



24.098

La gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse

Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta

del 17 dicembre 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

La Commissione parlamentare d'inchiesta vi sottopone il proprio rapporto sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse affinché ne prendiate atto.

17 dicembre 2024

In nome della Commissione

La presidente: Isabelle Chassot, consigliera agli Stati

La vicepresidente: Franziska Ryser, consigliera nazionale

Compendio

1. Situazione iniziale

Dopo la fusione d'urgenza tra Credit Suisse (CS) e UBS del 19 marzo 2023 sono emersi interrogativi di fondo in merito alla gestione da parte delle istanze competenti per la stabilità del mercato finanziario. L'interesse si è focalizzato sul collegio del Consiglio federale, sul Dipartimento federale delle finanze (DFF), sull'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e sulla Banca nazionale svizzera (BNS). In questo contesto, l'8 giugno 2023 le Camere federali hanno istituito la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse». Essa aveva il compito di esaminare la gestione operata negli ultimi anni dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e da altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS, nella misura in cui sono sottoposti all'alta vigilanza parlamentare.

Inchiesta della CPI

Di seguito sono sintetizzati i principali risultati dell'inchiesta condotta dalla CPI. Il presente compendio serve a titolo orientativo, ma non può sostituire la lettura del rapporto nella sua versione integrale. Soltanto i fatti e le constatazioni ivi esposti consentono di comprendere appieno le conclusioni e le raccomandazioni formulate dalla CPI.

Tra giugno 2023 e dicembre 2024 la Commissione ha tenuto complessivamente 45 sedute. Il suo obiettivo era fondare l'inchiesta su una base di informazioni e di dati quanto più ampia possibile. Da un lato, ha quindi tenuto complessivamente 79 audizioni di esponenti della Confederazione, tuttora o allora in carica, che sono stati coinvolti nella gestione di CS da parte delle autorità, nonché di alcuni rappresentanti di CS e UBS. Dall'altro, la Commissione ha analizzato anche un numero molto elevato di documenti interni all'Amministrazione e alle banche. Oltre a quelli non accessibili al pubblico, si è avvalsa di rapporti pubblici delle autorità coinvolte, di pubblicazioni scientifiche e di articoli apparsi sugli organi di stampa. La CPI ha inoltre conferito a esperti nove mandati per chiarire diverse tematiche molto tecniche (v. n. 1.4.3, tabella 2).

Inizialmente la CPI ha elaborato un piano d'inchiesta e ha definito il periodo oggetto dell'inchiesta, che doveva coprire un lasso di tempo sufficientemente lungo prima della fusione d'urgenza tra CS e UBS per poter contestualizzare adeguatamente gli eventi successivi e individuare eventuali aspetti rilevanti della gestione delle autorità. Come punto di partenza la CPI ha scelto il 2015, anno in cui è stato pubblicato il primo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica.

Nella sua inchiesta la CPI ha distinto quattro fasi principali:

- la prima fase (gestione prima della crisi) copre gli eventi tra il 2015 e l'estate 2022 compresa, quindi prima della crisi vera e propria;

- la seconda fase (gestione nel primo stadio della crisi) dura dall'autunno 2022 a metà marzo 2023 e comprende i massicci deflussi di liquidità subiti da CS all'inizio di ottobre 2022, il passaggio delle autorità alla modalità di crisi e l'acuirsi della crisi sino a metà marzo 2023;
- la terza fase (gestione nella fase acuta della crisi) comprende gli eventi dal 15 al 19 marzo 2023, giorni in cui è stata negoziata e preparata la fusione;
- la quarta fase (attuazione della fusione d'urgenza) comprende l'esecuzione della fusione dopo il 19 marzo fino alla chiusura della transazione tra UBS e CS il 12 giugno 2023.

L'inchiesta della CPI si è incentrata sulle prime tre fasi, fino alla fusione d'urgenza compresa. A fini di completezza, anche la quarta fase è stata oggetto dell'inchiesta ed è stata presentata nel rapporto, tuttavia non in maniera altrettanto dettagliata. Le raccomandazioni e gli interventi parlamentari della CPI scaturiscono dai risultati dell'inchiesta sulle prime tre fasi. Se non esplicitato diversamente, si riferiscono alla regolamentazione e alla vigilanza delle banche di rilevanza sistemica.

2. Anni di cattiva gestione da parte del consiglio di amministrazione e del consiglio direttivo di CS all'origine della crisi

In qualità di organo dell'alta vigilanza parlamentare, la CPI aveva l'incarico di far luce sulla gestione da parte delle autorità federali, pertanto la gestione di CS esulava dal suo mandato. La Commissione ha tuttavia incluso nella sua inchiesta informazioni concernenti l'evoluzione della banca nella misura in cui ciò fosse necessario per valutare la gestione delle autorità. Per cominciare, la Commissione constata che il collasso sfiorato di CS e la conseguente fusione d'urgenza sono a suo avviso riconducibili alla crisi in cui si è trovato coinvolto CS per colpa propria, come sarà descritto di seguito per sommi capi.

Dopo la crisi finanziaria del 2007–2008, la ripresa del settore è stata molto lenta (v. n. 5.1.1). Il comparto bancario europeo è stato contrassegnato in particolare da una più bassa redditività e i redditi da interessi sono rimasti modesti a causa del basso livello dei tassi. Il difficile contesto operativo ha provocato la flessione dei prezzi delle azioni e il deteriorarsi della qualità del credito. Nel contempo sono aumentate le incertezze sugli sviluppi futuri a causa dei numerosi sconvolgimenti politici a livello internazionale (p. es. le elezioni presidenziali negli Stati Uniti del 2016 o la guerra in Ucraina del 2022), la pandemia di COVID-19 e la conseguente, inattesa impennata dell'inflazione tra il 2022 e il 2023 (v. n. 6.1.1).

CS è stato colpito in misura minore dalla crisi finanziaria se paragonato ad altri istituti, tra cui UBS, rispetto ai quali era considerato un istituto bancario solido (v. n. 5.1.2). Gli onerosi riassetti strategici decisi dalla banca, in particolare per ridurre i rischi nell'investment banking, e le multe inflitte dai tribunali hanno tuttavia generato costi elevati che non hanno potuto essere coperti dai ricavi, rimasti al di sotto delle attese in diversi settori. Tra il 2010 e il 2022 CS ha quindi dovuto pagare circa 15 miliardi di franchi per multe, patteggiamenti e risarcimenti di danni. Nel contempo le retribuzioni variabili di CS sono rimaste sempre comprese tra 1 miliardo e 5 miliardi di franchi l'anno (v. n. 5.1.2), attestandosi nel complesso attorno a 39,8 miliardi di franchi. Nello stesso periodo dalla somma dei risultati annuali si è

registrata una perdita totale di 33,7 miliardi di franchi. Dal 2012 il corso azionario è sceso al di sotto dell'indice bancario europeo e sul capitale proprio il mercato ha espresso valutazioni sempre peggiori.

Le notizie negative hanno puntualmente suscitato una grande attenzione da parte dell'opinione pubblica, in particolare sulla scia dello scandalo del Mozambico nel 2016 o del caso dei pedinamenti venuto alla luce nel 2019. Divenuti di pubblico dominio nel 2021, gli scandali Greensill e Archegos hanno suscitato un forte scetticismo nei confronti della capacità di resistenza e della redditività di CS, il cui titolo azionario è precipitato e non si è più ripreso. CS ha chiuso l'esercizio 2021 in perdita. Nei primi due trimestri del 2022, CS ha continuato a registrare perdite elevate a seguito degli scarsi ricavi in diversi settori e dello scoppio della guerra in Ucraina. Di conseguenza, nel maggio 2022 varie agenzie di rating hanno declassato per la prima volta CS.

Non da ultimo a causa di questi sviluppi negativi, nel 2021 e nel 2022 ci sono stati numerosi avvicendamenti nel consiglio di amministrazione e nel consiglio direttivo di CS. Nell'estate 2022 CS ha annunciato un nuovo riesame della sua strategia, il cui risultato doveva essere comunicato a fine ottobre 2022 (v. n. 6.1.2). All'inizio di ottobre 2022 il tweet di un giornalista australiano sul tracollo di una banca di rilevanza sistemica globale (*global systemically important bank*, G-SIB) ha scatenato una serie di speculazioni sul fatto che potesse trattarsi di CS, il che ha provocato ingenti deflussi di capitali dalla banca. La presentazione della nuova strategia a fine mese è stata accolta senza entusiasmo dai mercati e non è riuscita a migliorare la situazione in modo duraturo.

All'inizio di marzo 2023 è scoppiata la crisi delle banche regionali negli Stati Uniti (v. n. 7.1.1). Sebbene CS non avesse legami con le banche colpite, il suo corso azionario, così come quello di altre banche europee, ha subito flessioni talora pesanti. Il valore dell'azione CS è ulteriormente sceso il 15 marzo, quando il presidente della Saudi National Bank ha dichiarato pubblicamente che erano esclusi ulteriori investimenti in CS. I deflussi di denaro sono tornati ad aumentare, tanto che nella notte tra il 15 e il 16 marzo CS ha dovuto chiedere un sostegno di liquidità alla BNS per rimanere solvibile.

3. Legislazione too big to fail: situazione iniziale, attori e ulteriore sviluppo

Situazione iniziale

In Svizzera la legislazione too big to fail (legislazione TBTF) risale alla crisi finanziaria ed economica globale e al salvataggio di UBS compiuto dallo Stato nel 2008 nel contesto di tale crisi. Essa si prefiggeva di ridurre al minimo il rischio di insolvenza degli istituti di rilevanza sistemica, definendo al contempo in maniera chiara il margine d'azione dello Stato nel caso in cui una banca di rilevanza sistemica si fosse trovata in difficoltà economiche.

La revisione della legge sulle banche (LBCR) nel 2012 ha segnato l'inizio dello sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera (v. n. 4.2.2). Nella LBCR riveduta e in diverse ordinanze, tra cui l'ordinanza sulla liquidità (OLiq), l'ordinanza sui fondi propri (OFoP) e l'ordinanza sulle banche (OBCR), sono state definite esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica relativamente a fondi propri, liquidità,

ripartizione dei rischi e organizzazione. L'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF si è basato sugli standard internazionali (v. n. 4.1), in particolare sui cosiddetti standard di Basilea III del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) e sui principi guida del Financial Stability Board (FSB).

Vigilanza sulla stabilità del mercato finanziario svizzero – attori e coordinamento

La salvaguardia della stabilità finanziaria in Svizzera implica una stretta interazione di più attori. Alla FINMA compete la vigilanza microprudenziale conformemente alla legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) e alle leggi sui mercati finanziari. Essa autorizza gli istituti finanziari che operano in Svizzera, esercita la vigilanza corrente, attua il diritto in materia di vigilanza in cosiddetti procedimenti di enforcement ed è competente per la liquidazione (resolution) delle banche di rilevanza sistemica (v. n. 3.2). La BNS, invece, è preposta alla vigilanza macroprudenziale. Contribuisce alla stabilità finanziaria a livello sistemico, in quanto analizza i rischi per l'intero sistema finanziario, sorveglia le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica e partecipa all'elaborazione di un quadro regolamentare per la piazza finanziaria svizzera (v. n. 3.3).

Nell'ambito della politica dei mercati finanziari, il DFF è rappresentato da due organi, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF). In qualità di principale organo responsabile del DFF, la SFI elabora le basi della politica e della regolamentazione in materia di mercati finanziari e rappresenta la Svizzera in diversi organismi, tra cui il FSB e il Fondo monetario internazionale (FMI). L'AFF è coinvolta nel coordinamento delle autorità nel quadro del Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita (v. di seguito), tuttavia non si occupa espressamente della stabilità dei mercati finanziari (v. n. 3.1).

Nell'ambito della stabilità finanziaria e della regolamentazione dei mercati finanziari esistono due memorandum d'intesa sulla collaborazione e il coordinamento tra i diversi attori. Il primo è il 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, che disciplina lo scambio di informazioni e la collaborazione, in particolare in vista di prevenire e superare le crisi. Il coordinamento si esplica in due organi: il Comitato per le crisi finanziarie (CC) si occupa della preparazione operativa delle misure di crisi, per esempio con l'elaborazione di basi decisionali e valutazioni della situazione, mentre l'Organo direttivo (OD) assume il coordinamento strategico dell'organizzazione di crisi e di eventuali interventi. La frequenza delle riunioni dei due organi varia in funzione della situazione. Al di fuori di una crisi, il CC si riunisce due volte l'anno e l'OD all'occorrenza. Nelle situazioni di crisi la frequenza delle riunioni aumenta in misura opportuna (v. n. 3.6.1).

Il secondo è il Memorandum of Understanding bilaterale in materia di stabilità finanziaria che disciplina le competenze tra la BNS e la FINMA (v. n. 3.6.2). Lo scambio a livello strategico tra le due autorità avviene nel Comitato direttivo BNS-FINMA, che si riunisce due volte l'anno, quindi non soltanto in situazioni di crisi.

Ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF

Fino al 2015 circa la Svizzera si annoverava tra i Paesi con la regolamentazione TBTF nel complesso più avanzata (o più rapidamente attuata) e ha continuato a svilupparla anche in seguito (v. n. 5.2), per esempio con il passaggio dal sistema delle deduzioni per partecipazioni e delle agevolazioni secondo l'articolo 125 OFoP alla ponderazione in funzione del rischio (2017/2019) o con l'introduzione di una quota di finanziamento (net stable funding ratio, NSFR). Dopo il 2015 si osserva tuttavia una tendenza leggermente diversa: per salvaguardare la competitività delle grandi banche svizzere, gli standard internazionali non dovevano essere attuati più rapidamente che in altre piazze finanziarie. A livello politico e, di conseguenza, anche nell'Amministrazione si osservava una sempre maggiore resistenza nei confronti di una regolamentazione bancaria più severa o di un ulteriore inasprimento del regime TBTF esistente (pushback). Il Consiglio federale ha tenuto conto in vari modi delle esigenze delle grandi banche nell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF, nonostante le posizioni contrarie espresse segnatamente dalla FINMA e dalla BNS nell'ottica della stabilità finanziaria. Anche l'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, che il Consiglio federale ha emanato in adempimento della mozione Landolt del 4 maggio 2017 (17.3317 «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari»), si inseriva in questi sviluppi.

Quando la crisi di CS si è accentuata nell'autunno 2022 e nella primavera 2023, alle autorità svizzere mancavano strumenti importanti di cui altri ordinamenti giuridici disponevano già da alcuni anni. Ciò era dovuto allo sviluppo talora lacunoso della regolamentazione TBTF (v. n. 9.1.1 e 9.1.2). Secondo la Commissione, è stata rilevante soprattutto l'eccessiva titubanza del Consiglio federale a introdurre un «public liquidity backstop» (PLB; v. n. 9.1.1). Sebbene le principali piazze finanziarie abbiano dato seguito rapidamente alla raccomandazione del FSB del 2016 di introdurre un PLB e sia la FINMA sia la BNS abbiano chiesto che fosse introdotto al più tardi dal 2018, il Consiglio federale ha adottato i parametri di un PLB soltanto nella primavera 2022. Al momento della pubblicazione del presente rapporto il disegno era pendente in Parlamento.

La Commissione reputa necessario adottare alcune modifiche fondamentali nel futuro orientamento della regolamentazione TBTF sulla scorta degli insegnamenti tratti dalla crisi di CS. In particolare occorre considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera. Inoltre, deve essere attribuito un peso maggiore agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo insieme (v. n. 9.1.2).

Monitoraggio della regolamentazione TBTF

In adempimento dell'articolo 52 LBCR, dal 2015 il Consiglio federale riferisce annualmente sulla regolamentazione TBTF in Svizzera mediante rapporti di valutazione (v. n. 5.2). Secondo la CPI, questi rapporti sono stati sommari fino al 2021 compreso (v. n. 9.1.1). In concreto mancavano una riflessione strategica sull'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e un riferimento alle raccomandazioni formulate nei rapporti precedenti. In questi anni il Consiglio federale ha peraltro rinunciato a una prospettiva esterna, il che ha prodotto tra l'altro un raffronto lacunoso tra la regola-

mentazione svizzera e gli standard internazionali. Il Consiglio federale è dunque esortato a migliorare tali aspetti (v. n. 9.1.2).

4. Vigilanza della FINMA negli anni antecedenti alla crisi

In qualità di banca di rilevanza sistemica, a CS si applicavano particolari esigenze previste dal diritto in materia di vigilanza, che riguardavano soprattutto i fondi propri e la liquidità, lo sviluppo di piani d'emergenza, di stabilizzazione e di liquidazione (emergency, recovery e resolution plans), la gestione dei rischi nonché la compliance della banca.

Nelle sue cosiddette lettere di assessment indirizzate a CS, la FINMA ha tematizzato ogni anno la strategia, l'organizzazione e la conduzione della banca, la sua gestione dei rischi, la situazione dei fondi propri e della liquidità e il piano di liquidazione (resolution plan) (v. n. 5.3.1). Ha messo al corrente CS della sua attuale valutazione della situazione, degli interventi necessari, degli sviluppi intervenuti dalla precedente lettera di assessment e gli ha comunicato le sue aspettative indicando una scadenza. La FINMA ha inoltre svolto numerosi controlli in loco e stress test presso CS ed è ricorsa a incaricati di verifiche. Infine, la FINMA ha esercitato la vigilanza nei confronti di CS insieme ad autorità estere di vigilanza in seno a diversi organismi.

Nell'ambito della vigilanza corrente la FINMA ha sollevato ripetutamente diverse tematiche con CS e, al più tardi dal 2015, ha sostenuto regolarmente che CS doveva comunicarle in modo proattivo e più trasparente sviluppi sostanziali che fossero rilevanti nell'ottica del diritto in materia di vigilanza. Tuttavia CS non ha dato seguito a questa richiesta. L'autorità di vigilanza sui mercati finanziari nutrive inoltre dubbi riguardo alla sostenibilità della strategia della banca e, in particolare, alla sua politica delle retribuzioni. Ha altresì segnalato a CS i rischi legati ai numerosi avvicendamenti a livello di consiglio direttivo. Tra i rischi identificati si annoveravano le lacune presenti nel dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e la decentralizzazione del controllo dei rischi. La FINMA ha inoltre manifestato a più riprese la sua preoccupazione riguardo al fatto che CS costituisse i suoi fondi propri non con i proventi dell'attività, bensì con aumenti di capitale e finanziamenti da parte di altre società del gruppo. Questa preoccupazione si è accentuata con l'inasprimento delle esigenze prudenziali nei confronti delle filiali all'estero. La FINMA ha imposto regolarmente a CS esigenze supplementari e gli ha chiesto quasi ogni anno di migliorare il rendiconto in merito alla sua situazione dei fondi propri e della liquidità (v. n. 5.3.1). L'analisi condotta dalla Commissione rileva che la FINMA ha fatto un uso assiduo dei suoi strumenti di vigilanza, in particolare le lettere di assessment annuali, i controlli in loco e i diversi stress test, nei confronti di CS, ma che non si sono praticamente registrati progressi. Sorgono quindi interrogativi sull'efficacia degli interventi della FINMA (v. n. 11.1.1).

La Commissione constata inoltre che la FINMA ha comunicato regolarmente per scritto le sue aspettative nei confronti di CS, segnatamente nella forma delle lettere di assessment. Ha dovuto ripetere per anni alcune richieste. Tuttavia secondo la Commissione è ricorsa raramente a decisioni formali. Per una migliore applicabilità, ma anche per la protezione giuridica delle G-SIB assoggettate alla vigilanza, la CPI reputa appropriato che la FINMA formuli le misure da essa richieste come decisioni formali.

Filtro prudenziale

Nell'ambito dei suoi compiti di vigilanza microprudenziale, nel 2013 la FINMA ha emanato una decisione per disciplinare le esigenze in materia di fondi propri della casa madre di CS (Credit Suisse SA; chiamata anche banca madre). Il disciplinamento è stato poi modificato nel 2017 con una seconda decisione nella quale la FINMA ha disposto la ponderazione graduata in funzione dei rischi delle partecipazioni della casa madre, sebbene la pertinente ordinanza prevedesse ai tempi la deduzione integrale delle partecipazioni (cosiddetto cambiamento di regime). Tale cambiamento era dovuto al fatto che il diritto allora vigente prevedeva, con la deduzione delle partecipazioni, agevolazioni obbligatorie laddove fossero soddisfatte determinate condizioni. Diversi attori hanno ravvisato la necessità di intervenire: la FINMA ha dichiarato alla CPI che queste agevolazioni obbligatorie mancavano di trasparenza ed erano inaccettabili (v. n. 5.3.3).

Con la stessa decisione del 2017 la FINMA ha inoltre concesso un filtro prudenziale. La CPI non è riuscita a chiarire completamente le circostanze che hanno condotto alla sua concessione. Secondo la FINMA, la concessione di un filtro prudenziale era la condizione necessaria affinché CS approvasse il suddetto cambiamento di regime e quindi anche la condizione affinché il Consiglio federale acconsentisse all'abrogazione dell'articolo 125 OFoP. Tuttavia la CPI non è stata in grado di trovare evidenze al riguardo (n. 5.3.2). La BNS, ai tempi consultata dalla FINMA, si è dimostrata critica nei confronti del filtro prudenziale.

Tale filtro consentiva di neutralizzare l'imminente modifica delle prescrizioni sulla presentazione dei conti in riferimento alle partecipazioni nel Codice delle obbligazioni. Esso è diventato di fatto parte dei fondi propri prudenziali dichiarati. La FINMA ha subordinato la sua concessione alla condizione che CS pubblicasse il filtro trimestralmente e facesse verificare regolarmente da una terza parte le valutazioni pertinenti delle partecipazioni nelle sue filiali. Il filtro aveva un impatto sui fondi propri prudenziali e sulla quota di capitale proprio (rapporto tra i fondi propri di base di qualità primaria e gli attivi ponderati in funzione del rischio) di Credit Suisse SA e non incideva sulla presentazione dei conti (v. n. 5.3.3).

L'effetto del filtro, così come progettato nel 2017, è stato stimato dalla FINMA a circa 8 miliardi di franchi. Tuttavia, già alla prima applicazione a fine 2019, CS ha valutato l'effetto del filtro a 15,3 miliardi di franchi, quindi quasi il doppio rispetto a quanto originariamente ipotizzato. Dal 2019 al 2022 l'importo del filtro prudenziale è rimasto pressoché invariato, mentre i fondi propri dichiarati di Credit Suisse SA, calcolati senza il filtro, sono retrocessi in misura notevole a seguito dell'andamento negativo degli affari a partire dal terzo trimestre 2021. Senza il filtro, la quota di fondi propri sarebbe scesa dal 10 per cento a fine 2019 al 5 per cento nel terzo trimestre del 2022 e quindi sarebbe stata nettamente al di sotto del minimo prudenziale. Il filtro ha consentito a Credit Suisse SA di continuare a dare sino alla fine l'impressione di disporre di una sufficiente capitalizzazione. Ha inoltre reso superfluo per la FINMA ordinare aumenti di capitale anticipati o più consistenti (v. n. 5.3.3). La società di audit incaricata dalla FINMA di verificare la plausibilità dei calcoli del valore di mercato delle partecipazioni della casa madre ha identificato a fine 2019 e a metà 2021 una notevole sovrastima dei valori di mercato (fair value) da parte di Credit Suisse SA. La FINMA ha limitato di volta in volta l'importo corrispondente che la banca poteva

computare nel filtro, ma in ultima istanza ciò ha avuto un effetto soltanto indiretto sul filtro (v. n. 5.3.3).

La Commissione reputa considerevoli le ripercussioni del filtro prudenziale sulla situazione dei fondi propri di Credit Suisse SA dal punto di vista del diritto in materia di vigilanza (v. n. 11.1.1.3). In realtà, l'articolo 4 LBCR rappresentava una base legale sufficiente, quindi la FINMA ha agito legalmente, nondimeno la Commissione individua nella decisione un'interpretazione estensiva delle basi legali e ritiene inadeguata la decisione.

La Commissione si chiede inoltre in che misura l'introduzione del filtro prudenziale avrebbe dovuto contribuire a raggiungere l'obiettivo perseguito dalla FINMA di una maggiore trasparenza (con la pubblicazione di dati significativi sui fondi propri dichiarati). La casa madre di CS ha esposto l'importo del filtro in un modo a mala pena individuabile per gli esterni. La Commissione non riesce peraltro a comprendere perché la FINMA abbia poi reintrodotta, con il filtro prudenziale, le agevolazioni obbligatorie che essa stessa ha proposto di abolire (art. 125 OFoP).

Pur ammettendo che il filtro prudenziale non ha avuto ripercussioni sulla sostanza economica delle partecipazioni della casa madre, la Commissione constata che il successivo andamento di CS è stato notevolmente influenzato dalla concessione del filtro prudenziale, che ha celato la situazione reale di Credit Suisse SA. Di conseguenza, CS non è stato costretto a rafforzare la sua situazione del capitale, quando sarebbe stato eventualmente ancora possibile con maggiore facilità. Se la quota di fondi propri di Credit Suisse SA senza il filtro fosse diventata di dominio pubblico, i mercati dei capitali, gli analisti e i media avrebbero avuto a disposizione informazioni più trasparenti sui cui fondare le loro decisioni. Inoltre, sulla base di un rapporto di esperti, la Commissione è giunta alla conclusione che la FINMA ha concepito erroneamente il filtro prudenziale sotto diversi aspetti e non ha valutato correttamente le sue ripercussioni. La Commissione reputa che l'impatto del filtro prudenziale debba essere valutato criticamente non soltanto prima, ma anche durante la crisi e che simili agevolazioni debbano essere ripensate. Pertanto presenta una mozione al riguardo (v. n. 11.1.1).

Procedimenti di enforcement

Oltre alla vigilanza corrente nei confronti di CS, la FINMA ha dovuto sanzionare violazioni contro le disposizioni del diritto in materia di vigilanza nell'ambito di cosiddetti procedimenti di enforcement e ripristinare la situazione conforme (v. n. 5.3.2). Tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022 la FINMA ha svolto accertamenti preliminari in 42 casi per presunte violazioni del diritto in materia di vigilanza da parte di CS. In 11 casi gli accertamenti preliminari hanno portato all'avvio di un procedimento di enforcement per ripristinare la situazione conforme. Nello stesso periodo sono stati condotti otto procedimenti di enforcement nei confronti di membri del consiglio direttivo di CS. Tre di essi sono stati abbandonati quando le persone in questione hanno firmato dichiarazioni di rinuncia, mentre cinque casi non sono ancora conclusi.

La CPI è del parere che, nei suoi procedimenti di enforcement, la FINMA abbia agito legalmente e nella maggior parte dei casi in modo adeguato ed efficace. Tuttavia deplora che, nonostante i numerosi procedimenti di enforcement, la FINMA non sia

riuscita a imporre a CS una prassi commerciale conforme al diritto in materia di vigilanza. Alla Commissione risulta inoltre incomprensibile che, nonostante le numerose mancanze della banca, non sia stato possibile stabilire per esse una responsabilità causale. La CPI ha formulato una raccomandazione per migliorare l'efficacia dei procedimenti di enforcement (v. n. 11.1.1).

5. Compiti macroprudenziale della BNS negli anni antecedenti alla crisi

La BNS contribuisce, insieme alla FINMA, a preservare la stabilità del sistema finanziario assumendosi diversi compiti macroprudenziali (v. n. 3.3 e 5.5), in particolare con la definizione dei gruppi finanziari di rilevanza sistemica, il monitoraggio continuo nell'ambito del rapporto annuale sulla stabilità finanziaria, la concessione di sostegni straordinari di liquidità in qualità di prestatrice di ultima istanza e con altre misure legate alla congiuntura (p. es. il cuscinetto anticiclico di capitale, lo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19).

La CPI constata che, nel periodo oggetto dell'inchiesta, la BNS si è espressa periodicamente in merito all'attuazione della regolamentazione TBTF e alla situazione delle grandi banche nei suoi rapporti sulla stabilità finanziaria. Fino al 2021, la BNS ha assegnato una valutazione analoga alle due grandi banche, ma a partire dal rapporto sulla stabilità finanziaria del 2022 ha differenziato il quadro di CS e ha discusso la sua situazione critica con la FINMA. In quel momento non sono state tuttavia adottate misure concrete, soprattutto non sono state fornite informazioni né al CC né all'OD (v. n. 11.3.1).

È stata rivolta particolare attenzione al modo in cui la BNS ha svolto il suo ruolo di prestatrice di ultima istanza. La CPI approva gli sforzi della BNS per mettere a disposizione di una banca sostegni di liquidità, tra cui si annoverano la concessione di sostegni straordinari di liquidità (emergency liquidity assistance, ELA), un Memorandum of Understanding tra una banca e la BNS e una verifica annuale del sostegno di liquidità e delle garanzie ricevute. La BNS ha un ampio margine di manovra per quanto riguarda il riconoscimento delle garanzie degli istituti bancari che chiedono liquidità. Nel periodo oggetto dell'inchiesta, la BNS ha costantemente esaminato e ampliato le garanzie accettate (v. n. 5.5.3). Tuttavia, sarebbe spettato alle banche adottare le misure necessarie per poter avvalersi della gamma ampliata di garanzie in caso di necessità.

Nel marzo 2023 la BNS ha messo a disposizione di CS sostegni di liquidità per oltre 88 miliardi di franchi (sotto forma di ELA o ELA+), ma non sono stati sufficienti. CS avrebbe avuto la possibilità di procedere ai necessari preparativi per ricorrere a un volume più elevato di ELA ma, a quanto risulta alla CPI, non lo ha fatto. Tuttavia la BNS non aveva le competenze per imporre alle banche di rilevanza sistemica misure preparatorie prima del ricorso all'ELA. Tra ottobre e dicembre 2022 CS ha inoltre rinunciato per tre volte ad attingere all'ELA anche a causa dell'eventuale stigmatizzazione di cui sarebbe stato oggetto in considerazione dell'obbligo di dichiararlo. Per la CPI rimane da chiarire se la prassi della BNS in relazione alla concessione dei sostegni di liquidità e alle garanzie computabili non sia eccessivamente restrittiva. La Commissione riconosce la necessità di intervenire sia per ovviare alla mancanza di competenza della BNS di imporre misure preparatorie sia per evitare la stigma-

tizzazione del ricorso all'ELA e pertanto presenta una mozione al riguardo (v. n. 11.3.2).

6. Attività di sorveglianza dell'ASR e attività di vigilanza della FINMA sulle società di revisione tra il 2015 e il 2023

Il sistema di vigilanza duale nel settore bancario svizzero si caratterizza per il fatto che sono gli istituti stessi a scegliere e remunerare le proprie società di revisione. L'attuale ripartizione dei compiti nell'ambito della sorveglianza delle società di revisione risale al 2015, quindi all'inizio del periodo oggetto dell'inchiesta della CPI. Da allora l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) è l'unica autorità competente per l'abilitazione delle società di audit e stabilisce anche gli standard di qualità per il settore. La FINMA invece è responsabile dei contenuti e dei principi dell'audit prudenziale.

Attività di sorveglianza dell'ASR

Tra il 2015 e il 2022 l'ASR ha svolto verifiche annuali delle società di revisione, alternando tra audit prudenziali (regulatory audits, RA) e audit finanziari (financial audit, FA). La frequenza e il tipo delle verifiche sono stati stabiliti internamente. L'ASR ha ravvisato lacune nelle revisioni di CS svolte da KPMG e PwC e ha adottato misure correttive, in particolare formazioni. Le revisioni condotte da KPMG hanno evidenziato lacune negli anni 2015, 2018 e 2019, mentre PwC ha riscontrato problemi nel 2022.

La CPI constata una sorveglianza nel complesso adeguata. L'alternanza tra RA e FA ha garantito un'appropriata gestione dei rischi, tuttavia le decisioni in merito alla portata dei controlli effettuati sono documentate in modo incompleto. Ciò può comprometterne la trasparenza e il rigore e risulta particolarmente grave quando è stato sottoposto a controllo un importante mandato di audit come quello di CS. Nel caso di CS, inoltre, non si è ravveduta la necessità di condurre un'ispezione completa in momenti decisivi, come il cambiamento della società di revisione avvenuto nel 2021.

Una sorveglianza efficace sulle società di revisione non richiede soltanto una frequenza adeguata delle ispezioni, ma anche la flessibilità di intensificarle se le circostanze lo giustificano. Per la CPI non è concepibile che l'ASR abbia mantenuto una modalità operativa normale anche negli anni precedenti alla fusione d'urgenza tra CS e UBS e abbia effettuato la prima verifica ad hoc solamente a partire dall'estate 2023, quindi a fusione avvenuta. Per la Commissione è altresì poco comprensibile che questa verifica si sia conclusa appena nell'ottobre 2024 (v. n. 11.2.1).

Nella sua attività di verifica l'ASR si è inoltre basata sulla documentazione delle società di revisione, senza verificare direttamente i documenti di CS. Seppure corrisponda agli standard vigenti, tale metodo può penalizzare l'attendibilità della verifica, pertanto potrebbe essere necessario rivalutare il processo. Inoltre l'ASR ha verificato unicamente a campione se le misure che aveva disposto erano state attuate. Questo modo di operare non consente sempre di individuare lacune potenzialmente gravi, il che potrebbe limitare l'efficacia delle misure correttive e pregiudicare la qualità dei controlli svolti dalle società di revisione. Sarebbe necessario migliorare la trasparenza e la documentazione sistematica dei processi decisionali dell'ASR sulla portata delle ispezioni, soprattutto per gli istituti che presentano rischi. Infine,

una verifica più rigorosa e sistematica delle misure correttive nei casi critici nonché una maggiore flessibilità e un migliore coordinamento della pratica ispettiva nelle situazioni di crisi renderebbero la sorveglianza più efficace. La CPI ha formulato raccomandazioni al riguardo (v. n. 11.2).

Attività di vigilanza della FINMA

La FINMA sviluppa la sua strategia di audit degli istituti bancari, in particolare nel caso di grandi banche come CS, in collaborazione con le società di revisione. Tra il 2015 e il 2022 sono stati identificati rischi elevati per CS, soprattutto relativamente al capitale proprio, alla liquidità e al rispetto delle prescrizioni per la lotta contro il riciclaggio di denaro. La FINMA ha intensificato i suoi controlli ed è ricorsa a auditor esterni per condurre verifiche specifiche. In risposta a questi rischi sono state adottate ulteriori misure, tra cui i controlli in loco. Grazie a tali misure sono stati considerati i principali ambiti di rischio (v. n. 5.4.2).

Collaborazione tra l'ASR e la FINMA

La collaborazione tra l'ASR e la FINMA è disciplinata dall'articolo 22 della legge sui revisori (LSR) e dall'articolo 28 LFINMA. Le due autorità devono scambiarsi le informazioni necessarie e coordinare le attività per evitare sovrapposizioni.

L'ASR e la FINMA hanno avuto diversi scambi a livello strategico nel periodo oggetto dell'inchiesta, per esempio nell'ambito delle consultazioni degli uffici. Tuttavia, non si sono tenuti scambi di informazioni separati su CS a livello strategico, per quanto entrambe le autorità dovevano essere a conoscenza dell'aggravarsi della crisi della banca. Le interazioni tra l'ASR e la FINMA a livello operativo variano nei diversi ambiti e, dal 2017, non sono interamente ricostruibili. Un intenso scambio sarebbe stato essenziale per garantire una vigilanza coordinata ed efficace. Dall'inchiesta della CPI è emerso che, in alcuni ambiti, la FINMA e l'ASR hanno vicendevolmente ritenuto che la responsabilità incombesse all'altra autorità. Una chiara definizione delle competenze e una collaborazione più formalizzata potrebbero contribuire a evitare sovrapposizioni o lacune nella vigilanza e a migliorare l'efficienza del sistema (v. n. 11.2.2).

Considerando le esperienze sinora compiute e le sfide insite nella sorveglianza dei revisori, la CPI si chiede inoltre se non sarebbe più opportuno affidare la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica a un unico organo, ossia alla FINMA (v. n. 14.1.2).

7. Vigilanza della Confederazione sulla FINMA, sull'ASR e sulla BNS

La FINMA, l'ASR e la BNS, in qualità di unità rese autonome, godono di una certa indipendenza dalla Confederazione. Tuttavia, queste tre istituzioni sono soggette in misura differente alla vigilanza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. La vigilanza compete in particolare al DFF e al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La situazione di CS prima e durante la crisi è stata tematizzata soltanto limitatamente nei contatti tra il Consiglio federale e le tre suddette istituzioni.

FINMA

La FINMA è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria, si organizza autonomamente ed esercita la sua attività di vigilanza in modo autonomo e indipendente. Il DFF esercita i diritti del proprietario su incarico del Consiglio federale. Tra il DFF e la FINMA esistono diversi canali di dialogo, funzionali allo scambio di informazioni e all'assunzione di determinati compiti di vigilanza da parte del DFF. Uno di essi è costituito dai colloqui con l'ente proprietario, che rappresentano la norma per tutte le unità rese autonome. Negli ultimi anni si sono poi sviluppati importanti organi di scambio, in particolare nel contesto dell'attuazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari. Ne è conseguito che la ripartizione delle competenze tra il DFF e la FINMA nell'ambito della regolamentazione è stata precisata e tra la SFI e la FINMA sono stati definiti, dal 2020, diversi nuovi processi alla base della collaborazione e degli scambi.

Sino alla fine del 2022 CS non è stato menzionato né nei colloqui con l'ente proprietario tra il capo del DFF e il o la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA né nei nuovi canali di dialogo tra la FINMA e la SFI. I concreti problemi di liquidità di CS sono stati trattati piuttosto nei due organi trilaterali, ossia CC e OD (v. n. 5.6.2), il che è ritenuto adeguato dalla CPI.

Nel periodo oggetto dell'inchiesta sono aumentate le pressioni politiche sulla FINMA e i rapporti tra l'allora capo del DFF e l'ex presidente del consiglio di amministrazione della FINMA si sono deteriorati. Di conseguenza, il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA si è dimesso a fine 2020, a metà del suo secondo mandato, dopodiché il Consiglio federale, su incarico dell'allora capo del DFF, ha nominato l'attuale presidente in carica del consiglio di amministrazione (v. n. 5.6.2). La CPI constata che la collaborazione tra i vertici della FINMA e il DFF non è stata priva di attriti in passato e che l'avvicendamento alla presidenza del consiglio di amministrazione della FINMA non è avvenuto secondo disposizioni chiaramente formalizzate.

ASR

L'ASR è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria su cui il DFGP esercita la vigilanza amministrativa. Ogni anno questi svolge con l'ASR da uno a due colloqui in qualità di ente proprietario e periodicamente i cosiddetti colloqui a livello di direzione, nel corso dei quali sono state tematizzate ripetutamente la gestione dei rischi e della compliance. Dal momento che questi argomenti non sono stati discussi a livello delle singole società di revisione e di audit, l'ASR si è limitata a comunicare di aver effettuato controlli annuali sul mandato di revisione di CS dal 2012 (v. n. 5.6.3). La CPI constata che il DFGP esercita solamente una minima vigilanza amministrativa sull'ASR e ritiene necessaria una vigilanza più assidua.

Canali di scambio con la BNS

L'indipendenza della BNS nell'ambito della politica monetaria è sancita nella Costituzione. Il Consiglio federale ha principalmente facoltà di nomina e di autorizzazione. Il presidente della BNS incontra almeno una volta l'anno il collegio del Consiglio federale per discutere la situazione economica, la politica monetaria e questioni

attuali di politica economica del Paese. La crisi di CS è stata tematizzata nell'incontro tenutosi nel novembre 2022 (v. di seguito).

Tra il DFF e la BNS non esistono canali di scambio diretti fatta eccezione per il CC e l'OD, gli organi del Memorandum of Understanding tripartito. La CPI ravvisa la necessità di intensificare gli scambi. Analogamente al Memorandum of Understanding tra la FINMA e la BNS in materia di stabilità finanziaria, il DFF e la BNS dovrebbero adottare un approccio più proattivo nello scambio reciproco di informazioni su importanti sviluppi che riguardano le banche di rilevanza sistemica e sulle loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria (v. n. 12.3).

8. Gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte delle autorità federali tra il 2015 e il 2022

Gestione dei rischi

L'Amministrazione federale conduce da oltre vent'anni una propria gestione dei rischi (v. n. 5.7.1). Il rischio di insolvenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica è stato inserito nella gestione dei rischi a seguito della crisi finanziaria del 2008 e da allora è classificato al livello dei rischi del Consiglio federale. La classificazione del rischio è mutata due volte nel periodo oggetto dell'inchiesta: nel rapporto sui rischi relativo al 2017 la probabilità d'insorgenza del rischio è stata declassata da «possibile» (una volta ogni 3–10 anni) a «rara» (una volta ogni 10–50 anni). Con il rapporto sui rischi relativo al 2022 la SFI ha riaumentato la probabilità d'insorgenza del rischio a «possibile». Al riguardo occorre osservare che il rischio suddetto non è stato praticamente discusso al di fuori del dipartimento responsabile. La Conferenza dei segretari generali ha trattato questo rischio soltanto una volta esplicitamente tra il 2014 e il 2023 (v. n. 5.7.1).

In relazione al rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica, è compito della SFI promuovere la stabilità del settore finanziario svizzero e nei rapporti sui rischi esporre le misure adottate per scongiurare l'insorgenza del rischio. Quelle enunciate tra il 2015 e il 2022 erano tutte correlate alla regolamentazione TBTF. Dal punto di vista della Commissione, la gestione dei rischi è stata nell'insieme appropriata. La CPI ritiene che la classificazione del rischio al livello dei rischi del Consiglio federale sia corretta e assolutamente necessaria. Il declassamento della probabilità d'insorgenza del rischio da «possibile» a «rara» nel rapporto sui rischi relativo al 2017 si è rivelato a posteriori eccessivamente ottimistico. Tuttavia, nell'attuale rapporto sui rischi non è possibile rappresentare adeguatamente un rischio che si sta concretizzando. La CPI chiede pertanto che sia garantita la transizione dalla gestione dei rischi alla gestione delle crisi e che si crei a tale scopo un canale istituzionalizzato. La gestione dei rischi deve essere imperativamente integrata meglio nell'approccio generale della gestione di crisi. La CPI ha formulato una raccomandazione al riguardo (v. n. 10.1).

Individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

Strettamente correlata alla gestione dei rischi, l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi a livello di Consiglio federale è un compito attribuito alla Cancelleria federale (CaF) e presenta un intervallo di osservazione da un anno a un anno e mezzo.

Ha il compito di identificare, analizzare e sorvegliare i rischi che potrebbero potenzialmente provocare una crisi rilevante per il Consiglio federale (v. n. 5.7.2).

Dal momento che il rischio «insolvenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica» era riconosciuto sin dall'inizio nella gestione dei rischi, nel presente caso l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi non ha una rilevanza specifica. La CPI constata pertanto la mancanza di una vera e propria individuazione tempestiva delle situazioni di crisi che possa essere definita tale. A suo avviso, questo strumento è appropriato e adeguato soltanto se consente di individuare le crisi il più possibile tempestivamente e di trarne conclusioni corrette, a prescindere dal fatto che il rapporto sui rischi evidenzia o meno il rischio in questione. La CPI presenta un postulato al riguardo (v. n. 10.2).

9. Gestione della crisi a partire dall'estate 2022

La situazione di CS si è progressivamente aggravata a partire dall'estate 2022. Si distinguono tre fasi intermedie: 1. tra l'estate e settembre 2022 (prime avvisaglie della crisi), 2. da ottobre a dicembre 2022 (deflussi di liquidità in ottobre, preparazione alla crisi intensificata) e 3. da gennaio a inizio marzo 2023 (prosecuzione dei preparativi in vista di un'eventuale crisi acuta sotto la nuova guida del DFF).

Nel quadro della sua vigilanza corrente, la FINMA è stata di volta in volta la prima autorità informata dei cambiamenti intervenuti nella situazione della banca. Alla FINMA competeva anche adottare apposite misure nell'ambito del suo mandato legale. La descrizione della sua attività di vigilanza rappresenta così un buon punto di partenza per l'esposizione che segue della vera e propria gestione della crisi da parte del Consiglio federale, del DFF e degli organi di coordinamento OD e CC.

Organizzazione di crisi delle autorità nella fase iniziale tra l'estate e settembre 2022

La FINMA ha intensificato la sua vigilanza a partire dall'estate 2022. Ha avviato un progetto per accompagnare il riassetto strategico di CS e, da metà luglio, ha esercitato su CS maggiori pressioni affinché migliorasse le misure di emergenza in considerazione della situazione strutturale di perdita. A partire da agosto ha incontrato settimanalmente il CEO e il presidente del consiglio di amministrazione della banca per avere aggiornamenti sui pacchetti di misure attuati in parallelo. In questa fase CS è stato trattato come tema prioritario anche in ogni seduta del consiglio di amministrazione della FINMA (v. n. 6.2.1). Dal mese di settembre si sono tenuti incontri ad alto livello con i vertici di CS per discutere gli sviluppi strategici e operativi.

Una componente importante dell'attività della FINMA era anche la collaborazione con le autorità estere: la FINMA ha collaborato strettamente con le autorità statunitensi e britanniche nell'ambito del Core College e del Crisis Management Group per monitorare la situazione della liquidità di CS e preparare la liquidazione (resolution) (v. n. 6.3.1).

Misure della BNS nella fase iniziale della crisi

In qualità di custode della stabilità del mercato finanziario, a partire dall'autunno 2022 anche la BNS ha adottato misure specifiche in relazione a CS e nell'ambito dei sostegni di liquidità. La BNS ha quindi rafforzato in particolare i preparativi per un

ELA, chiedendo a CS di indicare altri attivi che potessero fungere da garanzia per la BNS in caso di ricorso all'ELA. I crediti proposti da CS non soddisfacevano tuttavia i criteri stabiliti dalla BNS che, dal giugno 2022, ha iniziato a svolgere un monitoraggio quotidiano della liquidità di CS (v. n. 6.2.2).

Inizio della gestione della crisi da parte del CC e dell'OD a partire dall'agosto 2022

Con il delinearsi della crisi è stato necessario un maggiore coordinamento tra le diverse autorità (in merito al CC e all'OD, v. cap. 3). Il 3 agosto 2022 si è quindi tenuta una prima riunione ad hoc del CC nel corso della quale tutti i membri del CC sono stati messi al corrente per la prima volta in questo ambito dei preoccupanti sviluppi concernenti CS. I membri dell'OD sono stati informati degli sviluppi quasi tre settimane dopo, il 23 agosto 2022, ma è stato loro comunicato che, a giudizio del CC, si era ancora nella «fase verde». Da quel momento i problemi economici di CS sono diventati il tema principale del CC. A metà settembre le autorità hanno considerato per la prima volta l'introduzione anticipata di un PLB come possibile misura di gestione della crisi (v. n. 6.2.3).

Prime informazioni al Consiglio federale

Nell'agosto 2022 il collegio del Consiglio federale è stato informato sommariamente per la prima volta della situazione critica di CS.

Collaborazione tra le autorità competenti nella gestione della crisi e coinvolgimento del Consiglio federale a partire dai massicci deflussi di liquidità verificatisi da ottobre a fine dicembre 2022

A seguito del tweet menzionato in apertura, il 3 ottobre 2022 il corso azionario di CS ha lasciato sul terreno l'11 per cento. Poco dopo i clienti hanno ritirato depositi per un valore di oltre 100 miliardi di franchi, e ciò ha segnato l'inizio dei massicci deflussi di liquidità.

A partire da metà ottobre la FINMA ha cominciato a elaborare la decisione e il piano di risanamento di CS. A fine ottobre ha concesso a CS di utilizzare alcuni cuscinetti di liquidità. Nell'ottobre 2022 si è discusso con la BNS anche uno schema di rifinanziamento straordinario (SRS) che avrebbe consentito a CS di generare fino a 10 miliardi di franchi di liquidità. A fine ottobre CS ha tuttavia ritirato di sua iniziativa la richiesta (v. n. 6.3.2).

La FINMA ha proseguito i lavori preparatori per un potenziale risanamento nel novembre 2022, quando CS rischiava ulteriori deflussi di liquidità. Pertanto l'autorità di vigilanza ha deciso di svolgere comunque la prevista simulazione «valuation in resolution» di CS con dati in tempo reale per testare la situazione di emergenza. La simulazione si è svolta a inizio novembre con la partecipazione di CS e delle autorità statunitensi e britanniche e ha fornito risultati utili (v. n. 6.3.4).

La CPI esprime un giudizio positivo in merito allo svolgimento della simulazione, in quanto era un elemento importante per la preparazione dello scenario del risanamento e lo ha reso un'opzione alternativa realistica durante la fase acuta della crisi insorta nel marzo 2023. Non comprende tuttavia il motivo per cui i risultati della simulazione siano stati poi discussi nel CC, ma non nell'OD.

Gestione intensificata della crisi da parte delle autorità a partire dall'ottobre 2022

In considerazione del progressivo peggioramento della situazione di CS, il 5 ottobre 2022 il CC è passato alla modalità di crisi, quindi alla «fase rossa». Le riunioni si sono svolte con una frequenza molto maggiore per seguire più da vicino la situazione ed elaborare soluzioni. Il CC si è quindi riunito più volte al mese, talora anche più volte alla settimana, e l'OD ha tenuto riunioni a un ritmo più serrato (v. n. 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4.2, 6.4.3).

La CPI approva l'intensificazione delle riunioni e le discussioni approfondite in seno all'OD e al CC. Riconosce il ruolo chiave svolto da questi organi durante la crisi e ritiene utile l'ampia rappresentanza delle diverse autorità. La frequenza delle sedute ha consentito nel complesso un buon flusso di informazioni.

Primi dibattiti più approfonditi nel Consiglio federale sulla crisi di CS e sulle possibili misure

In seguito ai deflussi di liquidità, il 26 ottobre 2022 il capo del DFF ha informato il Consiglio federale una seconda volta sommariamente sui problemi di liquidità di CS. Il 2 novembre il Consiglio federale è stato messo al corrente per la prima volta in modo più esauriente dei drammatici deflussi di fondi dalla banca, quando il capo del DFF, in occasione dell'incontro annuale con il presidente della BNS, ha esposto insieme a lui la situazione di CS. Le informazioni sono state fornite di fronte al nuovo deteriorarsi della situazione di liquidità di CS a seguito del declassamento dei rating e alle considerazioni delle autorità del giorno precedente, secondo cui era necessario introdurre un PLB in regime di diritto di necessità. Il Consiglio federale ha inoltre tematizzato lo scenario di una vendita della banca, che sempre il giorno precedente il presidente del consiglio di amministrazione di CS era stato esortato a preparare dal capo del DFF e dal presidente della BNS.

Infine, è stata fissata una seduta straordinaria del Consiglio federale per il 4 novembre. Sono stati poi commissionati i lavori per l'introduzione di un PLB mediante un'ordinanza del Consiglio federale e il DFF è stato incaricato di esporre la situazione di CS in una nota interna. La seduta prevista è stata cancellata la sera stessa del 2 novembre su iniziativa dell'allora capo del DFF (v. n. 6.3.4), che ha addotto come motivo la rinuncia dell'OD a presentare la richiesta di un PLB, tra l'altro per la preoccupazione di CS di una reazione negativa da parte dell'opinione pubblica. Al Consiglio federale è stato spiegato che la seduta era cancellata dal momento che la situazione si era temporaneamente tranquillizzata. L'OD ha deciso il 7 novembre di aspettare a sottoporre al Consiglio federale la richiesta di introduzione del PLB e di una sua contestuale attivazione, poiché le circostanze non lo giustificavano.

Nel corso del mese di novembre, il capo del DFF ha poi informato in due occasioni la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale sull'andamento della crisi, l'organizzazione di crisi e le opzioni d'intervento delle autorità. Il 22 novembre la delegazione del Consiglio federale si è riunita alla presenza del direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e di una rappresentanza della CaF per rispondere alla domanda se il Consiglio federale poteva introdurre un PLB nell'ambito del diritto di necessità. La risposta è stata affermativa.

In questa fase il Consiglio federale è stato informato di volta in volta senza documenti scritti, il che ha dato adito a critiche sia da parte dell'intero Collegio governativo che dei membri della delegazione «Questioni finanziarie». Il capo del DFF ha giustificato questo modo di procedere con il timore di una fuga di notizie, che avrebbe avuto gravi conseguenze in considerazione delle informazioni sensibili per il mercato (v. n. 6.3.4). Secondo la CPI, questa politica dell'informazione ha impedito al Consiglio federale in qualità di autorità collegiale di adempiere appieno al suo ruolo e alle sue responsabilità. Anche la cancellazione della seduta del 4 novembre 2022 ha ostacolato un'informazione completa del collegio del Consiglio federale. La Commissione è del parere che i documenti scritti siano necessari nei dibattiti su affari importanti e ha formulato una raccomandazione al riguardo (v. n. 13.1.3).

A fine novembre 2022 i membri dell'OD hanno cominciato a dubitare sempre di più dell'attuazione della strategia annunciata da CS e hanno ritenuto improbabile la realizzazione di un piano di risanamento; hanno quindi convenuto che tutte le autorità dovevano discutere con CS possibili soluzioni alternative (v. n. 6.3.4).

Colloqui paralleli con CS e UBS: non-meeting tra fine ottobre e dicembre 2022

Parallelamente alle strutture ordinarie previste dal Memorandum of Understanding, a partire da fine ottobre 2022 il capo del DFF e il presidente della BNS hanno dato avvio ai cosiddetti «non-meeting» con il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Per gran parte degli incontri i dettagli dei contenuti discussi non sono noti. Secondo il presidente della BNS e il capo del DFF, essi servivano a promuovere la ricerca di una soluzione con CS in un contesto non formalizzato. In occasione di questi non-meeting con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, la disponibilità di UBS a un'acquisizione di CS era stata sondata già nell'ottobre 2022. La FINMA ha criticato il formato di questi incontri in considerazione del loro carattere non vincolante e dell'assenza di richieste nei confronti di CS; ha quindi preso parte a solo tre di essi. Soltanto in occasione dell'ultimo non-meeting del 29 dicembre 2022 organizzato dalla FINMA sono state sottoposte a CS richieste vincolanti. La FINMA e il CC non sono stati messi al corrente di tutti gli incontri e dei loro contenuti (v. n. 6.3.3). I non-meeting sono terminati con l'avvicendamento alla guida del DFF all'inizio del 2023.

La Commissione è giunta a ritenere che i non-meeting erano limitatamente adeguati nell'ambito dell'organizzazione di crisi nel suo insieme, poiché erano scarsamente integrati nei lavori degli organi di gestione di crisi e il flusso di informazioni non era garantito. Gli incontri hanno nondimeno offerto un certo valore aggiunto, soprattutto quello con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, poiché hanno consentito di delineare relativamente presto la soluzione dell'acquisizione. La Commissione ha formulato una raccomandazione affinché sia migliorata l'integrazione di questi non-meeting nei lavori ordinari delle autorità (v. n. 13.1.1).

Preparazione della fine dell'anno

Il 2 dicembre il collegio del Consiglio federale ha discusso nuovamente la situazione di CS, considerando anche il tempo di reazione a disposizione qualora CS avesse presentato alla BNS una richiesta di ELA. I membri del Consiglio federale hanno convenuto che dovevano garantire la reperibilità durante le festività (v. n. 6.3.5). Ul-

teriori informazioni sono seguite nelle sedute del Consiglio federale del 9 e 16 dicembre. Il capo del DFF ha riferito al Consiglio federale che la situazione di CS era stabile a un livello basso.

Il 4 dicembre si è tenuto uno dei summenzionati non-meeting tra il capo del DFF, il presidente della BNS e il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Oggetto dei colloqui erano la vendita di CS e l'effetto stabilizzante di una comunicazione pubblica da parte delle autorità in merito alla situazione della banca. Nel dicembre 2022 sia il presidente della BNS sia il capo del DFF si sono quindi espressi positivamente sulla nuova strategia di CS (v. n. 6.4.4). La CPI si chiede se tali dichiarazioni fossero opportune in quel momento, conoscendo la reale situazione critica di CS. Non è possibile stabilire se la comunicazione pubblica abbia avuto per CS l'auspicato effetto stabilizzante che avrebbe potuto giustificarla.

Dal momento che nel mese di dicembre CS ha continuato a registrare deflussi di liquidità senza che si delineasse un miglioramento, all'inizio del mese il CC ha discusso diversi scenari di intervento per stabilizzare o salvare CS (tra l'altro ricorso all'ELA, vendita di CS, diverse forme di un PLB, fallimento della banca). Le autorità erano unanimi nel sostenere che CS dovesse portare avanti autonomamente uno scenario di vendita, poiché il ruolo istituzionale della FINMA non le consentiva di discutere un'acquisizione di CS con altri istituti bancari. Nel frattempo le autorità hanno continuato ad appurare i rischi di perdita per la Confederazione nel caso di una linea di liquidità concessa dallo Stato. La FINMA e la BNS avevano tuttavia pareri discordanti in merito alla possibilità di alleviare il problema di fiducia di CS con ulteriore liquidità. La BNS sosteneva che strumenti come l'ELA e il PLB non sarebbero riusciti ad eliminare una situazione cronica di mancanza di fiducia e ricorrervi sarebbe stato opportuno solamente in caso di un'improvvisa perdita di fiducia (v. n. 6.3.5).

A partire dal 6 dicembre le critiche nei confronti di CS da parte dei rappresentanti della FINMA si sono progressivamente diffuse fino al livello della presidente del consiglio di amministrazione. La FINMA ha quindi chiesto con enfasi ancora maggiore di preparare una concentrazione con un'altra banca (v. n. 6.3.1).

Poco prima delle festività natalizie, precisamente il 22 dicembre, il CC si è riunito per l'ultima volta nel 2022 e ha constatato che, da ottobre di quell'anno, erano stati prelevati circa 130 miliardi di franchi dai depositi presso CS e che ulteriori deflussi avrebbero drammaticamente peggiorato la situazione della banca. La FINMA ha dunque assicurato che CS adempiva i requisiti per ricorrere all'SRS e all'ELA. Ha riferito al CC di aver incaricato CS di preparare uno scenario di vendita a breve e medio termine entro l'inizio di gennaio per essere pronti anche a una vendita di emergenza della banca. Sulla base delle discussioni condotte nel CC, anche l'OD ha deciso di esaminare ancor più approfonditamente la vendita di CS e, per quanto possibile, di predisporla (v. n. 6.3.5).

Il 28 dicembre la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha allertato il presidente della BNS poiché CS si trovava in una situazione estremamente critica e la situazione della liquidità aveva subito un ulteriore e drastico peggioramento. Il 29 dicembre si è quindi tenuto un non-meeting con il presidente del consiglio di amministrazione di CS, nel corso del quale la FINMA ha perentoriamente chiesto a CS di preparare una vendita entro l'inizio di gennaio, tra l'altro con un elenco con-

creto di possibili acquirenti, la predisposizione di una «data room» virtuale e l'elaborazione dello scenario di un'acquisizione da parte di UBS in tempi brevi (v. n. 6.3.5).

Passaggio di consegne alla guida del DFF nel contesto della crisi di CS

Con le dimissioni dell'allora capo del DFF per fine 2022, in dicembre era necessario un avvicendamento alla guida del Dipartimento. Al riguardo la consigliera federale Karin Keller-Sutter e il consigliere federale Ueli Maurer si sono incontrati il 19 dicembre 2022 alla presenza dei rispettivi segretari generali. In quell'occasione la consigliera federale designata a capo del DFF ha ricevuto brevi informazioni orali sulla situazione della banca, che è stata definita stabile. Nel prosieguo del mese il capodipartimento in carica e la futura capodipartimento hanno avuto un colloquio telefonico poco prima di Natale e un altro tra Natale e Capodanno. Anche in queste occasioni, l'allora capo del DFF ha definito stabile la situazione della banca, nonostante le difficoltà segnalate da CS durante le festività (v. n. 6.3.5).

La direttrice dell'AFF e la consigliera federale Karin Keller-Sutter si sono incontrate due volte già nel dicembre 2022, ma CS non è stato il tema principale dei loro colloqui, dedicati prioritariamente alla pianificazione del preventivo. I primi incontri della nuova capodipartimento con la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali si sono tenuti nel gennaio 2023.

La CPI è giunta alla conclusione che l'avvicendamento alla guida del Dipartimento non è stato ottimale per quanto attiene al dossier CS: è mancata una vera e propria consegna del dossier. La CPI ha quindi formulato una raccomandazione in merito al passaggio di consegne nei dipartimenti (v. n. 13.1.6).

Ulteriori lavori delle autorità e informazione del Consiglio federale a partire dal gennaio 2023 fino alla crisi acuta

Tra gennaio e febbraio 2023 la FINMA ha seguito e sorvegliato i lavori di CS nell'ambito degli scenari prospettati dalle autorità (v. di seguito). A metà gennaio CS ha confermato di avere completato la data room virtuale richiesta e già all'inizio di gennaio aveva comunicato alla FINMA un elenco di quattro possibili acquirenti. La FINMA ha nel frattempo sollecitato CS ad ampliare le misure di emergenza nel quadro dei piani di stabilizzazione, emergenza e liquidazione della banca (v. n. 6.4.1).

In seno al CC le autorità hanno continuato a formalizzare i quattro scenari dall'inizio di gennaio. Un gruppo di lavoro misto ha elaborato anche analisi macroeconomiche per stimare le conseguenze degli scenari. Un altro gruppo di lavoro del CC ha esaminato approfonditamente una nazionalizzazione temporanea («temporary public ownership», TPO) dell'unità svizzera di CS in caso di fallimento (v. n. 6.4.2).

Nel 2023 la nuova capo del DFF ha informato con una certa frequenza il Consiglio federale sulla situazione di CS. Inizialmente le informazioni sono state trasmesse ancora oralmente poi, il 1° febbraio 2023, è stato messo per la prima volta a disposizione un documento di lavoro sui vari scenari, seppure i contenuti rimanessero di carattere generale. Di conseguenza, le importanti analisi macroeconomiche svolte

dalle autorità coinvolte non sono state tematizzate in seno al Consiglio federale fino alla crisi acuta del marzo 2023 (v. n. 6.4.3, 13.1.3, 13.2.3).

Sviluppo degli scenari percorribili tra ottobre 2022 e marzo 2023

A partire dall'ottobre 2022 le autorità hanno discusso diverse soluzioni possibili generalmente nel CC e poi in seno all'OD, su alcuni temi talora anche in gruppi di lavoro istituiti ad hoc. Dall'autunno 2022 fino a marzo 2023 le autorità hanno prevalentemente discusso ed eventualmente approntato i seguenti scenari (v. n. 6.3.3):

- superamento della crisi da parte di CS con le proprie forze;
- acquisizione di CS da parte di un'altra banca (svizzera o estera);
- risanamento di CS;
- fallimento di CS e attivazione del piano d'emergenza;
- nazionalizzazione temporanea di CS (TPO).

Alcune misure (p. es. ELA, ELA+, PLB, ordine di azzerare le obbligazioni AT1) erano contenute in più scenari. La fusione di CS con UBS o l'acquisizione di CS da parte di UBS è stata discussa in seno all'OD per la prima volta il 21 ottobre 2022, dopo che il presidente della BNS aveva avuto un colloquio informale al riguardo con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS a margine dell'assemblea del FMI a Washington (v. n. 6.3.3). Nonostante questo primo contatto in ottobre, tutti gli scenari menzionati sono stati ulteriormente sviluppati e presentati al Consiglio federale (v. n. 6.3.4, 6.3.5, 6.4.2, 6.4.3). Le autorità erano interessate non soltanto alla questione della fattibilità, ma anche alle conseguenze economiche delle diverse misure: da gennaio 2023 la BNS, la FINMA, la SFI e l'AFF hanno quindi svolto analisi dell'impatto economico del fallimento di CS e dei costi e benefici dei singoli scenari (v. n. 6.4.3). È emerso che l'obiettivo perseguito con queste analisi non era univoco: se con le suddette analisi alcuni attori volevano identificare lo scenario di soluzione migliore, altri intendevano raccogliere informazioni per poter quantificare le conseguenze di una soluzione trovata in seguito in caso di emergenza. Nelle analisi sono emerse anche questioni giuridiche, legate per esempio all'attuazione di una TPO. I lavori sulle possibili conseguenze non sono stati conclusi poiché, a metà marzo, le autorità hanno dovuto fare fronte allo scoppio della crisi acuta.

Il PLB come misura necessaria nei diversi scenari

Sin dall'inizio della crisi è emerso che il PLB sarebbe stato necessario nella maggior parte degli scenari considerati. Il CC ha quindi discusso per la prima volta a metà settembre 2022 l'introduzione anticipata di un PLB nel contesto specifico delle difficoltà economiche di CS (v. n. 6.2.3). Le autorità hanno potuto basarsi sui lavori in corso nel DFF, che a metà marzo 2022 era stato incaricato dal Consiglio federale di elaborare un progetto da porre in consultazione al riguardo entro la metà del 2023 (v. n. 5.2.6).

Il 2 novembre 2022 il Consiglio federale ha discusso l'introduzione anticipata di un PLB, dopo che il giorno precedente l'OD e il CC erano giunti alla conclusione che l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità doveva essere presa seriamente in considerazione in quel momento (v. n. 6.3.4). Dopo che la seduta straordinaria del

Consiglio federale convocata per il 4 novembre 2022 era stata cancellata, la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale ha condotto analisi approfondite riguardo all'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità. L'UFG è stato coinvolto per chiarire alcune questioni giuridiche (v. n. 6.3.4). Il Consiglio federale ha infine rinunciato a introdurre un PLB nell'autunno/inverno 2022 poiché le autorità non ne hanno riconosciuto la necessità immediata e CS temeva che l'anticipazione di tale misura potesse avere ripercussioni negative sui mercati. I lavori preparatori per l'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità sono stati portati avanti nel 2023 dal gruppo di lavoro PLB, che ha presentato al CC i suoi risultati nel febbraio 2023, nel quadro dell'approfondimento degli scenari (v. n. 6.4.3).

Valutazione da parte della CPI

La CPI constata che le autorità hanno approntato sia le opzioni previste nella regolamentazione TBTF (liquidazione [resolution], ELA), sia nuove opzioni (TPO, ELA+, acquisizione). La CPI apprezza che le autorità abbiano preparato più scenari percorribili (v. n. 13.1.5) e ritiene indispensabile in particolare l'analisi delle loro conseguenze economiche. Sebbene alcuni aspetti siano da migliorare, la CPI conclude che le ipotesi e le stime dei costi formulate dalle autorità siano plausibili. Tuttavia, lo scopo delle analisi macroeconomiche, di cui tra l'altro il Consiglio federale non è stato messo al corrente, non era chiaro (v. n. 13.1.5).

10. Superamento della crisi acuta con la fusione sostenuta dallo Stato tra CS e UBS

Gli eventi sono precipitati a partire dal 15 marzo 2023. In questa fase acuta della crisi la pressione del tempo è stato un fattore decisivo: le autorità coinvolte hanno capito immediatamente che a quel punto erano necessarie misure urgenti per impedire la liquidazione (resolution) di una banca di rilevanza sistemica come CS. Già il 15 marzo hanno quindi istituito un'organizzazione di crisi presso la sede centrale del DFF (Bernherhof). Le autorità dovevano fare fronte a diverse problematiche. Prima di tutto occorre trovare la soluzione ottimale in questa situazione per evitare un'imminente crisi finanziaria. Tuttavia, per una soluzione era necessario non soltanto il consenso di CS e UBS, ma anche quello delle autorità regolatorie estere, oltre allo stanziamento di due crediti d'impegno straordinari da parte della Delegazione delle finanze (DelFin). Si trattava quindi di conciliare, in tempi strettissimi, gli interessi delle parti più diverse.

Di seguito è riportata una breve sintesi cronologica dei principali eventi verificatisi nei giorni di marzo, dopo di che la CPI espone diversi aspetti essenziali della crisi acuta.

Breve sintesi dei principali sviluppi verificatisi tra il 15 e il 19 marzo 2023

Le autorità hanno immediatamente compreso la rilevanza della dichiarazione del presidente della Saudi National Bank, che escludeva ulteriori investimenti in CS. La mattina del **15 marzo 2023** si sono subito tenuti diversi contatti a livello operativo tra esponenti della FINMA, della BNS e di CS per discutere le conseguenze di questa dichiarazione. La FINMA ha inoltre intimato a CS di terminare il piano di risanamento entro il giorno seguente (v. n. 7.2.2).

L'OD si è riunito la prima volta alle ore 12.00. I suoi membri hanno unanimemente convenuto che era necessario intervenire e hanno deciso di perseguire tutti gli scenari. Per le parti coinvolte era necessario trovare una misura praticabile al più tardi entro la domenica sera al fine di tranquillizzare i mercati prima dell'apertura di lunedì delle borse internazionali. L'OD ha infine deciso di prendere contatto con UBS e CS per preparare un'eventuale fusione. È stato convenuto anche che la BNS e la FINMA pubblicassero un comunicato stampa nel corso della giornata per riportare la calma sui mercati.

Già alle 16 si sono incontrati a Zurigo la consigliera federale a capo del DFF, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, la presidente del consiglio di amministrazione, il direttore e il responsabile della divisione Banche della FINMA, il presidente della BNS e i rappresentanti di UBS. In questa occasione, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha consegnato alle autorità un documento di una pagina con le richieste di UBS. In tarda serata la capodipartimento ha avuto un colloquio telefonico con i vertici di CS nel corso del quale ha esposto le sue aspettative nei confronti della banca.

Parallelamente ai colloqui condotti con i due istituti finanziari, le autorità hanno preso i primi contatti con le autorità partner internazionali. Inoltre, la consigliera federale a capo del DFF ha chiesto la convocazione di una seduta straordinaria del Consiglio federale per il giorno seguente.

Dato che la liquidità della banca continuava a peggiorare, alle ore 21 il gruppo CS ha presentato alla BNS una richiesta ufficiale di sostegno straordinario di liquidità (ELA) per Credit Suisse (Svizzera) SA. CS ha reso noto il ricorso all'ELA in un comunicato stampa nella notte tra il 15 e il 16 marzo 2023.

*Il giorno successivo, il **16 marzo 2023**, il Consiglio federale ha trattato per la prima volta la crisi acuta. La mattina presto si è avuto anche un primo contatto telefonico tra CS e UBS, conclusosi senza esito. Il CC e, poi, l'OD hanno dibattuto nel corso della mattinata le richieste di UBS.*

Tali richieste erano attinenti alla ristrutturazione, alle future esigenze di capitale, all'intermediazione con le rilevanti autorità svizzere ed estere in merito all'approvazione della fusione, alla comunicazione pubblica e alle garanzie. È stato menzionato anche l'azzeramento delle obbligazioni AT1. Tre delle richieste risultavano particolarmente problematiche: la concessione di liquidità a UBS senza che venissero fornite adeguate garanzie, la concessione di una garanzia da parte della Confederazione a favore di UBS e la concessione da parte della FINMA di agevolazioni a lungo termine sulle esigenze in materia di fondi propri e liquidità. Le autorità hanno quindi comunicato a UBS che alcune richieste non erano affatto ricevibili e altre potevano essere soddisfatte solamente in parte. I rappresentanti delle autorità hanno convenuto di chiarire le questioni ancora aperte con UBS entro quel giorno e di chiederle entro quando potevano attendersi un suo sostanziale accordo alla concentrazione con CS. In quella stessa mattina la BNS ha approvato la richiesta di ELA di CS. Inoltre, la consigliera federale a capo del DFF e la direttrice dell'AFF hanno informato la presidente della DelFin.

Nella prima seduta straordinaria del Consiglio federale cominciata nelle prime ore del pomeriggio è stata delineata una prima linea d'azione: il DFF ha chiesto di esten-

dere l'ELA esistente e di porre immediatamente in vigore uno strumento di garanzia statale della liquidità (PLB) in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale. Questo strumento di garanzia statale della liquidità (compreso il PLB) doveva essere immediatamente «attivato» dal Consiglio federale per consentire di erogare a CS mutui a sostegno della liquidità con una garanzia in caso di dissesto della Confederazione. La richiesta prevedeva inoltre che il Consiglio federale chiedesse alla DelFin di stanziare con procedura d'urgenza il credito d'impegno di 100 miliardi di franchi occorrente per assicurare la garanzia in caso di dissesto, in modo che la Confederazione potesse fornire alla BNS la garanzia necessaria per concedere a CS mutui a sostegno della liquidità. L'ordinanza di necessità adottata è entrata in vigore alle ore 19, ma è stata pubblicata soltanto il 19 marzo 2023.

Il 16 marzo le autorità hanno intrattenuto colloqui con le loro omologhe estere. Inoltre, CS e UBS preparavano internamente le loro basi negoziali e UBS ha presentato il suo elenco ampliato delle richieste.

Il 17 marzo 2023, terzo giorno di crisi, la situazione di CS si è notevolmente aggravata. La mattina presto, CS ha presentato alla FINMA, come richiesto, una bozza del piano di risanamento riveduto, corretto in base alle cifre aggiornate e che potesse essere approvato. Come già avvenuto il giorno precedente, la consigliera federale a capo del DFF, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, la direttrice dell'AFF, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA nonché il presidente e il vicepresidente della BNS hanno avuto un nuovo colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS di prima mattina. Continuava a non prospettarsi un'intesa tra CS e UBS. Subito dopo si è tenuta una videoconferenza tra gli stessi rappresentanti delle autorità e il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS, nel corso della quale le autorità hanno ribadito che, a causa della situazione di crisi acuta, secondo la FINMA le uniche opzioni percorribili erano la liquidazione (resolution) o la concentrazione con UBS. In considerazione dello stallo delle trattative, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha invitato i vertici delle due banche a una riunione chiarificatrice, richiamando la loro attenzione sulla gravità della situazione.

Il drammatico deteriorarsi della sua liquidità ha indotto CS a chiedere nel corso della mattinata l'ELA+, che la BNS ha concesso immediatamente.

Nella seduta del Consiglio federale di quello stesso giorno sono stati forniti gli ultimi aggiornamenti sulla situazione al Consiglio federale, che ha discusso la possibilità di una TPO, ma l'ha momentaneamente respinta. Di fronte al lento procedere delle trattative, ha chiesto di perseguire una variante alternativa allo scenario della fusione.

Il 18 marzo, quarto giorno di crisi, le trattative sono proseguite in parallelo. L'OD si è riunito due volte e ha avuto un colloquio con UBS e CS, che con BlackRock ha messo in campo un nuovo acquirente. Questa possibilità è stata tuttavia scartata poco dopo, quando i responsabili di BlackRock hanno ritirato l'offerta. Nel frattempo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha chiesto a Sergio Ermotti se fosse disposto ad assumere la funzione di CEO in caso di un risanamento. La FINMA ha inoltre adottato il suo mandato negoziale. Nella sua seduta straordinaria, il Consiglio federale ha nuovamente discusso i possibili scenari alternativi, poiché

un'intesa appariva ancora in bilico. Nel frattempo sono proseguiti i colloqui tra le autorità e le banche.

Nel primo pomeriggio il consiglio di amministrazione di UBS si è dichiarato sostanzialmente favorevole alla fusione con CS, tuttavia pretendeva dalle autorità una garanzia maggiore riguardo alla «non-core unit» (NCU), poiché UBS si attendeva elevati costi operativi su un lungo lasso di tempo (v. n. 7.2.4). Soltanto verso sera UBS e le autorità hanno convenuto la garanzia a copertura delle perdite comunicata successivamente, dopodiché la consigliera federale a capo del DFF ha riferito al Consiglio federale che era stata raggiunta un'intesa con UBS.

Lo stesso giorno CS ha ottenuto da UBS la prima versione del contratto di fusione. Fino a sabato, il presidente del consiglio di amministrazione di CS non era stato messo al corrente dell'intero contenuto delle trattative. Ha appreso per la prima volta sabato sera che era stato offerto un prezzo di un miliardo di franchi (v. n. 7.2.4).

Mentre avanzavano le trattative tra le banche, la FINMA ha proseguito i lavori preparatori per il risanamento di CS come opzione di ripiego. La sera del 18 marzo 2023 questa soluzione era pronta per essere firmata, concordata a livello internazionale e avrebbe potuto essere attuata in alternativa alla fusione (v. n. 7.2.4).

Domenica 19 marzo 2023, quinto giorno di crisi, le autorità si sono impegnate in particolare a convincere CS dell'intesa raggiunta il giorno precedente con UBS. Nella notte tra sabato e domenica CS ha indirizzato una lettera molto critica alla SFI nella quale sosteneva che le condizioni erano inaccettabili. Le critiche riguardavano soprattutto il prezzo d'acquisto e l'ampia clausola di recesso che UBS aveva posto sul tavolo. In risposta alla lettera, domenica mattina presto si è tenuto un incontro tra il presidente del consiglio di amministrazione di CS e diversi rappresentanti delle autorità, i quali hanno dichiarato che era stato raggiunto il «point of non-viability» (PONV) e che sarebbe stato necessario procedere alla liquidazione (resolution) di CS se non si fosse trovata una soluzione con UBS. Hanno prospettato anche un prezzo più elevato. Infine, hanno cercato di trovare un accordo con UBS sui punti ancora controversi.

Nella sua successiva seduta, il Consiglio federale si è detto disponibile ad aumentare le garanzie della Confederazione se in cambio UBS avesse acconsentito a pagare un prezzo più elevato. Dato che in quel momento l'operazione non era ancora conclusa, il Consiglio federale ha sondato anche la possibilità di una fusione forzata con UBS. Inoltre, erano state preparate le opzioni di una rapida nazionalizzazione temporanea (TPO) e del risanamento. La variante preferita rimaneva la vendita di CS a UBS o la fusione tra le due banche. Con questo intento si sono svolti i due incontri del Consiglio federale prima con i vertici di CS, poi con quelli di UBS.

Parallelamente alla ricerca di questa soluzione, la DelFin si è riunita in vista dello stanziamento del credito d'impegno straordinario di 100 miliardi di franchi per i sostegni di liquidità, necessario per realizzare il pacchetto di misure del Consiglio federale.

Nel pomeriggio è stato infine raggiunto l'accordo tra CS e UBS, dopodiché il Consiglio federale ha emanato il suo pacchetto di misure, che includeva in particolare una garanzia della Confederazione a favore di UBS di 9 miliardi di franchi a copertura delle perdite e una garanzia alla BNS di 100 miliardi di franchi per l'erogazione di

mutui a sostegno della liquidità di CS. La DelFin ha approvato i due crediti e ha trasmesso la sua decisione favorevole al DFF e alla CaF alle ore 17.47. Con un'ordinanza di necessità il Consiglio federale ha incaricato la FINMA di ordinare l'azzeramento delle obbligazioni ATI.

Dopo che era stata decisa la fusione, CS ha chiesto altri 30 miliardi di franchi sotto forma di ELA+ alla BNS. Alla successiva conferenza stampa congiunta dei vertici della banca, la fusione di CS con UBS è stata comunicata alla consigliera federale a capo del DFF, al presidente della Confederazione e ai responsabili della FINMA e della BNS. La soluzione adottata ha raggiunto il suo obiettivo: ha tranquillizzato gli operatori del mercato e ha scongiurato una possibile crisi finanziaria ed economica internazionale.

Aspetti salienti della gestione di crisi nella fase acuta

Di seguito sono presentati brevemente alcuni aspetti essenziali della gestione di crisi nella fase acuta della crisi.

Coordinamento tra DFF, SFI, BNS e FINMA

Come esposto sopra, diversi esponenti delle autorità erano impegnati in prima linea nelle trattative con le banche (v. n. 7.2.4), primi tra tutti i vertici del DFF, della SFI, della FINMA e della BNS. La consigliera federale a capo del DFF ha condotto i colloqui con le banche il giorno in cui la crisi è cominciata (v. n. 7.2.1). In seguito il presidente della BNS si è messo in contatto con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS per discutere l'elenco delle richieste. Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha esposto al presidente della BNS le difficoltà nel dialogo con CS (v. n. 7.2.2). Di fronte al lento procedere delle trattative tra UBS e CS, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha organizzato un colloquio tra i rappresentanti di CS e UBS (v. n. 7.2.3). Sabato 18 marzo la FINMA e la BNS hanno discusso con UBS gli aspetti problematici della NCU. In quello stesso giorno la consigliera federale a capo del DFF si è rivolta al presidente del consiglio di amministrazione di CS e lo ha sollecitato ad accettare l'offerta di UBS (v. n. 7.2.4).

La CPI apprezza la flessibilità e l'impegno degli attori coinvolti. La cellula di crisi istituita al Bernerhof ha consentito uno stretto coordinamento tra le autorità e ha posto le basi per deliberazioni e decisioni efficienti (v. n. 7.2.1–7.2.5). In considerazione dell'estrema urgenza, alcuni processi consueti non sono stati rispettati, per esempio le riunioni dell'OD tenutesi tra il 17 e il 19 marzo 2023 non sono state più verbalizzate, il che è comprensibile, ma talora ostacola la tracciabilità.

Ruolo del Consiglio federale e suo coinvolgimento

La frequenza delle sedute del Consiglio federale è aumentata nella fase acuta della crisi di CS insorta nel marzo 2023. Salvo in un caso, si sono tenute ogni giorno. Per agevolare l'organizzazione delle sedute straordinarie in quei giorni, come canale di informazione è stato scelto Threema.

Alle sedute hanno preso regolarmente parte i rappresentanti della FINMA, della SFI, della BNS e delle due banche. Il Consiglio federale ha così ottenuto informazioni di prima mano e si è potuto fare un quadro della situazione, il che era più che mai im-

portante, poiché i tempi strettissimi ostacolavano la preparazione dei consiglieri federali alle sedute.

Il DFF ha sottoposto al Consiglio federale i documenti necessari all'attuazione delle misure, tuttavia mancavano descrizioni dettagliate degli scenari e le stime dei costi economici elaborate da un gruppo di lavoro del CC. Il 18 marzo è seguita una spiegazione orale delle conseguenze e dei costi di tutte le varianti. Secondo la Commissione, queste informazioni sono state fornite con estremo ritardo al Consiglio federale (v. n. 7.2.4) che, se la fusione non fosse andata a buon fine, avrebbe dovuto optare per uno scenario alternativo domenica 19 marzo 2023.

La Commissione reputa dunque che, anche nei giorni della crisi acuta, il Consiglio federale non sia stato informato in modo ottimale in merito agli scenari. La CPI si chiede se, in questa fase della crisi, il collegio del Consiglio federale disponesse di una sufficiente base di informazioni per seguire efficacemente lo stato di elaborazione dei diversi scenari percorribili. A suo avviso è inopportuno che il DFF non abbia fornito agli altri membri del Consiglio federale un quadro completo dei risultati dei lavori relativi ai diversi scenari in febbraio e all'inizio di marzo 2023. Se ciò fosse avvenuto, il Consiglio federale avrebbe potuto soppesare la sua decisione per alcune settimane.

Ruolo delle autorità nell'intesa raggiunta tra CS e UBS e nella determinazione del prezzo d'acquisto

Le autorità, segnatamente il DFF e la BNS, hanno svolto un ruolo molto attivo nelle trattative tra le banche, come risulta da quanto esposto sopra. Fino a un certo punto hanno sostituito il contatto diretto tra CS e UBS. Per esempio, UBS ha discusso il suo elenco di richieste con le autorità e non con CS (v. n. 7.2.1, 7.2.2). La sera di sabato 18 marzo le autorità hanno raggiunto un'intesa con UBS (v. n. 7.2.4), senza il coinvolgimento diretto di CS.

Le autorità hanno cercato in qualche modo di conciliare gli interessi di CS e UBS, prestando attenzione anche alle ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Dato che la domenica mattina CS si rifiutava ancora di accettare il prezzo iniziale di un miliardo di franchi, le autorità hanno aumentato le garanzie da fornire. Nelle trattative sul prezzo erano coinvolti in particolare il presidente della BNS e la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali. Quest'ultima ha inoltre moderato le trattative relative alla clausola MAC («material adverse change»).

Secondo la CPI, grazie a questo ruolo molto attivo svolto dalle autorità, le trattative hanno condotto in breve tempo a un risultato che ha tenuto adeguatamente conto delle principali esigenze delle parti coinvolte (v. n. 13.2.6). Le autorità hanno avuto un ruolo molto più attivo di quanto ci si sarebbe potuti attendere in base alla comunicazione pubblica successiva alla decisione della fusione. La CPI ritiene che l'intervento congiunto delle autorità sia stato opportuno, poiché ne ha rafforzato la posizione, tuttavia questo approccio può impedire di comprendere chi è responsabile in ultima istanza. La CPI ha individuato un potenziale di miglioramento al riguardo e ha formulato una raccomandazione (v. n. 13.2.1).

Scelta dello scenario

La CPI constata che domenica 19 marzo erano state perfezionate tre opzioni, il che è da giudicare nel complesso positivamente: l'acquisizione di CS da parte di UBS (compresa un'eventuale acquisizione forzata), il risanamento di CS e una nazionalizzazione temporanea (TPO) del gruppo (v. n. 13.2.4).

- *Acquisizione di CS da parte di UBS: questo scenario è stato discusso a partire dall'autunno 2022. In teoria era stata considerata un'acquisizione sia da parte di banche svizzere che da parte di banche estere, ma non si è prospettata alcuna alternativa realistica a un'acquisizione da parte di UBS. Questo scenario era la soluzione preferita dalle autorità (v. n. 13.1.5).*
- *Risanamento: lo scenario era stato preparato dalla FINMA a partire dall'autunno 2022, ma la sua attuazione era ritenuta rischiosa. La CPI constata che il 17 marzo una bozza di decisione della FINMA concernente il risanamento e la sua traduzione in inglese erano a disposizione e che era stato identificato un potenziale CEO di CS (v. n. 13.1.5).*
- *Nazionalizzazione (TPO): questo scenario è tornato ad acquisire una crescente importanza nei giorni della crisi acuta. La CPI deplora che l'UFG sia stato interpellato solamente in uno stadio molto avanzato (v. n. 13.1.5).*

La CPI osserva inoltre che, nonostante la vasta portata dei suoi accertamenti, non è stato possibile stabilire con chiarezza se, qualora non fosse stata raggiunta un'intesa tra CS e UBS, le autorità avrebbero proceduto a un risanamento, a una nazionalizzazione temporanea (TPO) o, addirittura, a una fusione forzata con UBS (v. n. 7.2). Sembra che le parti coinvolte non avessero raggiunto un accordo sul piano B.

Valutazione della soluzione raggiunta

La situazione nel marzo 2023 era contrassegnata da una notevole incertezza per quanto attiene alle possibili conseguenze di un intervento delle autorità. Date le circostanze, la CPI ritiene adeguata la soluzione scelta. La fusione tra CS e UBS ha riportato la calma sui mercati e ha evitato una possibile crisi finanziaria ed economica internazionale. A medio e lungo termine, tuttavia, si pongono questioni inerenti al diritto sui cartelli. La CPI è inoltre del parere che la soluzione scelta abbia palesato in modo evidente alcune lacune della regolamentazione TBTF esistente (v. n. 13.2.6).

Coordinamento con le autorità estere

Per una proficua gestione della crisi è stato essenziale non da ultimo lo stretto coordinamento con le autorità estere, con cui le autorità svizzere hanno intensificato i contatti immediatamente dopo lo scoppio della crisi acuta il 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1 segg.). Lo scambio e il coordinamento con i partner stranieri hanno seguito le competenze istituzionali. I contatti vertevano su regolari aggiornamenti in merito all'evoluzione della situazione e alle misure già adottate, per esempio la concessione dell'ELA da parte della BNS così come le aumentate esigenze in materia di liquidità da parte della Fed. Si è rivelato essenziale in particolare il coordinamento in vista delle misure in preparazione, ossia la decisione di risanamento e l'eventuale fusione tra CS e UBS.

La maggior parte dei contatti menzionati è stata organizzata in tempi brevi. Dal momento che manca una documentazione scritta completa, i contenuti concreti non sono sempre pienamente ricostruibili. In base agli accertamenti compiuti dalla CPI, appare tuttavia evidente che le autorità svizzere hanno avuto l'impressione che le loro autorità partner si attendevano una grave crisi finanziaria in caso di liquidazione (resolution), pertanto premevano per una fusione.

Comunicazione del 19 marzo 2023

Nella fase conclusiva delle trattative, i lavori dei responsabili della comunicazione degli attori coinvolti procedevano in parallelo. Hanno riferito dell'intesa, in occasione di una conferenza stampa, il presidente della Confederazione, la consigliera federale a capo del Dipartimento competente, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, il presidente della Direzione generale della BNS e i presidenti dei consigli di amministrazione di UBS e CS (v. n. 13.2.7). Secondo la CPI, la soluzione è stata annunciata in modo credibile e la comunicazione ha avuto l'effetto auspicato, che era quello di tranquillizzare i mercati.

11. Panoramica degli aiuti finanziari messi a disposizione

L'ente pubblico (Confederazione e BNS) ha impiegato e garantito somme enormi per la fusione d'urgenza di CS. Tali aiuti finanziari vengono descritti brevemente qui di seguito. I mezzi stanziati hanno superato quelli effettivamente utilizzati.

Della soluzione globale del 19 marzo 2023 faceva parte un contratto di garanzia tra la Confederazione e UBS del valore di 9 miliardi di franchi per l'assunzione di perdite che UBS avrebbe potuto subire dalla vendita di determinati attivi di CS che non rientravano nel core business di UBS (il 3 % ca. del totale degli attivi della banca dopo la fusione). I primi 5 miliardi di franchi di perdite dovevano essere assunti da UBS, mentre i successivi 9 miliardi sarebbero stati a carico della Confederazione. La base legale è costituita dall'articolo 14a dell'ordinanza di necessità.

Dopo il 19 marzo 2023, il DFF e UBS hanno convenuto esattamente gli attivi di CS che rientravano nella garanzia. Il contratto è stato firmato il 9 giugno 2023. UBS ha rescisso il contratto di garanzia l'11 agosto 2023, poiché non lo ha ritenuto più necessario dopo l'esame del portafoglio. Per questo contratto UBS ha versato alla Confederazione complessivamente 40 milioni di franchi.

Un'altra parte del pacchetto era una garanzia della Confederazione a favore della BNS a copertura dei mutui a sostegno della liquidità erogati a CS per un importo di 100 miliardi di franchi (PLB). L'importo dei mutui effettivamente ottenuti il 20 marzo 2023 era di 70 miliardi di franchi. UBS ha rescisso spontaneamente anche tale contratto di mutuo l'11 agosto 2023 e di conseguenza sono venuti meno i rischi finanziari per la Confederazione. Fino al 31 luglio 2023 CS ha contabilizzato un premio per la messa a disposizione e un premio di rischio pari a 214 milioni di franchi, di cui 61 milioni a favore della BNS e 153 milioni a favore della Confederazione.

Una parte consistente dei mezzi finanziari è stata messa a disposizione dalla BNS mediante i suoi sostegni straordinari di liquidità. Il 16 marzo 2023 la BNS ha concesso un sostegno straordinario di liquidità (ELA) pari a 38 miliardi di franchi e uno schema di rifinanziamento straordinario (SRS) pari a circa 10 miliardi di franchi.

Un aiuto finanziario fondamentale era rappresentato anche dai sostegni supplementari di liquidità (ELA+) concessi dalla BNS in virtù dell'articolo 3 dell'ordinanza di necessità e garantiti da un privilegio nel fallimento. Il 17 e il 19 marzo 2023 la BNS ha concesso complessivamente 100 miliardi di franchi, ma l'importo effettivamente utilizzato è stato di 50 miliardi di franchi.

In totale l'ente pubblico ha quindi messo a disposizione 257 miliardi di franchi. Secondo le sue indicazioni, la BNS ha concesso sostegni di liquidità per un importo effettivo di 168 miliardi di franchi. Il recesso dal contratto di garanzia e la rinuncia al PLB hanno permesso di non gravare il bilancio della Confederazione.

12. Altri aspetti generali

Coinvolgimento di altri organi federali

Ufficio federale di giustizia

L'UFG è l'autorità competente e centro di prestazioni della Confederazione per le questioni giuridiche. Controlla tutti i progetti di atti normativi, tra cui rientrano anche le ordinanze di necessità del Consiglio federale, sotto il profilo della costituzionalità e della legalità, come anche della loro conformità e compatibilità con il diritto nazionale e internazionale vigente (controllo normativo preventivo).

L'UFG è stato interpellato quattro volte nell'ambito del dossier CS: prima di tutto a livello specialistico tra ottobre e novembre 2022 sui progetti di un'ordinanza di necessità concernente un PLB, secondariamente nella persona del direttore dell'UFG quando la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale ha trattato approfonditamente la tematica del PLB a fine novembre 2022 (v. n. 6.3.4), in terzo luogo nella fase acuta della crisi la sera del 15 marzo 2023 e in quarto luogo, sempre nella fase acuta della crisi, nel fine settimana del 18/19 marzo 2023 (v. n. 7.2.3 e 7.2.4). In realtà il 7 marzo 2023, quindi ancora prima dello scoppio della crisi acuta, il CC aveva deciso che avrebbe coinvolto prossimamente l'UFG su determinate tematiche. In generale il ricorso all'UFG è stato tuttavia discontinuo ed è avvenuto con una breve fase di preparazione, di conseguenza su determinati temi è rimasto molto superficiale.

Il coinvolgimento dell'UFG ha consentito un'informazione più approfondita del Consiglio federale nell'autunno/inverno 2022 per quanto atteneva ai pro e contro delle diverse possibilità di intervento e alle alternative all'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità. La Commissione ritiene che l'UFG avrebbe dovuto essere coinvolto costantemente o in una fase precedente su determinati aspetti (v. n. 14.2.1). Nel contempo la crisi ha mostrato che l'UFG da solo non può valutare aspetti tecnici fondamentali, bensì dipende dalle competenze delle autorità specializzate e dalle loro valutazioni trasparenti. In considerazione dell'importanza per lo Stato di diritto del coinvolgimento dell'UFG, la Commissione invita il Consiglio federale a garantire, nell'emanazione del diritto di necessità, che l'UFG sia coinvolto tempestivamente e in modo costante e ad assicurare che le sue posizioni siano portate a conoscenza del Collegio governativo in forma adeguata (v. n. 14.2.1).

Commissione della concorrenza

In linea di principio la Commissione della concorrenza (COMCO) è preposta a valutare e approvare le concentrazioni di imprese sottoposte all'obbligo di annuncio. La FINMA può assumere questo ruolo per motivi di protezione dei creditori, ma deve invitare la COMCO a prendere posizione, come è avvenuto nella fusione tra CS e UBS (v. n. 7.2.3). La COMCO è stata informata per la prima volta di un'eventuale fusione il 17 marzo 2023. In questo breve lasso di tempo non è riuscita a esaminare il dossier in misura sufficiente, pertanto ha acconsentito a trasferire le competenze alla FINMA.

Nella sua presa di posizione sulla concentrazione pubblicata nel settembre 2023, la COMCO ha identificato la necessità di verificare su sei mercati se, dopo la fusione con CS, UBS avrebbe ottenuto o rafforzato una posizione dominante. Nella sua decisione finale la FINMA non ha ritenuto necessario svolgere ulteriori indagini, poiché i lavori svolti equivalevano a un esame approfondito della COMCO (v. n. 8.2.1).

La Commissione deplora che la competenza della COMCO non sia potuta confluire nella preparazione della fusione e nelle trattative. Tuttavia è difficile valutare a posteriori quando sarebbe stato opportuno coinvolgerla, poiché la situazione mutava continuamente (v. n. 14.2.3). La Commissione ritiene comunque che sarebbe necessario chiarire la definizione dell'espressione «protezione dei creditori» e il momento in cui debba essere coinvolta la COMCO (v. n. 14.2.3).

Revisione parziale della legge sul Parlamento (LParl)

L'inchiesta condotta dalla CPI ha messo in luce la necessità di concretizzare o, addirittura, di modificare diverse disposizioni della vigente legislazione sul Parlamento in riferimento alla CPI (v. n. 14.4). La CPI ha quindi deciso di presentare un'iniziativa parlamentare. La precisazione o la modifica del diritto anteriore è necessaria in primo luogo nei seguenti ambiti:

- a. lo status del Consiglio federale secondo l'articolo 167 LParl (in particolare il diritto del Consiglio federale di pronunciarsi e lo status particolare del rappresentante del Consiglio federale);*
- b. i diritti degli interessati secondo l'articolo 168 LParl;*
- c. l'integrazione dei lavori di altre commissioni (in particolare delle Commissioni della gestione);*
- d. l'obbligo del segreto secondo l'articolo 169 LParl;*
- e. i diritti d'informazione della CPI nei confronti delle unità indipendenti o rese autonome;*
- f. la stesura dei verbali delle sedute della CPI;*
- g. la consultazione delle persone sentite sulla bozza del rapporto.*

Questa iniziativa parlamentare deve essere assegnata per l'ulteriore elaborazione a una delle due Commissioni della gestione, poiché concerne l'ambito dell'alta vigilanza.

13. Interventi necessari dal punto di vista della Commissione

La CPI ha constatato la necessità di ottimizzazioni e di interventi sia a livello di esecuzione sia a livello legislativo. A tal fine ha adottato complessivamente 20 raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale e presentato sei postulati, quattro mozioni e un'iniziativa parlamentare (v. Elenco delle raccomandazioni, delle mozioni, dei postulati e delle iniziative parlamentari).

Con le sue raccomandazioni e gli interventi parlamentari la CPI affronta le seguenti tematiche nell'ambito dell'esecuzione: ravvede un potenziale di miglioramento nell'attuazione del diritto in materia di vigilanza sui mercati finanziari e del diritto in materia di sorveglianza dei revisori e riconosce la necessità di intervenire nella collaborazione tra le diverse autorità competenti per la stabilità dei mercati finanziari così come altre autorità specializzate. A suo avviso occorre ottimizzare anche il flusso di informazioni all'interno del Consiglio federale, la trasmissione di dossier delicati nel passaggio di consegne alla guida di un dipartimento e la tracciabilità dei dibattiti nei diversi organi. Anche la gestione dei rischi e l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi sono oggetto di raccomandazioni.

A livello legislativo, la Commissione reputa necessario modificare e verificare la futura configurazione della regolamentazione TBTF, la limitazione di agevolazioni alle prescrizioni in materia di fondi propri e liquidità, il rischio di bank run nell'era digitale, i sistemi di retribuzioni, l'impostazione dei diritti degli azionisti e le competenze nell'ambito della revisione. L'elenco completo delle raccomandazioni e degli interventi è riportato più sotto. La CPI rimanda inoltre alle sue Conclusioni esposte nel capitolo 15.

Indice

Compendio	2
1 Introduzione	48
1.1 Contesto	48
1.2 Istituzione della CPI – mandato legale e oggetto dell’inchiesta	50
1.2.1 Competenze legali e mandato delle commissioni parlamentari d’inchiesta	50
1.2.2 Lavori preliminari all’istituzione della CPI «Gestione delle autorità – fusione d’urgenza Credit Suisse»	51
1.2.3 Mandato della CPI «Gestione delle autorità – fusione d’urgenza Credit Suisse»	52
1.3 Delimitazioni dell’inchiesta	53
1.4 Organizzazione e procedura seguita dalla CPI	53
1.4.1 Lavoro d’inchiesta svolto a tappe	53
1.4.2 Questioni poste e periodo dell’inchiesta	55
1.4.3 Procedura e metodologia	56
1.4.3.1 Audizioni svolte e atti consultati	56
1.4.3.2 Mandati esterni	57
1.4.4 Garantire la sicurezza delle informazioni, i diritti procedurali e l’esercizio dei diritti di informazione	59
1.4.4.1 Sicurezza delle informazioni e comunicazione pubblica della CPI durante l’inchiesta	59
1.4.4.2 Diritti procedurali	60
1.4.5 Principali sfide dell’inchiesta	62
1.5 Struttura del rapporto	66
Parte I: Basi	69
2 Basi legali di rango costituzionale e legislazione speciale rilevante	69
2.1 Legislazione concernente la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica	69
2.2 Legge federale sulla banca nazionale svizzera (LBN)	71
2.3 Regolamentazione giuridica della vigilanza sulle revisioni di banche di rilevanza sistemica	73
3 Ruolo e competenze delle principali autorità e dei principali organi interessati	74
3.1 Consiglio federale e Amministrazione federale centrale	74
3.2 Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)	76
3.3 Banca nazionale svizzera (BNS)	78
3.4 Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)	80
3.5 Regolamentazione giuridica della vigilanza da parte delle autorità federali sulla BNS, sulla FINMA e sull’ASR	81
3.5.1 Vigilanza sulla BNS	81

3.5.2	Vigilanza sulla FINMA	82
3.5.3	Vigilanza sull'ASR	85
3.6	Coordinamento tra BNS, FINMA e DFF	86
3.6.1	Memorandum of Understanding concernente la collaborazione in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari (DFF, FINMA, BNS)	87
3.6.2	Memorandum of Understanding tra la FINMA e la BNS in materia di stabilità finanziaria	88
3.7	Ulteriori servizi federali coinvolti	89
Parte II:	Esposizione dei fatti	91
4	Situazione iniziale: conseguenze della crisi finanziaria per le norme internazionali, il quadro giuridico svizzero e l'organizzazione delle autorità (2008–2014)	91
4.1	Conseguenza della crisi per le norme internazionali di regolamentazione dei mercati finanziari	91
4.1.1	Organismi e norme nel settore della regolamentazione dei mercati finanziari	91
4.1.2	Standard internazionali nel settore della revisione	97
4.2	Insegnamenti e conseguenze della crisi dei mercati finanziari del 2007–2008 in Svizzera – nascita della regolamentazione TBTF in Svizzera	98
4.2.1	Insegnamenti tratti dalla gestione della crisi finanziaria del 2007–2008 da parte delle autorità svizzere (rapporto delle CdG)	98
4.2.2	Origine della regolamentazione TBTF in Svizzera	99
4.2.2.1	Revisione della legge sulle banche (LBCR)	100
4.2.2.2	Ordinanza sulla liquidità (OLiQ)	101
4.2.2.3	Ordinanza sui fondi propri (OFoP)	101
4.2.2.4	Ordinanza sulle banche (OBCR)	102
4.2.2.5	Lavori del Consiglio federale nell'ambito del suo primo rapporto di valutazione	103
5	Fase 1: dalle prime esperienze con la regolamentazione TBTF ai primi segnali della crisi, dal 2015 all'estate 2022	104
5.1	Contesto rilevante	104
5.1.1	Sviluppo del settore finanziario in Svizzera e a livello internazionale dal 2015 al 2022	105
5.1.2	Sviluppo di CS dal 2015 all'estate 2022	106
5.1.3	Sviluppo degli standard internazionali tra il 2015 e il 2022	114
5.2	Monitoraggio e ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e dei sistemi di sorveglianza dei revisori in Svizzera	116
5.2.1	Approccio delle autorità svizzere al monitoraggio e all'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF	116

5.2.2	Panoramica degli ambiti più importanti della regolamentazione TBTF in Svizzera	118
5.2.2.1	Ambiti tematici della regolamentazione TBTF	118
5.2.2.2	Breve panoramica dei principali sviluppi	122
5.2.3	2015–2017: ulteriore sviluppo delle esigenze in materia di capitale proprio e mandato per l’adeguamento della garanzia dei depositi	124
5.2.3.1	Primo importante sviluppo delle esigenze in materia di capitale proprio con l’introduzione di requisiti <i>going concern</i> e <i>gone concern</i> per le G-SIB a seguito del primo rapporto di valutazione	124
5.2.3.2	Primi passi verso l’adeguamento della garanzia dei depositi	129
5.2.3.3	Secondo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2017)	130
5.2.4	2017–2019: abrogazione delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti e misure per migliorare la costituzione di capitale	131
5.2.4.1	Abrogazione delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti e passaggio alla ponderazione del rischio delle partecipazioni (modifica dell’OFoP del 21 novembre 2018)	131
5.2.4.2	Miglioramento della costituzione di capitale attraverso la neutralizzazione degli effetti fiscali associati all’emissione di strumenti TBTF	133
5.2.4.3	Terzo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2019)	135
5.2.5	2019–2021: introduzione di una <i>net stable funding ratio</i> , chiarimento del ruolo della FINMA e istituzione di gruppi di lavoro sul <i>public liquidity backstop</i> e sulla <i>temporary public ownership</i>	138
5.2.5.1	Chiarimento delle esigenze in materia di fondi propri per le case madri (modifica dell’OFoP del 27 novembre 2019)	138
5.2.5.2	Elaborazione ed emanazione dell’ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari in risposta alle critiche della FINMA (2017–2019)	139
5.2.5.3	Istituzione di un gruppo di lavoro sul <i>public liquidity backstop</i> da parte del CC	143
5.2.5.4	Messaggio del Consiglio federale sugli adeguamenti della garanzia dei depositi	145

5.2.5.5	Introduzione di una <i>net stable funding ratio</i> (NSFR, modifica dell'OLiQ dell'11 settembre 2020)	147
5.2.5.6	Istituzione di un gruppo di lavoro sulla <i>temporary public ownership</i> da parte del CC	148
5.2.5.7	Quarto rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2021)	151
5.2.6	Dal 2021 alla fine del 2022: sostituzione del sistema di sconti, adeguamenti alla garanzia dei depositi, parametri di un <i>public liquidity backstop</i> e nuovo principio di liquidità per le banche di rilevanza sistemica	153
5.2.6.1	Garanzia dei depositi: le Camere federali adottano la revisione della LBCR	153
5.2.6.2	Il Consiglio federale stabilisce i parametri di un <i>public liquidity backstop</i>	154
5.2.6.3	Nuovo principio di liquidità per le banche di rilevanza sistemica (modifica dell'OLiQ del 3 giugno 2022)	155
5.2.6.4	Sostituzione del sistema di sconti con un nuovo sistema di incentivazione (modifica dell'OBCR del 23 novembre 2022)	157
5.2.6.5	Garanzia dei depositi: entrata in vigore delle revisioni di LBCR e OBCR	159
5.2.7	Sintesi del monitoraggio e dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022	160
5.2.8	Monitoraggio e ulteriore sviluppo del diritto in materia di sorveglianza dei revisori	164
5.3	La vigilanza microprudenziale della FINMA su CS	166
5.3.1	Vigilanza generale – principali ambiti di intervento della FINMA in relazione a CS	166
5.3.1.1	Interventi a livello di organi, strategia e cultura di CS	166
5.3.1.2	Interventi a livello di gestione dei rischi, <i>corporate governance</i> , sistema di controllo interno e <i>compliance</i>	171
5.3.1.3	Interventi sulla situazione in materia di fondi propri e liquidità di CS	174
5.3.1.4	Sviluppo dei piani di stabilizzazione, d'emergenza e di liquidazione di CS	178
5.3.1.5	Collaborazione della FINMA con le autorità di regolamentazione estere	183
5.3.2	Procedimenti di <i>enforcement</i>	185
5.3.2.1	Panoramica dei procedimenti di <i>enforcement</i> della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022	185

5.3.2.2	Criteri per l'avvio e lo svolgimento dei procedimenti di <i>enforcement</i>	188
5.3.2.3	Svolgimento, chiusura e attuazione dei procedimenti di <i>enforcement</i>	193
5.3.2.4	Comunicazione pubblica	194
5.3.2.5	Confronto con procedimenti di <i>enforcement</i> contro altre banche di rilevanza sistemica	195
5.3.2.6	Osservazioni sui casi «Petrobras/FIFA/PDVSA» e «Petrobras/FIFA/PDVSA – Esecuzione Single Client View»	196
5.3.3	Origini e sviluppo del filtro prudenziale	197
5.3.3.1	Agevolazioni in virtù dell'OfoP e deduzione delle partecipazioni	198
5.3.3.2	Cambiamento di regime per le partecipazioni e introduzione del filtro prudenziale	200
5.3.3.3	Conseguenze del filtro prudenziale per CS	207
5.3.4	Analisi delle strutture, risorse e competenze della FINMA nel confronto internazionale	213
5.4	Attività di sorveglianza dell'ASR e attività di vigilanza della FINMA sulle società di revisione	215
5.4.1	Attività di sorveglianza dell'ASR	216
5.4.2	Definizione della strategia di audit della FINMA in collaborazione con le società di revisione	223
5.4.3	Interazioni tra l'ASR e la FINMA: collaborazione e scambio di informazioni	228
5.5	Compiti macroprudenziali della BNS in relazione alla stabilità del sistema finanziario	229
5.5.1	Definizione dei gruppi finanziari di rilevanza sistemica	229
5.5.2	Monitoraggio continuo della BNS nell'ambito del rapporto annuale sulla stabilità finanziaria	230
5.5.3	Sostegno straordinario di liquidità (ELA)	233
5.5.4	Misure della BNS in risposta alla congiuntura	236
5.6	Vigilanza concreta delle autorità federali su FINMA, BNS e ASR nella prima fase	238
5.6.1	Vigilanza sulla BNS	238
5.6.2	Vigilanza sulla FINMA da parte del DFF tra il 2015 e il 2022	239
5.6.3	Vigilanza sull'ASR	248
5.7	Gestione dei rischi e strutture per l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi	250
5.7.1	Il rischio di insolvenza di un istituto finanziario nella gestione dei rischi della Confederazione	250
5.7.1.1	Tratti fondamentali della gestione dei rischi da parte della Confederazione	250

5.7.1.2	Insolvenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica quale rischio	251
5.7.1.3	Necessità di ottimizzazioni secondo le CdG in relazione alla gestione dei rischi della Conferderazione (rapporto delle CdG del 2018)	256
5.7.2	Individuazione tempestiva delle situazioni di crisi	257
5.7.2.1	Ruolo della CaF	257
5.7.2.2	Funzionamento dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi	258
5.7.2.3	Collaborazione tra CaF e DFF sul rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica	258
6	Fase 2: inizio della crisi, dall'autunno 2022 a marzo 2023	259
6.1	Contesto rilevante	259
6.1.1	Andamento dei mercati finanziari, dal 2022 a marzo 2023	260
6.1.2	Sviluppi di CS a partire dall'estate 2022	260
6.2	Gestione da parte delle autorità di fronte al deteriorarsi della situazione di CS (luglio–settembre 2022)	263
6.2.1	Misure di vigilanza microprudenziale della FINMA nei confronti di CS di fronte all'acuirsi della crisi	264
6.2.2	Prime attività della BNS nell'ambito dei suoi compiti macroprudenziali	268
6.2.3	Prime discussioni all'interno dei vari organi e informazioni fornite al Consiglio federale (tra luglio e settembre)	269
6.3	Avvio dei preparativi per un'eventuale crisi acuta a seguito dell'aggravarsi dei problemi di CS a partire da ottobre 2022	271
6.3.1	La FINMA intensifica la vigilanza a livello operativo e strategico nei confronti di CS a partire da ottobre a seguito dei deflussi di liquidità	272
6.3.1.1	Vigilanza operativa e strategica da ottobre 2022 sulla situazione della liquidità e del capitale nonché sulle misure di emergenza di CS	273
6.3.1.2	Excursus: coinvolgimento del consiglio di amministrazione della FINMA	285
6.3.1.3	Scambi tra la FINMA e le autorità estere	288
6.3.2	Misure della BNS a partire da ottobre 2022	290
6.3.3	Le autorità intensificano il monitoraggio della situazione a partire da ottobre 2022	292
6.3.3.1	Passaggio alla modalità di crisi e prime discussioni sugli scenari negli organi di coordinamento	293
6.3.3.2	Inizio degli intensificati scambi informali tra le autorità e le banche da ottobre	300

6.3.4	Preparazione alla crisi in seno al Consiglio federale e nei diversi organi di coordinamento in seguito all'acuirsi delle difficoltà di CS a partire da fine ottobre 2022	306
6.3.4.1	Prima discussione approfondita del Consiglio federale in merito alla crisi di CS a inizio novembre 2022	308
6.3.4.2	Ulteriori deliberazioni in Consiglio federale e nei diversi organi di coordinamento in novembre	311
6.3.4.3	Excursus: chiarimenti ai fini dell'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità con il coinvolgimento dell'UFG	319
6.3.5	Proseguimento dei lavori in dicembre e preparazione dell'avvicendamento alla guida del DFF e nel Consiglio federale all'inizio del nuovo anno	325
6.3.5.1	Monitoraggio della situazione da parte delle autorità nel dicembre 2022	326
6.3.5.2	Preparazione del passaggio al nuovo anno nel Consiglio federale	332
6.3.5.3	DFF: passaggio di consegne dal capodipartimento uscente alla nuova capodipartimento	333
6.3.5.4	Gestione da parte delle autorità in seguito all'aggravarsi della situazione a fine dicembre 2022	336
6.4	Proseguimento della preparazione alla crisi e dello sviluppo degli scenari sotto la nuova guida del dipartimento (da gennaio a febbraio 2023)	338
6.4.1	Proseguimento della vigilanza della FINMA nei confronti di CS nella fase di preparazione alla crisi	339
6.4.2	Primi incontri e riunioni sotto la nuova guida del DFF (gennaio 2023)	344
6.4.3	Approfondimento dei possibili scenari da parte delle autorità (febbraio 2023)	350
6.4.3.1	Prime informazioni scritte fornite al Consiglio federale sui possibili scenari	350
6.4.3.2	Ulteriore sviluppo degli scenari in seno al CC e all'OD	354
6.4.4	Comunicazione pubblica da parte dei principali attori nella seconda fase	361
7	Fase 3: crisi acuta nel marzo 2023	364
7.1	Ripercussioni della crisi delle banche regionali ed escalation della crisi di CS a seguito della ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione a inizio marzo 2023	364
7.1.1	Crisi delle banche regionali negli Stati Uniti, sviluppi concernenti CS	365

7.1.2	Reazione delle autorità alla ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione di CS	367
7.2	Gestione della crisi nella fase acuta – preparazione della fusione d’urgenza del 19 marzo 2023	369
7.2.1	Inizio della fase acuta della crisi e reazione iniziale delle autorità il 15 marzo 2023	370
7.2.2	Prima seduta straordinaria del Consiglio federale per preparare il terreno a ulteriori mutui a sostegno della liquidità e garanzie della Confederazione in caso di dissesto il 16 marzo	378
7.2.2.1	Prima richiesta di CS di sostegni di liquidità e nuove richieste di UBS	380
7.2.2.2	Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA sulla situazione critica di CS	384
7.2.2.3	Primo contatto diretto tra UBS e CS senza risultati	386
7.2.2.4	Prima linea d’azione: discussione in seno al CC sulle possibili misure coercitive nei confronti di CS e sulle richieste di UBS	387
7.2.2.5	Concessione dell’ELA a CS	390
7.2.2.6	Ulteriore riunione di crisi dell’OD al Bernerhof	394
7.2.2.7	Il Consiglio federale adotta l’ordinanza di necessità per l’introduzione dell’ELA+ e del PLB	396
7.2.2.8	Colloqui tecnici delle autorità con CS e UBS	400
7.2.2.9	Contatti tra le autorità federali e le autorità estere	401
7.2.2.10	Preparativi interni a CS e UBS per la gestione della crisi	402
7.2.3	Lavori di attuazione del 17 marzo sulle decisioni del Consiglio federale del 16 marzo – escalation della situazione di CS	405
7.2.3.1	Proseguono i preparativi della concentrazione da parte delle autorità e delle banche	406
7.2.3.2	Nuova seduta del Consiglio federale per trattare la situazione di CS – esame delle opzioni	408
7.2.3.3	Colloquio tra le due grandi banche presso la sede di Zurigo di UBS con la partecipazione della segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali	409
7.2.3.4	Discussioni interne a CS e UBS successive alla riunione con la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali	410
7.2.3.5	Richiesta da parte di CS di 20 miliardi di franchi svizzeri sotto forma di ELA+	412
7.2.3.6	Deliberazione sugli scenari alternativi da parte dell’OD	413

7.2.3.7	Prosegue la preparazione della concentrazione con le due grandi banche	414
7.2.3.8	Contatti delle autorità della Confederazione con le autorità estere	417
7.2.3.9	Coinvolgimento di altri organi federali nella gestione della crisi il 17 marzo	419
7.2.4	Prosecuzione intensiva delle trattative e preparazione di possibili alternative il 18 marzo	420
7.2.4.1	Colloqui tra l'OD e le banche e chiarimenti sulla possibilità di una vendita a BlackRock	423
7.2.4.2	Proseguimento delle trattative tra le banche alla presenza delle autorità	426
7.2.4.3	Consultazioni interne alle banche su come procedere e intervento delle autorità	427
7.2.4.4	Adozione del mandato negoziale della FINMA	430
7.2.4.5	Seduta straordinaria del Consiglio federale sulla situazione attuale con l'attenzione nuovamente concentrata sulla fusione e gli scenari alternativi	438
7.2.4.6	Sedute straordinarie dei consigli di amministrazione di UBS e CS e prima intesa con le autorità	440
7.2.4.7	Coinvolgimento dell'UFG nella predisposizione della fusione d'urgenza e della TPO e nell'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1	445
7.2.5	Intesa tra le banche e fine della crisi acuta – pacchetto di misure varato dal Consiglio federale domenica 19 marzo	446
7.2.5.1	Proseguono le trattative tra le banche e le autorità	448
7.2.5.2	Nuova seduta straordinaria del Consiglio federale di fronte all'intesa ancora non raggiunta tra le due banche – esame di una fusione forzata	449
7.2.5.3	Seduta della DelFin di domenica 19 marzo 2023, ore 10.45	452
7.2.5.4	Preparazione dell'eventuale ordine di una fusione forzata da parte della FINMA	456
7.2.5.5	Intesa tra le banche e attuazione della soluzione raggiunta da parte del Consiglio federale e della DelFin	458
7.2.6	Comunicazione durante la crisi acuta (15–19 marzo 2023)	461
8	Fase 4: attuazione della fusione d'urgenza	466
8.1	Ripercussioni immediate delle misure adottate	467
8.2	Attuazione del contratto di fusione dal 19 marzo 2023	468
8.2.1	UBS prepara la <i>closing</i>	469

8.2.2	Recesso dal contratto di garanzia e dall'accordo concernente i mutui a sostegno della liquidità nell'agosto 2023	471
8.3	Affiancamento da parte del DFF e del Consiglio federale nell'attuazione delle misure adottate	474
8.4	Panoramica sui rapporti pubblicati dopo la crisi	476
8.5	Deliberazione sui crediti urgenti nelle Commissioni delle finanze e nelle Camere	479
8.6	Procedimenti giudiziari in corso nell'ambito dell'azzeramento delle obbligazioni AT1	483
	Parte III: Costatazioni	485
9	Monitoraggio della legislazione <i>too big to fail</i> e della regolamentazione in materia di revisione (fase 1)	487
9.1	Monitoraggio e ulteriore sviluppo della legislazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022	487
9.1.1	Valutazione del monitoraggio e dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF dal 2015 al 2022	487
9.1.2	Valutazione della regolamentazione TBTF esistente	491
9.2	Regolamentazione giuridica della vigilanza sulla revisione di banche di rilevanza sistemica	495
10	Gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle situazioni di crisi prima dell'inizio della crisi	496
10.1	Valutazione della gestione dei rischi da parte della Commissione	496
10.2	Valutazione dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della Commissione	500
11	Vigilanza sui mercati finanziari	501
11.1	Vigilanza microprudenziale da parte della FINMA	501
11.1.1	Vigilanza microprudenziale nei confronti di CS prima della crisi	502
11.1.1.1	Vigilanza corrente della FINMA	502
11.1.1.2	Procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di CS e dei suoi organi	504
11.1.1.3	Filtro prudenziale	510
11.1.1.4	Conclusioni intermedie sull'attività di vigilanza della FINMA	521
11.1.2	Vigilanza microprudenziale nell'ottica della crisi	522
11.1.3	Ulteriori constatazioni concernenti la gestione della FINMA	526
11.2	Sorveglianza dei revisori da parte dell'ASR e della FINMA	530
11.2.1	Valutazione della sorveglianza delle società di revisione da parte dell'ASR e della FINMA	530
11.2.2	Valutazione della collaborazione tra l'ASR e la FINMA	532
11.3	Compiti macroprudenziali della BNS	533

11.3.1	Valutazione dei compiti macroprudenziali generali della BNS	533
11.3.2	Valutazione del ruolo della BNS in qualità di <i>lender of last resort</i>	535
12	Vigilanza della Confederazione sulla FINMA, sull'ASR e sulla BNS	539
12.1	Vigilanza del DFF e del Consiglio federale sulla FINMA – Valutazione da parte della Commissione	539
12.2	Vigilanza del DFGP sull'ASR – Valutazione da parte della Commissione	541
12.3	Ruolo del DFF e del Consiglio federale nei confronti della BNS – Valutazione da parte della Commissione	541
13	Gestione di crisi da parte del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, della FINMA e della BNS	543
13.1	Gestione nell'accentuarsi della crisi (estate 2022 fino a inizio marzo 2023)	543
13.1.1	Collaborazione fra i diversi organi	543
13.1.2	Collaborazione della FINMA con le autorità estere	548
13.1.3	Informazioni al Consiglio federale	549
13.1.4	Preparazione dell'introduzione di un PLB nell'autunno e nell'inverno 2022	556
13.1.5	Preparazione dei diversi scenari negli organi	558
13.1.6	Avvicendamento al vertice del DFF	567
13.1.7	Comunicazione pubblica	568
13.2	Gestione nella fase di crisi acuta dal 15 al 19 marzo 2023	570
13.2.1	Collaborazione tra le autorità e gli organi	570
13.2.2	Collaborazione delle autorità svizzere con le autorità estere	572
13.2.3	Informazioni al Consiglio federale da parte del DFF, della FINMA e della BNS	572
13.2.4	Finalizzazione degli scenari e delle misure	574
13.2.5	Applicazione del diritto di necessità	577
13.2.6	Valutazione della soluzione scelta	583
13.2.7	Comunicazione pubblica	586
14	Risultanze di valenza generale	587
14.1	Ripartizione delle competenze a livello federale	587
14.1.1	Ripartizione delle competenze nell'ambito della stabilità finanziaria	587
14.1.2	Ripartizione delle competenze tra FINMA e ASR nell'ambito della vigilanza della revisione	589
14.1.3	Ripartizione generale delle competenze tra le autorità e i dipartimenti	590
14.2	Coinvolgimento di ulteriori unità amministrative e attori interessati nell'organizzazione di crisi	592

14.2.1	Coinvolgimento dell'Ufficio federale di giustizia	592
14.2.2	Coinvolgimento della SECO	595
14.2.3	Coinvolgimento della COMCO	596
14.3	Ulteriori ambiti d'intervento nel contesto delle banche di rilevanza sistemica	598
14.3.1	Diritto della società anonima e posizione dell'azionariato	598
14.3.2	Criteri di garanzia di un'attività irreprensibile per la direzione e per il consiglio di amministrazione	600
14.4	Costatazioni sull'applicazione della legge sul Parlamento	600
14.4.1	Lo status del Consiglio federale secondo l'articolo 167 LParl	601
14.4.2	Diritti degli interessati secondo l'articolo 168 LParl	603
14.4.3	Ulteriori sfide e necessità di modifiche puntuali per diverse disposizioni	604
14.4.4	Ulteriore modo di procedere	606
15	Conclusioni	606
	Elenco delle raccomandazioni, delle mozioni, dei postulati e delle iniziative parlamentari	615
 Allegati		
1	Elenco delle abbreviazioni	625
2	Glossario	630
3	Elenco delle persone sentite	643
4	Cronologia degli eventi principali	648
5	Cronologia della regolamentazione bancaria 2008–2023	684
6	Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di <i>enforcement</i> della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022, con descrizioni	690
 Elenco delle figure		
	Figura 1: Panoramica concernente il coordinamento tra DFF, BNS e FINMA in materia di stabilità finanziaria	86
	Figura 2: Panoramica dei principali sviluppi di CS tra il 2015 e il 2023	107
	Figura 3: Struttura giuridica semplificata di CS prima dell'acquisizione	111
	Figura 4: Evoluzione del corso azionario di CS, dell'indice delle banche europee e dell'indice azionario mondiale	114
	Figura 5: Il filtro prudenziale	209
	Figura 6: Quota di capitale CET1 mensile delle tre principali unità di CS, da luglio 2022 a marzo 2023	263

Figura 7: <i>Liquidity coverage ratio</i> delle tre principali unità di CS, luglio–settembre 2022 (LCR in %)	264
Figura 8: <i>Liquidity coverage ratio</i> delle tre principali unità di CS, ottobre–dicembre 2022 (LCR in %)	272
Figura 9: <i>Liquidity coverage ratio</i> delle tre principali unità di CS, gennaio–febbraio 2023 (LCR in %)	338
Figura 10: Panoramica sintetica degli scenari all’attenzione del Consiglio federale	352
Figura 11: <i>Liquidity coverage ratio</i> delle tre principali unità di CS, dal 1° al 17 marzo 2023 (LCR in %)	367

Elenco delle tabelle

Tabella 1: Presentazioni effettuate da esperti alla CPI	54
Tabella 2: Elenco dei rapporti esterni	59
Tabella 3: Rapporti del FMI	97
Tabella 4: Panoramica delle verifiche concernenti la Svizzera condotte da organi internazionali dal 2012	117
Tabella 5: Panoramica dei principali sviluppi della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022	123
Tabella 6: Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di <i>enforcement</i> della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022	186
Tabella 7: Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di <i>enforcement</i> della FINMA nei confronti di persone fisiche tra il 2012 e il 2022	191
Tabella 8: Classificazione dei motivi addotti dall’ENA per non avviare un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di individui indagati	192
Tabella 9: Effetto dell’introduzione del filtro prudenziale	210
Tabella 10: Evoluzione dei fondi propri di Credit Suisse SA con e senza filtro prudenziale	211
Tabella 11: Cronologia dei principali adeguamenti relativi alla cerchia delle garanzie collaterali ammesse per l’ELA	234
Tabella 12: Panoramica dei canali di vigilanza e di scambio tra il Consiglio federale, il DFF e la FINMA	239
Tabella 13: Panoramica dei canali di vigilanza e di scambio tra il DFGP e l’ASR	248
Tabella 14: Elenco dei <i>non-meeting</i> secondo le informazioni a disposizione della CPI	302
Tabella 15: Vantaggi e svantaggi dei diversi scenari (stato: 26 gennaio 2023)	348

Tabella 16: Cronologia degli eventi di mercoledì 15 marzo 2023	370
Tabella 17: Elenco delle richieste di UBS (bozza), stato al 15 marzo 2023	373
Tabella 18: Cronologia degli eventi di giovedì 16 marzo 2023	378
Tabella 19: Elenco delle richieste di UBS (bozza), stato al 16 marzo 2023	380
Tabella 20: Cronologia degli eventi di venerdì 17 marzo 2023	405
Tabella 21: Cronologia degli eventi di sabato 18 marzo 2023	421
Tabella 22: Richieste di UBS e relativa valutazione della FINMA – Estratto del documento sugli elementi chiave del 18 marzo 2023 all’attenzione del consiglio di amministrazione della FINMA	435
Tabella 23: Cronologia degli eventi di domenica 19 marzo 2023	447
Tabella 24: Panoramica degli importi accordati dalla BNS e dalla Confederazione a CS e UBS	459
Tabella 25: Importi in franchi svizzeri e in divise estere erogate a CS nell’ambito dell’ELA e dell’ELA+	536

Elenco dei riquadri

Riquadro 1: Fusione o acquisizione? Precisazioni terminologiche	68
Riquadro 2: Panoramica degli accordi di Basilea I–III	93
Riquadro 3: Attori del settore finanziario svizzero	105
Riquadro 4: Struttura di CS	110
Riquadro 5: Agevolazioni per le esigenze in materia di fondi propri	125
Riquadro 6: Interventi parlamentari depositati dal 2016 al 2018 sul ruolo della FINMA	140
Riquadro 7: Varianti di una TPO	149
Riquadro 8: Procedimenti di enforcement contro persone fisiche	190
Riquadro 9: Vendita del segmento <i>Securitized Products</i> (attività di cartolarizzazione)	281
Riquadro 10: Le diverse linee di liquidità della BNS	291
Riquadro 11: Elaborazione degli scenari di uscita dalla crisi	294
Riquadro 12: Simulazione <i>valuation in resolution</i> nel novembre 2022	316
Riquadro 13: Condizioni per emanare il diritto di necessità	321
Riquadro 14: Analisi macroeconomiche dei diversi scenari	357
Riquadro 15: Ultime valutazioni dei costi economici degli scenari – stato al 14 marzo 2023	368
Riquadro 16: Problematica del <i>ring fencing</i> e dell’ <i>upstreaming</i>	384
Riquadro 17: Ammontare dell’ELA e questione della necessità dell’ELA+	390

Riquadro 18: Carattere giuridicamente vincolante di un'ordinanza di necessità prima della sua pubblicazione	398
Riquadro 19: Ordine di azzerare le obbligazioni AT1 nella crisi acuta del marzo 2023	415
Riquadro 20: <i>Point of non-viability</i> (PONV)	431
Riquadro 21: Trattative tra le banche e le autorità sul prezzo di acquisto	443
Riquadro 22: La DelFin come organo preposto allo stanziamento di crediti urgenti	452
Riquadro 23: Panoramica delle fasi di esame della COMCO	471
Riquadro 24: Principali risultati delle perizie sulle analisi macroeconomiche degli scenari, realizzate su mandato della CPI	564

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

In risposta alla crisi finanziaria globale del 2007–2008 e al necessario salvataggio di UBS da parte della Confederazione che ne è derivato, dal 2010 la Svizzera ha introdotto la cosiddetta regolamentazione *too big to fail* (regolamentazione TBTF). Lo scopo era evitare che in presenza di crisi future lo Stato si trovasse nuovamente costretto a salvare un istituto finanziario di rilevanza sistemica. Nel 2009 è stata inoltre istituita una nuova autorità di vigilanza, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), incaricata di verificare il rispetto delle disposizioni legali da parte delle banche, degli intermediari finanziari e degli istituti di assicurazione operanti in Svizzera. Da allora, in interazione con la Banca nazionale svizzera (BNS) e la Confederazione, la FINMA è quindi chiamata a contribuire alla stabilità dei mercati finanziari svizzeri. Parallelamente a questi sviluppi, tra il 2009 e il 2010 le Commissioni della gestione di entrambe le Camere (CdG) hanno analizzato come le autorità avevano eseguito il salvataggio di UBS e quali insegnamenti se ne potevano trarre. Le raccomandazioni delle CdG hanno trovato eco nella legislazione come anche nella collaborazione tra i vari attori responsabili della stabilità della piazza finanziaria svizzera.

Dalla sua introduzione, la legislazione TBTF è stata esaminata ogni due anni in applicazione delle corrispondenti disposizioni della legge sulle banche (LBCR)¹ ed è stata oggetto di vari adeguamenti legislativi, sia a livello di leggi sia a livello di ordinanze. Nel suo rapporto del 2021 sulle banche di rilevanza sistemica il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la regolamentazione TBTF della Svizzera è adeguata e che non si impone una riorganizzazione di fondo.

Sul piano politico la crisi finanziaria ha indotto nel 2009 il Consiglio federale a pubblicare per la prima volta un rapporto in cui illustrava le fondamenta della sua politica in materia di mercati finanziari, sfide incluse². Da allora, il Consiglio federale pubblica questo resoconto a cadenza quadriennale. Uno dei principi che guidano dal 2009 la politica in materia di mercati finanziari è quello di creare e mantenere condizioni quadro per un mercato finanziario concorrenziale accettate a livello internazionale dato che «una piazza finanziaria forte è di fondamentale importanza per l'economia svizzera e il suo posizionamento a livello internazionale»³. Nei rapporti successivi quali obiettivi principali sono stati citati anche la stabilità o la capacità di resistenza come anche il mantenimento di una piazza finanziaria integra in cui gli abusi vengono combattuti⁴.

¹ Legge dell'8 novembre 1934 sulle banche (LBCR, RS 952.0).

² Rapporto sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari. Rapporto del Consiglio federale del 19 dicembre 2012, pag. 7.

³ Radicata in Svizzera, all'avanguardia nel mondo: Politica per una piazza finanziaria svizzera rivolta al futuro. Rapporto del Consiglio federale del 4 dicembre 2020, pag. 3.

⁴ Rapporto del 2012 e rapporto del 2016 sulla politica della Confederazione in materia di mercati finanziari.

Evoluzione di Credit Suisse dal 2008 al 2023: da banca modello a istituto oggetto di risanamento

Contrariamente a UBS, Credit Suisse (CS) aveva superato la crisi finanziaria del 2007–2008 relativamente bene. Mentre, dopo il salvataggio da parte della Confederazione UBS era sotto stretta osservazione dell'opinione pubblica, fino a pochi anni fa CS era considerato in Svizzera e all'estero un istituto bancario altamente solido e competitivo. A seguito di vari scandali (tra cui prestiti al Mozambico, Archegos, Greensill), questa immagine si è sempre più incrinata. Rispetto all'indice bancario europeo, il corso azionario di CS ha registrato un calo costante, fatto inizialmente per lo più passato inosservato dal grande pubblico. Al più tardi dal 2021 si sono tuttavia intensificati i segnali indicanti che per CS si imponeva un cambio di direzione strategico. A fine luglio 2022 CS ha pertanto annunciato una profonda ristrutturazione. Tale annuncio non è però stato in grado di impedire nell'ottobre 2022 massicci deflussi di capitale dalla banca a seguito di un *tweet* di un giornalista australiano secondo cui era imminente il fallimento di un istituto finanziario globale.

Quando, nel marzo successivo, negli Stati Uniti è scoppiata una crisi delle banche regionali, è emerso che CS continuava a soffrire di una grave mancanza di fiducia da parte dei suoi clienti e investitori: a seguito dell'annuncio del presidente della *Saudi National Bank*, secondo cui la banca non avrebbe aumentato ulteriormente la propria partecipazione in CS, vi è stata una nuova corsa agli sportelli (*bank run*). La dichiarazione della Banca nazionale svizzera (BNS) e della FINMA del 15 marzo 2023, secondo cui CS soddisfaceva i requisiti in materia di capitale e liquidità e la BNS gli avrebbe messo a disposizione liquidità in caso di necessità, ha tranquillizzato i mercati soltanto sul breve periodo.

Il 19 marzo 2023, in una conferenza per i media convocata dal Consiglio federale, UBS ha annunciato che avrebbe acquisito CS. Il Consiglio federale ha accolto con favore la prevista acquisizione di CS da parte di UBS e nel contempo ha adottato le seguenti misure al fine di assicurare la continuazione dell'attività di CS fino all'attuazione dell'acquisizione e ridurre i costi per l'economia svizzera⁵. Come prima misura ha creato le basi legali necessarie per consentire alla BNS di concedere a CS sostegni supplementari in termini di liquidità. Per garantire a CS in qualsiasi momento una liquidità sufficiente, come seconda misura il Consiglio federale ha quindi deciso di concedere alla BNS una garanzia in caso di dissesto di 100 miliardi di franchi in relazione ai mutui a sostegno della liquidità.

La Confederazione ha accordato inoltre a UBS una garanzia di 9 miliardi di franchi per l'assunzione di potenziali perdite derivanti da determinati attivi, a condizione che le eventuali perdite superassero 5 miliardi di franchi. Tali misure sono state adottate mediante una cosiddetta ordinanza di necessità basata sulla Costituzione federale (Cost.)⁶. Questo atto normativo non era quindi soggetto a referendum, diversamente da quanto sarebbe avvenuto se fosse stato emanato dal Parlamento attraverso la procedura legislativa ordinaria.

⁵ «Garanzia della stabilità del mercato finanziario: il Consiglio federale approva e sostiene l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

⁶ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

La decisione concernente la fusione ha calmato la situazione sui mercati finanziari in tempi relativamente brevi. Tra l'opinione pubblica svizzera, invece, ha prevalso la costernazione per il fatto che lo Stato abbia dovuto impedire in extremis per la seconda volta dopo il 2008 la liquidazione (*resolution*) di un istituto bancario di rilevanza sistemica e che ora sia rimasta soltanto una grande banca in Svizzera. Tale sconcerto si è tradotto già poco dopo l'annuncio dell'acquisizione di CS nella richiesta di istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI). Tale organo sarebbe stato chiamato a chiarire perché, nonostante la regolamentazione TBTF, CS abbia dovuto essere rilevato da un'altra banca con il sostegno dello Stato e se le autorità competenti avessero agito conformemente al diritto e in modo adeguato.

1.2 Istituzione della CPI – mandato legale e oggetto dell'inchiesta

1.2.1 Competenze legali e mandato delle commissioni parlamentari d'inchiesta

In Svizzera l'alta vigilanza parlamentare è esercitata dalle commissioni permanenti incaricate del controllo parlamentare, ovvero dalle CdG e dalle Commissioni delle finanze (CdF) nonché dalle loro rispettive delegazioni, la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCdG) e la Delegazione delle finanze (DelFin). L'alta vigilanza parlamentare è un controllo politico del potere esecutivo e del potere giudiziario da parte del Parlamento. Il mandato legale dell'alta vigilanza è sancito nell'articolo 169 Cost. e negli articoli 26 e 52 della legge sul Parlamento (LParl)⁷. Il suo mandato principale è di verificare la gestione da parte dell'Esecutivo e del Giudiziario secondo criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia. Per contro, vista la separazione dei poteri, gli organi dell'alta vigilanza parlamentare non possono modificare o annullare le decisioni di un'autorità amministrativa o giudiziaria (art. 26 cpv. 4 LParl).

Le Camere possono istituire una CPI se occorre far luce su eventi di grande portata. Tra le competenze di una CPI vi è anche quella di indagare sulla gestione delle autorità e degli organi della Confederazione secondo gli articoli 26 e 52 LParl. Tuttavia, rispetto alle CdG e alle CdF, le CPI dispongono di competenze e diritti di informazione supplementari, paragonabili a quelli della DelCdG e della DelFin. In particolare, non le possono essere opposti obblighi di mantenere il segreto. Concretamente ciò significa che una CPI ha accesso anche a documenti classificati «segreto» e a verbali del Consiglio federale (art. 166 cpv. 1 LParl). Ha altresì la competenza di chiamare a comparire testimoni (anche privati). Questi ultimi hanno un obbligo di comparire e sono tenuti a fornire informazioni veritiere (fatto salvo il diritto di non deporre; art. 155 cpv. 4 LParl). Inoltre, una CPI può, nel singolo caso, fare capo a inquirenti per l'assunzione delle prove (art. 166 cpv. 2 LParl). Dispone inoltre di una propria segreteria (art. 164 cpv. 3 LParl).

⁷ Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl, RS 171.10).

1.2.2 **Lavori preliminari all'istituzione della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse»**

Poco tempo dopo l'acquisizione di CS da parte di UBS le commissioni permanenti incaricate dell'alta vigilanza, ovvero le CdG del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, hanno avviato chiarimenti preliminari sulla gestione delle autorità nel contesto della crisi di CS e della sua acquisizione da parte di UBS (la CdG-S il 24 marzo 2023, la CdG-N il 31 marzo 2023). Nella loro inchiesta preliminare hanno approfondito i seguenti temi: la preparazione alla crisi da parte del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del Consiglio federale a partire dall'autunno 2022, l'esame di alternative all'acquisizione di CS da parte di UBS, l'applicazione del diritto di necessità, la gestione dei rischi da parte della Confederazione, la vigilanza finora esercitata su CS dalla FINMA e il ruolo della BNS.

In parallelo, il 27 marzo 2023 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di chiedere l'istituzione di una CPI per far luce sulle responsabilità delle autorità e degli organi coinvolti nella fusione d'urgenza di CS con UBS⁸.

Nella riunione congiunta del 15 maggio 2023 le CdG hanno fatto un primo bilancio sulla base dei risultati dei loro chiarimenti preliminari e constatato che occorreva approfondire in particolare i seguenti aspetti: l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte del dipartimento competente (DFF) e il coinvolgimento del Consiglio federale, l'attività di vigilanza della FINMA nei confronti di CS, il ruolo della BNS, l'applicazione del diritto di necessità, la valutazione e il monitoraggio dell'efficacia della regolamentazione TBTF e le circostanze alla base della decisione presa nel marzo 2023. In considerazione della vasta portata degli eventi, della complessità dei temi toccati, del gran numero di attori coinvolti e della varietà dei loro ruoli nonché degli strumenti supplementari a disposizione di una CPI rispetto a quelli delle CdG, il 15 maggio 2023 entrambe le CdG hanno sostenuto la proposta dell'Ufficio del Consiglio nazionale di istituire una CPI. Il 17 maggio 2023 anche l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha approvato l'istituzione di una CPI.

Il 30 maggio 2023 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha definito gli aspetti cardine della CPI e approvato il decreto federale⁹ all'attenzione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Il numero dei membri della CPI è stato fissato a 14 (sette del Consiglio nazionale e sette del Consiglio degli Stati). Con decisione del 7 giugno 2023 il Consiglio nazionale ha approvato all'unanimità l'istituzione di una CPI. L'8 giugno 2023 il Consiglio degli Stati ha a sua volta approvato il relativo decreto federale.

Il 14 giugno 2023 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha nominato quali membri della CPI i seguenti consiglieri nazionali: Roland Fischer (PVL/LU), Alfred Heer (UDC/ZH), Thomas Matter (UDC/ZH), Leo Müller (Il Centro/LU), Roger Nordmann (PS/VD), Franziska Ryser (I Verdi/SG) e Daniela Schneeberger (PLR/BL). L'Ufficio

⁸ 23.427 n. IV. Pa. Ufficio del Consiglio nazionale. Istituzione di una CPI per esaminare le responsabilità delle autorità e degli organi coinvolti nella fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS.

⁹ Decreto federale dell'8 giugno 2023 che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'operato delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza tra Credit Suisse e UBS (FF 2023 1369).

del Consiglio degli Stati ha designato i seguenti consiglieri agli Stati quali membri della CPI: Philippe Bauer (PLR/NE), Andrea Caroni (PLR/AR), Isabelle Chassot (Il Centro/FR); Maya Graf (I Verdi/BL), Daniel Jositsch (PS/ZH), Werner Salzmann (UDC/BE) e Heidi Z'graggen (Il Centro/UR). Lo stesso giorno la Conferenza di coordinamento, composta da entrambi gli Uffici delle Camere, ha eletto la consigliera agli Stati Isabelle Chassot (Il Centro/FR) alla presidenza della CPI e la consigliera nazionale Franziska Ryser (I Verdi/SG) alla vicepresidenza.

Dopo le elezioni federali del 22 ottobre 2023 hanno lasciato le loro funzioni Philippe Bauer (PLR/NE) e Roland Fischer (GLP/LU); all'inizio della nuova legislatura sono stati sostituiti dal consigliere agli Stati Matthias Michel (PLR/ZG) e dal consigliere nazionale Beat Flach (PVL/AG).

1.2.3 Mandato della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse»

Il decreto federale dell'8 giugno 2023 che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta per far luce sulla gestione delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza tra Credit Suisse e UBS è il seguente (estratto):

Art. 2

¹ La Commissione è incaricata di indagare sugli ultimi anni di operato del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e da altri enti incaricati di compiti federali con riguardo alla fusione d'urgenza di Credit Suisse e UBS, nella misura in cui sottostanno all'alta vigilanza parlamentare.

² La Commissione esamina la legalità, l'adequatezza e l'efficacia dell'operato delle autorità e degli organi di cui al capoverso 1, nonché i rapporti intercorsi tra loro e con terzi.

Art. 3

¹ La Commissione riferisce alle Camere in merito all'inchiesta nonché su eventuali responsabilità e manchevolezze istituzionali.

² Propone inoltre le misure necessarie per ovviare a tali manchevolezze.

Nel decreto federale sono stati formulati in modo volutamente aperto l'oggetto concreto dell'inchiesta, la cerchia di autorità da analizzare e il periodo dell'inchiesta per permettere alla CPI di stabilire la cerchia dei soggetti interessati come anche il periodo dell'inchiesta. Durante i lavori preliminari, entrambi gli Uffici nonché le CdG hanno indicato che, a loro avviso, sia il numero di attori sia il periodo oggetto dell'inchiesta dovevano essere formulati in modo ampio. L'inchiesta doveva inoltre risalire almeno fino all'annuncio della strategia di risanamento da parte di CS nel luglio 2022.

1.3 Delimitazioni dell'inchiesta

La presente inchiesta si fonda sulla competenza del Parlamento di esercitare l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, sui tribunali della Confederazione e sugli altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 Cost. e art. 26 LParl). Tale cerchia di autorità ed enti sottoposti a vigilanza è vincolante anche per una CPI. Le persone fisiche o giuridiche possono essere invitate a cooperare nell'ambito dell'inchiesta soltanto se il loro contributo è necessario per valutare le attività svolte dalle autorità federali (art. 153 cpv. 2 LParl in combinato disposto con l'art. 166 cpv. 1 LParl). La gestione operata da CS nonché da UBS non poteva quindi di per sé essere oggetto dell'inchiesta ed è stata pertanto considerata soltanto nella misura necessaria per valutare la gestione di crisi da parte delle autorità svizzere.

Inoltre, anche il rispetto del principio della separazione dei poteri ha comportato una delimitazione dell'inchiesta della CPI. Non spetta infatti alla CPI giudicare questioni di diritto oggetto di procedimenti giudiziari pendenti. Questa situazione riguarda in particolare le azioni giudiziarie avviate contro l'azzeramento delle obbligazioni *additional tier 1* (AT1), le azioni giudiziarie intentate dagli azionisti in relazione alla fusione così come le azioni arbitrali (in merito ai procedimenti in corso v. n. 8.6).

1.4 Organizzazione e procedura seguita dalla CPI

1.4.1 Lavoro d'inchiesta svolto a tappe

La CPI istituita per far luce sulla gestione delle autorità federali in relazione alla fusione d'urgenza di CS con UBS ha iniziato la propria attività il 16 giugno 2023. La Commissione è stata dotata di una propria segreteria, con i compiti seguenti: fornire assistenza alla CPI da un punto di vista tecnico, organizzativo e amministrativo; analizzare la gestione dei vari servizi federali e informare la CPI; preparare le basi decisionali ed elaborare una bozza di rapporto come anche proposte di raccomandazioni¹⁰.

La CPI ha svolto il proprio lavoro d'inchiesta in quattro fasi. La *prima fase dell'inchiesta* (luglio–agosto 2023) è servita a creare le basi organizzative e materiali per l'inchiesta della CPI. La Commissione, ad esempio, ha iniziato informandosi sulle basi legali in vigore e ha preso atto dei lavori preliminari delle CdG, in particolare del loro rapporto sintetico all'attenzione della CPI. Ha inoltre definito i propri principi d'azione, le proprie direttive in materia di comunicazione e il proprio piano di protezione delle informazioni. Inoltre, in vista dell'elaborazione del piano d'inchiesta, ha effettuato una prima valutazione dei temi e delle questioni centrali. Si è inoltre occupata degli aspetti procedurali da chiarire e ha definito i punti cardine di un mandato affidato a un esterno esperto in materia di procedure. Infine, per quanto il proprio bisogno di informazioni era noto, ha chiesto a diversi servizi interessati, quali il Con-

¹⁰ La direzione è stata assunta da Ursina Jud Huwiler, segretaria CdG-S/DelCG, e dal suo supplente Stefan Koller, segretario CdF/DelFin. Il team scientifico principale era composto da Amando Ammann, Melissa Auderset, Marion Baud-Lavigne, Stefan Diezig, Dominic Etienne, Mirdin Gnägi, Katherine Haller e Tanja Schindler. Yolanda Ritter e Inthuyan Nagamuththu hanno gestito la segreteria amministrativa. Per l'intera durata del progetto, ciò corrisponde a circa 8 equivalenti a tempo pieno (ETP).

siglio federale, il DFF, la FINMA e la BNS, la documentazione necessaria per i propri lavori¹¹.

Nella *seconda fase* (agosto–settembre 2023) si è trattato in particolare di definire il piano d’inchiesta. In questo documento la Commissione ha precisato il mandato formulato dal Parlamento in termini generali. In particolare, ha definito il periodo dell’inchiesta e le autorità da sottoporre a essa. In seguito all’adozione del piano d’inchiesta, la Commissione si è chiesta se per i suoi lavori era necessario svolgere inchieste appoggiandosi a sottocommissioni conformemente all’articolo 45 capoverso 2 e all’articolo 165 capoverso 1 LParl. Le ultime tre commissioni parlamentari d’inchiesta hanno fatto ricorso a tale possibilità. Dopo avere soppesato vantaggi e svantaggi, la Commissione ha deciso di non istituire sottocommissioni. Inoltre, per ragioni di economia procedurale, ha preso la decisione di principio di svolgere audizioni sia in forma orale sia in forma scritta.

Nella prima e nella seconda fase la CPI ha anche conferito i primi mandati a inquirenti esterni (riguardo ai mandati esterni v. n. 1.4.3.2). Inoltre ha chiesto a dieci esperti esterni di presentarle vari temi centrali per l’inchiesta (v. tabella).

Tabella 1: Presentazioni effettuate da esperti alla CPI

Ambiti tematici	Esperti ¹²
Stabilità finanziaria / Vigilanza macroprudenziale / TBTF	Cédric Tille, professore al <i>Geneva Graduate Institute for International and Development Studies</i> , già membro del Consiglio di banca della BNS Peter Zöllner, <i>Head of Banking Department</i> , Banca dei regolamenti internazionali (BRI)
Diritto bancario / Regolamentazione dei mercati finanziari	Rolf Sethe, professore all’Università di Zurigo Franca Contratto ¹³ , professoressa all’Università di Lucerna, membro della Commissione delle OPA
Revisioni / Audit	Alex Geissbühler, avvocato Thomas Wirth, <i>partner e head of Financial Services</i> presso Grant Thornton a Zurigo
Diritto in materia di offerte pubbliche / Diritto della concorrenza	Isabelle Chabloz, professoressa all’Università di Friburgo, membro della Commissione delle OPA

¹¹ Ciò vale in particolare per la documentazione relativa ai decreti del Consiglio federale, i documenti del DFF sulla gestione delle crisi in relazione a CS e i documenti rilevanti della CPI.

¹² La funzione indicata corrisponde a quella esercitata dagli esperti consultati al momento della loro audizione da parte della CPI.

¹³ Franca Contratto è dal 1° gennaio 2024 vicepresidente del consiglio d’amministrazione dell’Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR).

Ambiti tematici	Esperti ¹²
Diritto dei cartelli	Philipp Zurkinden, avvocato e professore titolare all'Università di Basilea
<i>Compliance / Governance</i>	Christian Bovet, professore all'Università di Ginevra
Comunicazione di crisi e comportamento degli investitori / Economia comportamentale	Thorsten Hens, professore all'Università di Zurigo

La *terza fase dell'inchiesta* (ottobre 2023–maggio 2024) ha contemplato la raccolta delle informazioni, in particolare lo svolgimento delle varie audizioni, la richiesta di ulteriore documentazione e l'analisi delle informazioni ricevute. Su mandato della CPI, la sua segreteria ha analizzato le audizioni svolte e i documenti ricevuti; al riguardo, ha prodotto documenti di lavoro ed elaborato progetti per i questionari in vista delle ulteriori audizioni.

Nella *quarta e ultima fase dell'inchiesta* (da maggio 2024) è stato redatto il presente rapporto finale, che presenta i risultati delle inchieste, le conclusioni e le raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Tra l'11 luglio e il 5 agosto 2024 così come tra l'11 e il 25 ottobre entrambe le parti della bozza del rapporto (esposizione dei fatti e constatazioni) sono state sottoposte per consultazione ai servizi interessati e alle persone sentite. Scopo di tali consultazioni era quello di correggere eventuali errori ed esaminare se interessi privati o pubblici alla riservatezza si frapponevano alla pubblicazione di singole informazioni. In questo quadro per la CPI è stato importante accordare agli interpellati il diritto di essere sentiti. La Commissione ha adeguato la bozza del rapporto nella misura in cui l'ha ritenuto opportuno.

Il 17 dicembre 2024 la Commissione ha concluso la propria inchiesta, ha adottato all'unanimità il proprio rapporto e ne ha approvato la pubblicazione. In quanto commissione non permanente, la CPI verrà sciolta dopo aver riferito nelle Camere.

1.4.2 Questioni poste e periodo dell'inchiesta

In relazione alla definizione del periodo dell'inchiesta per la CPI era di fondamentale importanza coprire un periodo sufficientemente lungo prima della crisi di CS per potere contestualizzare adeguatamente gli eventi e individuare eventuali aspetti rilevanti della gestione. La CPI ha fissato come punto di partenza della sua inchiesta l'anno di pubblicazione del primo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica, che trattava in particolare l'attuazione della regolamentazione TBTF entrata in vigore nel 2012. Detto rapporto è stato pubblicato il 18 febbraio 2015. La CPI si è però riservata il diritto di integrare adeguatamente nel suo rapporto fasi ed eventi pertinenti risalenti a prima del 2015 importanti alla comprensione degli sviluppi successivi (v. in merito anche la cronologia nell'allegato 4).

Nel proprio piano d'inchiesta la CPI ha distinto quattro fasi temporali principali della gestione delle autorità in relazione alla crisi di CS. La prima fase copre la gestione prima della crisi, concretamente gli eventi tra il 2015 e l'estate 2022 compresa. In relazione a questa prima fase la CPI ha definito i seguenti temi prioritari: a) il monitoraggio e l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF nel periodo oggetto dell'inchiesta; b) la gestione operata da parte delle tre diverse istanze di vigilanza FINMA, Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e BNS; c) la vigilanza esercitata dalle autorità federali su FINMA, ASR e BNS; d) la gestione dei rischi; e) l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi.

La seconda fase è contrassegnata dall'inizio della crisi e dalla sua accentuazione. Essa copre il periodo che va dall'autunno 2022 a metà marzo 2023. In questo periodo si concentra sull'analisi dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte delle autorità coinvolte e sulla gestione da parte di queste autorità della crisi che andava delineandosi. In questa fase rientra anche il cambio alla testa del DFF, anch'esso parte dell'analisi.

La terza fase, ovvero la fase di crisi acuta, comprende gli eventi da mercoledì 15 marzo 2023 a domenica 19 marzo 2023, giorno in cui il Consiglio federale ha annunciato di sostenere l'acquisizione di CS da parte di UBS. In questa fase sono stati in particolare analizzati in dettaglio l'interazione tra le diverse autorità federali ma anche il loro coordinamento con CS e UBS.

La quarta fase comprende infine l'attuazione della fusione d'urgenza dopo il 19 marzo 2023 fino alla chiusura della transazione tra UBS e CS il 12 giugno 2023. Laddove opportuno, il rapporto della CPI illustra in modo sommario anche gli eventi successivi per fornire il contesto rilevante. Questa quarta e ultima fase non era al centro dell'inchiesta della CPI che verte essenzialmente sulle prime tre fasi.

1.4.3 Procedura e metodologia

1.4.3.1 Audizioni svolte e atti consultati

L'obiettivo della CPI era di fondare la propria inchiesta su una base di informazioni e di dati quanto più ampia possibile. Una fonte di informazioni centrale sono state le audizioni di vari titolari di funzione. A causa dell'elevato numero di audizioni da svolgere, il CPI ha deciso di svolgere audizioni sia orali sia scritte¹⁴. Nell'ambito di 79 audizioni ha interrogato in totale 62 rappresentanti delle autorità interessate nonché di CS e di UBS. Sono stati sentiti tutti i consiglieri federali nonché i direttori degli attori e organi centrali, segnatamente della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della FINMA, della BNS e dell'ASR. La CPI non si è limitata agli attuali titolari di funzione, bensì ha coperto con le sue audizioni l'intero periodo oggetto dell'inchiesta. Inoltre – per quanto lo ritenesse opportuno – la CPI ha sentito altri rappresentanti di diversi livelli gerarchici, oltre ai vari responsabili all'interno dei diversi servizi federali. Ha poi interpellato anche autorità che pur non essendo al centro della gestione

¹⁴ L'elenco di tutte le persone sentite si trova nell'allegato 3.

della crisi, erano comunque implicate a causa del loro ambito di competenze, in particolare l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Tuttavia a causa delle numerose autorità oggetto dell'inchiesta, la Commissione ha dovuto limitare le audizioni a un certo numero.

La CPI ha altresì chiesto alle autorità interessate (Cancelleria federale [CaF], DFF, AFF, FINMA, BNS, ASR, SECO, DFGP) una serie di documenti non accessibili al pubblico. In aggiunta, la CPI si è basata su rapporti accessibili al pubblico di questi e di altri servizi. Sono stati parimenti inclusi taluni verbali delle CdG, delle CdF, della DelFin, delle Commissioni delle istituzioni politiche (CIP) e delle Commissioni dell'economia e dei tributi (CET). Inoltre, l'analisi della CPI si è basata su vari documenti di persone fisiche e persone giuridiche di diritto privato; in questo modo ha avuto accesso a estratti di verbali dei consigli d'amministrazione di UBS e di CS rilevanti per l'inchiesta.

1.4.3.2 Mandati esterni

Poiché l'inchiesta ha richiesto conoscenze tecniche specifiche in diversi settori specialistici, anch'essi in parte molto tecnici, la CPI ha conferito vari mandati a esterni. Dato che tali esterni dovevano obbligatoriamente avere una pertinente esperienza specialistica associata a una solida esperienza in materia, si è posta inevitabilmente la questione di eventuali relazioni e conflitti d'interesse. La CPI ha pertanto verificato in modo approfondito i potenziali incaricati per determinare se vi fossero conflitti d'interesse che potessero escludere l'aggiudicazione del mandato. In diversi ambiti tematici, la sfida era che un gran numero di potenziali offerenti stava già svolgendo mandati per conto di altri servizi od organi coinvolti, per cui tali offerenti erano esclusi quali mandatarî. Questo è stato in particolare il caso per temi in cui la CPI ha impiegato inquirenti (art. 166 cpv. 2 LParl). La CPI ha aggiudicato i suoi mandati in una procedura mediante invito¹⁵.

La CPI ha fatto ricorso per due ambiti tematici a inquirenti esterni ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 LParl: i due avvocati Albrecht Langhart e Matthias Hirschle hanno esaminato fino a che punto i procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS erano legali, adeguati ed efficaci. Allo studio gw&p AG è stato con-

¹⁵ In una prima fase, la segreteria della CPI ha stilato un elenco di diversi potenziali mandatarî. In seguito, la segreteria ha effettuato una prima verifica riguardo alle relazioni d'interesse esistenti ed eventuali conflitti d'interesse. L'elenco dei potenziali mandatarî è stato successivamente sottoposto alla CPI per approvazione. Gli istituti, gli studi legali e gli esperti invitati a presentare un'offerta hanno poi avuto la possibilità di farlo e hanno dovuto da parte loro mostrare le proprie relazioni d'interesse.

ferito dalla CPI il mandato di analizzare l'attività di sorveglianza dell'ASR sugli organi di revisione incaricati da CS¹⁶.

La CPI ha inoltre commissionato due perizie incentrate sul diritto comparato. Il rapporto dell'avvocata Lea Hungerbühler verteva sulla questione di come valutare la legislazione svizzera in materia di mercati finanziari nel confronto internazionale. Lo studio gw&p AG ha realizzato una perizia analoga per il settore delle revisioni.

I mandati esterni sono inoltre serviti a stabilire la plausibilità degli scenari delle autorità. Poiché si trattava di una questione centrale e i risultati dipendono, prevedibilmente, dal metodo applicato, la CPI ha deciso di assegnare un mandato al Centro di ricerca congiunturale (KOF) e uno alla società di consulenza BSS.

Due perizie hanno inoltre affrontato diverse questioni relative al filtro prudenziale che la FINMA ha disposto nei confronti di CS nel 2017. Nello specifico si trattava di agevolazioni relative all'adempimento delle esigenze in materia di fondi propri. Corinne Zellweger-Gutknecht, professoressa di diritto finanziario all'Università di Basilea, ha analizzato la legalità di tale filtro mentre Urs Birchler, professore emerito in economia bancaria presso l'Università di Zurigo si è interessato alle sue ripercussioni economiche.

La valutazione della gestione da parte di CS non è oggetto dell'alta vigilanza parlamentare e quindi nemmeno dell'inchiesta della CPI. Tuttavia, l'evoluzione della situazione relativa a CS ha costituito un'informazione contestuale importante di cui la CPI necessitava per valutare la gestione da parte delle autorità. Per questo motivo ha chiesto ai professori Jean-Charles Rochet e Harald Hau delle Università di Zurigo e Ginevra un'analisi della situazione finanziaria di CS basata sulle fonti pubbliche concernenti la banca.

¹⁶ Nell'aggiudicazione dei mandati d'inchiesta menzionati la questione delle relazioni d'interesse si è posta in modo particolare. Per motivi di trasparenza la CPI segnala che il mandato concernente i procedimenti di *enforcement* è stato conferito direttamente agli avvocati A. Langhart e M. Hirsche *ad personam*, senza fare riferimento allo studio legale presso il quale entrambi lavorano. Altri dipendenti di questo studio legale rappresentano ricorrenti nel procedimento relativo all'azzeramento delle obbligazioni AT1. Sono state adottate ampie misure di protezione delle informazioni per garantire che nessuna informazione correlata all'inchiesta trapelasse e raggiungesse lo studio legale. Per lo svolgimento dei lavori è stato in particolare creato un sistema completamente chiuso sui server dei Servizi del Parlamento che ha reso impossibile qualsiasi trasferimento di dati. Si attira inoltre l'attenzione sul fatto che non esiste alcun nesso materiale tra i procedimenti di *enforcement* e il procedimento relativo all'azzeramento delle obbligazioni AT1 e che l'intera tematica degli strumenti AT1 era esclusa dal mandato. Di conseguenza, è stata accettata l'offerta di Langhart/Hirsche, che era chiaramente la migliore in termini sia di competenze che di organizzazione e personale. Dal maggio 2023, gw&p AG financial services advisory, la società che ha condotto l'inchiesta sull'ASR, ha svolto un mandato puramente amministrativo per lo studio legale Quinn Emanuel, che pure rappresenta ricorrenti nel contesto dell'azzeramento delle obbligazioni AT1. Anche in questo caso non vi erano ostacoli al conferimento del mandato, in primo luogo perché si trattava di un mandato puramente amministrativo basato su una collaborazione di lunga data, in secondo luogo perché gli inquirenti A. Geissbühler, M. Jovanovic e R. Weber non erano coinvolti nel suddetto mandato e in terzo luogo perché non vi era alcun collegamento sostanziale tra l'azzeramento AT1 e il mandato per il rapporto d'inchiesta. Di conseguenza, anche in questo caso è stata accettata l'offerta chiaramente migliore in termini sia di competenze che di organizzazione e personale.

Tabella 2: Elenco dei rapporti esterni

Mandato	Mandatario
Mandato d’inchiesta sui procedimenti di <i>enforcement</i> della FINMA	Dr. iur. Albrecht Langhart, Avv. Matthias Hirschle
Mandato d’inchiesta sulla sorveglianza dell’ASR sulle società di revisione	gw&p AG financial services advisory (Avv. Alex Geissbühler, Dr. iur. Milan Jovanovic, Reto Weber)
Diritto comparato internazionale TBTF e vigilanza sui mercati finanziari	Avv. Lea Hungerbühler, LL.M
Diritto comparato internazionale concernente il diritto in materia di revisione	gw&p AG financial services advisory (Avv. Alex Geissbühler, Dr. iur. Milan Jovanovic)
Plausibilità degli scenari	BSS (Dr. rer. pol. Wolfram Kägi)
Plausibilità degli scenari	KOF (Prof. Jan-Egbert Sturm)
Situazione finanziaria di CS e internazionale	Prof. Harald Hau, Prof. Jean-Charles Rochet
Perizia sugli effetti del filtro prudenziale	Prof. Urs Birchler
Perizia sintetica sulla legalità del filtro prudenziale	Prof. Corinne Zellweger-Gutknecht

I rapporti elaborati dagli esperti esterni sono pubblicati contemporaneamente al rapporto della CPI. La CPI ha definito il contenuto dei vari mandati e si è assicurata che l’approccio metodologico fosse esposto in modo trasparente e che il contenuto dei rapporti corrispondesse alle istruzioni fornite. Il contenuto è di esclusiva responsabilità degli autori. Quando, nel presente rapporto, la CPI si basa sui risultati di mandati esterni, tale informazione viene indicata esplicitamente.

1.4.4 Garantire la sicurezza delle informazioni, i diritti procedurali e l’esercizio dei diritti di informazione

1.4.4.1 Sicurezza delle informazioni e comunicazione pubblica della CPI durante l’inchiesta

Oltre che al rispetto del principio sancito nell’articolo 47 LParl, secondo cui le deliberazioni delle commissioni sono confidenziali, la CPI è tenuta al segreto professionale ai sensi dell’articolo 169 LParl. Ciò si applica a tutte le persone partecipanti alle sedute e alle audizioni. Nel suo piano del 13 luglio 2023 riguardante la sicurezza delle informazioni e la protezione dei dati la CPI ha disciplinato le sue misure volte a proteggere le sue fonti di informazione e il segreto della commissione e a rispettare l’obbligo del segreto.

Tra le numerose misure di protezione delle informazioni rientrava segnatamente il fatto che documenti particolarmente sensibili classificati «segreto» e «confidenziale» potevano essere consultati soltanto sul posto in una sala di lettura accessibile esclusivamente ai membri della CPI e ai collaboratori della sua segreteria. Inoltre, durante le audizioni non era ammesso il ricorso ad apparecchi elettronici e il luogo o le date degli incontri non erano comunicati pubblicamente. La CPI si è inoltre riunita in varie sedi per garantire la natura confidenziale delle audizioni. Inoltre, fondandosi sui criteri della legge sulla sicurezza delle informazioni (LSIn)¹⁷ la CPI ha classificato tutti i documenti connessi all'inchiesta come «confidenziali». Anche tutti gli scambi avvenuti via e-mail relativi al contenuto dell'inchiesta sono stati criptati. Ai membri della Commissione, che per quanto possibile hanno lavorato in forma digitale, è stata messa a disposizione una piattaforma in grado di soddisfare gli elevati requisiti di sicurezza¹⁸. Inoltre tutti i collaboratori della segreteria della CPI sono stati sottoposti a un controllo di sicurezza relativo alle persone.

Direttive in materia di comunicazione e comunicazione al pubblico

Considerato il grande interesse pubblico nei confronti dell'inchiesta della CPI e i limiti imposti *ex lege* in materia di comunicazione al pubblico, la Commissione ha emanato proprie direttive in materia di comunicazione. La Commissione ha comunicato a intervalli regolari nell'ambito delle possibilità legali, generalmente al completamento delle diverse fasi dell'inchiesta. Ha inoltre informato il pubblico delle denunce penali depositate¹⁹.

1.4.4.2 Diritti procedurali

Le disposizioni legali applicabili prevedono specifici diritti e obblighi procedurali che la CPI ha dovuto rispettare visti i suoi estesi diritti d'informazione e procedurali. Questo riguardava da un lato i diritti e degli obblighi di una persona nel corso della propria audizione o del proprio interrogatorio e dall'altro diritti e obblighi più estesi nei confronti di determinati gruppi di persone (p. es. presenza in caso di audizioni di altre persone, diritti di consultare gli atti ecc.; v. in merito anche n. 14.4.2).

Per chiarire questi e altri aspetti procedurali complessi la CPI ha fatto capo a Yvan Jeanneret, professore ordinario presso il dipartimento di diritto penale della facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, esperto in questo ambito. Al fine di garantire una prassi coerente e conforme al diritto, con il supporto dell'esperto succitato, la Com-

¹⁷ Legge del 18 dicembre 2020 sulla sicurezza delle informazioni (LSIn; RS 128).

¹⁸ Piattaforma SwissTrustRoom, il cui uso è stato autorizzato per documenti classificati fino al grado «confidenziale».

¹⁹ La CPI ha pubblicato i comunicati stampa seguenti nelle date indicate: La CPI sul caso Credit Suisse sporge denuncia penale contro ignoti, il 5 settembre 2024; La Commissione parlamentare d'inchiesta «Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse» ha in gran parte completato la raccolta di informazioni il 23 maggio 2024; La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse» informa sullo stato dei suoi lavori il 23 febbraio 2024; La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse» ha adottato il piano d'inchiesta l'8 settembre 2023; Avviati i lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) sulla fusione d'urgenza di CS con UBS il 13 luglio 2023.

missione ha definito la procedura da seguire nelle diverse situazioni. Le persone sentite sono state informate dalla Commissione sui loro diritti e obblighi quando sono state convocate all'audizione e immediatamente prima della stessa. Le audizioni sono state registrate su un «supporto del suono» conformemente alle disposizioni pertinenti della LParl. Dopo l'audizione gli interessati hanno avuto la possibilità di verificare i verbali e se del caso chiederne la rettifica.

Accertamento dello statuto procedurale delle persone sentite

Le commissioni parlamentari d'inchiesta hanno l'obbligo legale di accertare costantemente lo statuto delle persone sentite nel quadro della procedura (cfr. art. 155 e 168 LParl). Le persone sentite hanno di norma lo statuto di persona informata sui fatti (cfr. art. 155 cpv. 1 e 2 LParl). Nel corso dell'inchiesta può essere tuttavia opportuno attribuire a una persona sentita lo statuto di persona direttamente toccata nei suoi interessi ai sensi dell'articolo 168 capoverso 1 LParl o di una persona contro cui è diretta interamente o prevalentemente un'inchiesta ai sensi dell'articolo 155 capoverso 3 LParl. Pertanto, la CPI ha continuamente accertato lo statuto procedurale delle persone sentite. A tal fine, ha sviluppato diversi criteri che sono stati applicati alla questione di un possibile cambiamento dello statuto procedurale di una persona sentita (v. in merito n. 14.4.2). Per tutta la durata della sua inchiesta, la Commissione ha appurato che le attività della CPI non hanno toccato direttamente gli interessi di alcuna delle persone sentite. Per questo motivo, non ha modificato lo statuto procedurale di tali persone.

Posizione giuridica del Consiglio federale nell'ambito della procedura della CPI

In questo contesto va menzionata la particolare posizione giuridica del Consiglio federale. Sulla base dell'articolo 167 capoverso 1 LParl ha il diritto di assistere ad audizioni e durante le stesse di porre domande complete. Inoltre può esaminare i documenti esibiti, i pareri e i verbali di interrogatorio della commissione d'inchiesta. Il Consiglio federale designa a tale scopo uno dei suoi membri quale rappresentante dinanzi alla CPI (art. 167 cpv. 3 LParl), ciò che ha fatto il 16 giugno 2023 incaricando la consigliera federale Karin Keller-Sutter di assumere questa funzione. La consigliera federale ha poi a sua volta incaricato l'ex giudice federale Dr. Niklaus Oberholzer quale agente di collegamento per esercitare i diritti del Consiglio federale secondo l'articolo 167 capoverso 1 LParl. Fatta eccezione per un caso, il Dr. Oberholzer ha preso parte a tutte le audizioni della CPI. Inoltre la consigliera federale Karin Keller-Sutter ha ricevuto tutte le risposte ottenute attraverso le audizioni scritte e ha avuto la possibilità di porre domande aggiuntive. Il 30 luglio 2024 la consigliera federale ha richiesto di esaminare i documenti della CPI; il suo agente di collegamento ha preso visione di diversi documenti nei locali messi a disposizione della CPI a questo scopo. In applicazione dell'articolo 167 capoverso 2 LParl, in occasione della seduta del 16 dicembre 2024 il Consiglio federale ha potuto pronunciarsi davanti alla CPI sul risultato dell'inchiesta. Sulla base delle questioni sollevate dalla Delegazione del Consiglio federale, la Commissione non ravvisa alcuna necessità di adeguamento, tanto più che il Consiglio federale può pronunciarsi in un rapporto all'Assemblea federale.

Delimitazione dell'inchiesta rispetto ad altri rapporti pubblici

Dall'istituzione della CPI sono stati pubblicati diversi rapporti che presentano un riferimento materiale al mandato d'inchiesta della CPI. Erano, nello specifico, il rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria del settembre 2023, il rapporto della FINMA Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse del 19 dicembre 2023 e il rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche (5° rapporto sulle banche di rilevanza sistemica) del 10 aprile 2024. La CPI ha preso atto di tali pubblicazioni. Nella misura in cui esistono sovrapposizioni tematiche con l'oggetto della sua inchiesta, la CPI ha fatto riferimento a tali documenti nel presente rapporto. Tuttavia, non era compito della CPI valutare i diversi rapporti nel loro complesso.

1.4.5 Principali sfide dell'inchiesta

Nel quadro della sua inchiesta la CPI ha dovuto affrontare diverse sfide, esposte qui di seguito.

Difficoltà nella trasmissione delle informazioni dalle CdG alla CPI

Poco dopo la fusione tra UBS e CS le due CdG hanno effettuato vari chiarimenti preliminari che hanno tra l'altro comportato numerose audizioni e l'analisi di diversi documenti (v. n. 1.2.2). I diritti d'informazione e procedurali di una CPI e delle CdG divergono per alcuni aspetti fondamentali. Dato che la CPI ha diritti d'informazione più estesi rispetto alle CdG, le basi legali relative alla CPI prevedono specifici diritti per le persone i cui interessi vengono toccati dall'inchiesta parlamentare. Viste tali differenze tra gli organi permanenti dell'alta vigilanza parlamentare (le CdG) e la CPI, le CdG hanno redatto un rapporto succinto all'attenzione della CPI, nel quale sono state presentati le audizioni tenute e i documenti ottenuti, senza riprodurne il contenuto, come anche gli aspetti che a suo avviso andavano approfonditi. Su questa base, la CPI ha poi potuto stabilire quali verbali desiderava visionare. Prima di trasmettere alla CPI i verbali le CdG hanno dovuto chiedere l'autorizzazione alle persone e agli organi sottoposti alle audizioni. Sia per le CdG sia per la CPI questa procedura è risultata impegnativa e ai fini di un'alta vigilanza efficiente poco adeguata (v. in merito anche n. 14.4.3).

Prima CPI secondo il nuovo diritto

Alle commissioni parlamentari d'inchiesta istituite prima dell'attuale CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» si applicavano le disposizioni della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC)²⁰. Dall'ultima CPI le basi legali sono state oggetto di una revisione sostanziale. La CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» è quindi la prima che viene istituita sulla base del nuovo diritto. Per questo motivo la Commissione ha potuto basarsi soltanto in parte sulla prassi procedurale precedente e ha richiesto un notevole impegno nell'interpretazione giuridica

²⁰ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (Legge sui rapporti tra i Consigli, RU 1962 831). Cfr. *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, pag. 1076.

delle nuove disposizioni. Questa operazione ha richiesto molte risorse in quanto il legislatore aveva deliberatamente disciplinato «non troppo dettagliatamente» la procedura della CPI al fine di garantire a questo organo un margine di manovra sufficiente nell'adempimento del proprio mandato²¹.

Inchiesta sulla gestione nel contesto del dissesto di un'azienda privata

La presente CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» si differenzia dalle CPI precedenti non solo per il diritto applicabile. Le precedenti CPI erano infatti sempre state incaricate di analizzare il contesto e le cause di gravi problemi direttamente attribuibili alla gestione operata dal servizio dell'Amministrazione interessato, rispettivamente dal dipartimento competente. In tutti questi casi esisteva quindi un nesso causale diretto e chiaramente identificabile tra la gestione pluriennale fortemente inadeguata operata dalle autorità e i malfunzionamenti che ne erano derivati. Ad essere coinvolti dall'inchiesta erano sempre uno o due servizi dell'Amministrazione e il dipartimento da cui dipendevano.

Nel caso della presente CPI si trattava invece di indagare sulla gestione di diversi organi e autorità nel contesto del quasi fallimento di un attore del settore privato di rilevanza sistemica che, a causa della sua pluriennale cattiva gestione, si era trovato al più tardi a partire dall'estate del 2022 in una situazione di sofferenza sempre più acuta da portarlo sull'orlo della liquidazione (*resolution*; ovvero del risanamento o del fallimento) a metà marzo 2023. Ad essere toccati dall'inchiesta erano quindi, oltre al Consiglio federale nel suo insieme e il DFF, la FINMA, la BNS, l'ASR, la SFI, l'AFF e altre autorità direttamente coinvolte. Questo significava da un lato che al centro dell'inchiesta vi erano molti più attori rispetto alle precedenti inchieste svolte da una CPI. Inoltre la BNS, la FINMA, l'ASR sono unità rese autonome nei confronti delle quali la portata del controllo parlamentare risulta limitata rispetto a quanto avviene nei confronti dell'Esecutivo e dell'Amministrazione federale centrale (v. infra). Dall'altro lato in questo contesto non esiste di per sé un nesso causale diretto tra il dissesto di una società privata e la gestione delle autorità materialmente interessate; detto altrimenti, in tale contesto le varie responsabilità sono meno chiaramente riconoscibili.

L'elevato numero di parti coinvolte ha inoltre prodotto una documentazione estremamente voluminosa. L'analisi di queste oltre 30 000 pagine di documenti si è rivelata estremamente dispendiosa. La selezione è stata molto impegnativa sia in termini di tempo sia di contenuti, in parte anche perché la CPI ha ricevuto dai servizi federali non solo i documenti rilevanti, ma anche, ad esempio, documenti con dati marginali e versioni precedenti di traduzioni che non potevano essere selezionati automaticamente. Per garantire una visione d'insieme, la segreteria della CPI si è affidata a un software per la valutazione e l'analisi dei documenti che non solo ha permesso una gestione efficiente, ma ha anche soddisfatto pienamente i requisiti di protezione delle informazioni.

²¹ Cfr. rapporto della Commissione delle istituzioni del Consiglio nazionale del 1° marzo 2001 (FF 2001 3097 segg., in particolare 3234–3235). Cfr. anche DTF 141 I 172 consid. 4.3.4 sul ruolo dell'alta vigilanza (sentenza in francese).

Garanzia della protezione delle informazioni

Come illustrato in precedenza, alla CPI si applicano speciali disposizioni di protezione delle informazioni a causa dell'obbligo di segretezza e confidenzialità cui sono sottoposte le sue inchieste. Il rispetto di tali disposizioni ha reso i processi della CPI in parte più complessi e, in particolare, ha generato un significativo dispendio di tempo. Tra queste esigenze supplementari si possono citare a titolo di esempio la possibilità di effettuare copie di documenti solo garantendo la tracciabilità di dette copie, la fornitura di un'ampia documentazione cartacea per la consultazione nella sala di lettura, limitazioni generali quanto al lavoro elettronico e l'organizzazione di audizioni riservate che ha richiesto molto tempo (v. n. 1.4.4.1).

Nonostante le suddette misure volte a proteggere le informazioni, durante l'inchiesta sono probabilmente emerse diverse indiscrezioni puntuali. La CPI ha quindi presentato due denunce penali contro ignoti²².

Ampiezza e portata dell'inchiesta come sfida particolare nel sistema di milizia

Per permettere alla CPI di svolgere le audizioni che riteneva necessarie ed esaminare il flusso costante di documenti in entrata è stato indispensabile organizzare frequenti riunioni. Nei mesi in cui non si sono svolte sessioni, le riunioni si tenevano di solito a cadenza settimanale, il che comportava un impegno di tempo estremamente elevato per i membri della CPI. In alcuni casi, per motivi di tempo, è stato necessario tenere diverse riunioni a margine delle sessioni. Anche prendere conoscenza e analizzare i contenuti dei documenti ricevuti sono risultati dispendiosi in termine di tempo.

Diritti d'informazione della CPI nei confronti delle unità indipendenti o rese autonome

Conformemente all'articolo 166 capoverso 1 LParl, la CPI ha gli stessi diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 150 e 153 segg. LParl). Da un lato ciò significa che alla CPI non può essere sottaciuta alcuna informazione, dall'altro si pone la questione dell'applicazione pratica, in quanto l'oggetto d'inchiesta di una CPI può essere molto più ampio rispetto a quanto avviene, ad esempio, con le inchieste della DelCdG o della DelFin. Nel presente caso, erano di particolare interesse i diritti d'informazione della CPI nei confronti dell'ASR, della FINMA e della BNS.

La CPI ha dovuto affrontare le seguenti questioni pratiche:

- la CPI può convocare a un'audizione i collaboratori della BNS che non sono membri della Direzione generale? In caso affermativo secondo quali modalità?
- Quali domande può porre la CPI ai rappresentanti della BNS, dell'ASR e della FINMA? Quali documenti può esigere?

²² La Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – Fusione d'emergenza Credit Suisse» informa sullo stato dei suoi lavori, comunicato stampa della CPI del 23 febbraio 2024; La CPI sul caso Credit Suisse sporge denuncia penale contro ignoti, comunicato stampa della CPI del 5 settembre 2024. Secondo le informazioni di cui dispone la CPI al momento della pubblicazione del presente rapporto i procedimenti penali non sono ancora conclusi.

- Quali informazioni la CPI può chiedere alla FINMA su procedimenti di *enforcement* in corso e conclusi? Può riferire in merito?
- È necessario informare il Consiglio federale prima di sentire i rappresentanti dell'ASR, della FINMA e della BNS?

Per rispondere a queste domande, la CPI si è servita da un lato di una perizia giuridica del prof. Uhlmann svolta su mandato delle CdG²³ e dall'altro ha incaricato un esperto esterno di condurre i dovuti accertamenti. La CPI è giunta alle conclusioni di seguito riportate.

Per quanto riguarda l'ASR e la FINMA, l'oggetto dell'alta vigilanza è limitato alle competenze di vigilanza del Consiglio federale. I diritti d'informazione nei confronti dell'ASR e della FINMA e dei suoi collaboratori sono disciplinati dagli articoli 150, 153–156 e 166–170 LParl, i quali tuttavia si applicano solo all'ambito di vigilanza del Consiglio federale. In questo quadro il Consiglio federale può anche essere destinatario diretto di raccomandazioni dell'alta vigilanza, a differenza invece dell'ASR e della FINMA alle quali la CPI non può indirizzare direttamente raccomandazioni.

Per quanto riguarda la BNS, invece, si impone una ancora maggiore moderazione. In materia di politica monetaria, l'oggetto dell'alta vigilanza e quindi anche la portata dei diritti d'informazione si limitano alle competenze di cui all'articolo 7 capoverso 2 della legge sulla Banca nazionale (LBN)²⁴; in quest'ambito, agli organi preposti all'alta vigilanza è altresì vietato formulare raccomandazioni al Consiglio federale. Sotto questo aspetto la BNS si differenzia da altre unità amministrative rese autonome o indipendenti. Al di fuori dell'ambito della politica monetaria, si applicano i diritti d'informazione di cui agli articoli 150, 153–156 e 166–170 LParl.

Gestione delle informazioni potenzialmente rilevanti per i procedimenti giudiziari e di arbitrato

Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, la bozza del rapporto è stata inviata a tutti gli uffici e le persone sentiti per eventuali pareri. Tra le altre cose, è stato chiesto loro di indicare se gli interessi di mantenimento del segreto impedissero alla CPI di pubblicare determinate informazioni. Diverse unità amministrative e persone hanno di seguito fatto valere interessi di mantenimento del segreto. Gran parte delle richieste di soppressione o di oscuramento è stata motivata dal fatto che la divulgazione degli uffici in questione potrebbe essere utilizzata in eventuali procedimenti di arbitrato o giudiziari contro la Confederazione Svizzera. Al contempo è stato sottoli-

²³ Prof. Uhlmann, *Oberaufsicht über die eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde* (FINMA), perizia su mandato delle CdG, 28 agosto 2013 e presentazione del Prof. Stöckli dinanzi alla CPI del 7 settembre 2023. Sia il Prof. Uhlmann sia il prof. Prof. Stöckli hanno fatto riferimento da un lato al messaggio sulla LParl in cui viene indicato che le raccomandazioni dell'alta vigilanza si rivolgono al Consiglio federale. Dall'altro lato constatano entrambi che il messaggio concernente la LFINMA chiarisce che solo il Consiglio federale può essere il destinatario delle raccomandazioni dell'alta vigilanza. Nel complesso, va notato che per quanto riguarda il campo di applicazione dell'alta vigilanza nel caso concreto svolge un ruolo importante la legislazione speciale specifica. In questo senso, l'ambito di autonomia garantita *ex lege* è esclusa dalla vigilanza da parte del Consiglio federale e quindi dall'alta vigilanza del Parlamento.

²⁴ Legge del 3 ottobre 2003 sulla banca nazionale (LBN, RS 951.11).

neato che anche la CPI potrebbe essere tenuta a consegnare documenti a un tribunale arbitrale, se necessario.

La CPI ha quindi deciso chiedere il parere di due esperti. Il Prof. Giovanni Biaggini è stato incaricato di rispondere principalmente a domande di diritto pubblico, l'avvocato Daniel Hochstrasser a domande relative a eventuali procedimenti di arbitrato internazionali. L'obiettivo della Commissione era di determinare quali aspetti potessero essere pubblicati e in quale forma. In sostanza, spetta alla CPI effettuare una ponderazione tra gli interessi del mantenimento del segreto da un lato e l'adempimento del suo mandato d'inchiesta dall'altro. Lo scopo dell'inchiesta non deve essere messo in discussione. La CPI, nell'adempimento del suo mandato, deve riferire in modo trasparente all'Assemblea federale. In questo modo si vuole anche garantire la fiducia nelle autorità di vigilanza e nell'alta vigilanza parlamentare.

Come misura precauzionale, la CPI ha verificato in dettaglio il presente rapporto per determinare se le informazioni sulle fonti dovessero essere omesse oppure riportate solo sommariamente, al fine di soddisfare per quanto possibile gli interessi al mantenimento del segreto senza compromettere il suo mandato d'inchiesta. A questo proposito, è opportuno sottolineare due punti: *in primo luogo*, le affermazioni contenute nel rapporto della CPI si basano sempre su fonti, anche se queste non sono sempre citate nei singoli casi a causa di interessi di riservatezza prevalenti. *In secondo luogo*, molti dei documenti presi in considerazione e citati dalla CPI sono confidenziali per varie ragioni legali. L'indicazione di questi documenti nelle note a piè di pagina non li rende automaticamente parte del rapporto. La consegna diretta di documenti da parte della CPI a tribunali è esclusa, conformemente alla prassi consolidata degli organi preposti all'alta vigilanza parlamentare. In questo contesto è opportuno rimandare a una decisione della seconda Corte di diritto pubblico del Tribunale federale²⁵. In un procedimento intentato da due ricorrenti contro la Confederazione Svizzera in merito all'acquisizione di CS da parte di UBS, è stata presentata una domanda di sospensione del procedimento fino a quando non sarà disponibile il rapporto della CPI. Tale domanda è stata respinta.

La CPI non ha commentato questa decisione incidentale; constata tuttavia che l'inchiesta della CPI ha natura politica e che quindi di per sé non può vincolare un tribunale. Questo è tanto più vero in quanto i procedimenti della CPI da un lato e al Tribunale federale o al Tribunale amministrativo federale dall'altro sono fondamentalmente diversi. La CPI non è un'autorità giudiziaria.

1.5 Struttura del rapporto

Il rapporto è suddiviso in tre parti. Nella prima parte, dopo un'introduzione in cui sono illustrati il contesto, la procedura seguita dalla CPI, il piano dell'inchiesta e le sfide che ha dovuto affrontare la CPI, figurano le basi materiali: il capitolo 2 contiene una sintesi del diritto speciale rilevante per l'inchiesta, mentre il capitolo 3 presenta le autorità e gli organi su cui essa si concentra nonché i meccanismi di collaborazione tra il Consiglio federale, o per esso il DFF, la FINMA e la BNS. L'allegato contiene

²⁵ Decisione incidentale non pubblicata del Tribunale federale del 15 agosto 2024.

una tabella che riporta la cronologia degli sviluppi rilevanti dal 2008 come pure un glossario dei principali termini utilizzati.

La seconda parte illustra i fatti intercorsi tra il 2015 e il 2023: il capitolo 4 inizia con il descrivere il contesto rilevante nel periodo dell'inchiesta dal 2015 al 2023, in particolare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale del 2007–2008 sulla regolamentazione dei mercati finanziari internazionali e su quella in Svizzera. Inoltre, il capitolo 4 contiene anche gli insegnamenti tratti dal salvataggio di UBS da parte della Confederazione, che le CdG avevano formulato nel 2010. Il capitolo 5 segna l'inizio dell'inchiesta vera e propria della CPI. Concretamente si interessa alla gestione delle autorità nella prima fase, dal 2015 fino all'evidenziarsi della crisi di CS nell'estate 2022. Il capitolo 5 è strutturato per temi perché copre un periodo relativamente lungo di sette anni. Vengono definiti i seguenti temi prioritari: a) il monitoraggio e l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e del diritto in materia di sorveglianza dei revisori nel settore bancario nel periodo oggetto dell'inchiesta; b) la gestione da parte delle tre diverse autorità di vigilanza FINMA, ASR e BNS; c) la vigilanza delle autorità federali su FINMA, ASR e BNS; d) la gestione dei rischi e l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte del Consiglio federale, rispettivamente della Cancelleria federale. Il capitolo 6 tratta infine la gestione da parte delle autorità nella prima fase della crisi fino a metà marzo 2023. Questa fase è suddivisa in diverse sottofasce. Se opportuno, temi centrali che sono stati esaminati per un periodo di tempo più lungo sono presentati integralmente. Questa scelta è stata fatta dalla CPI ad esempio per i chiarimenti sull'applicazione del diritto di necessità, lo sviluppo dei diversi scenari o la comunicazione pubblica. Il capitolo 7 copre la crisi acuta dal 15 al 19 marzo 2023. Anche questo capitolo è organizzato in ordine cronologico e gli aspetti generali sono approfonditi in sottocapitoli. Il capitolo 8 riguarda l'attuazione della fusione d'urgenza dopo il 19 marzo 2023.

Nella terza parte la CPI valuta la gestione delle autorità e formula raccomandazioni. Questa parte si sviluppa come esposto qui di seguito. Il capitolo 9 si occupa delle modalità con cui le autorità hanno ulteriormente sviluppato le basi legali nel periodo oggetto dell'inchiesta e, in particolare, hanno assicurato la conformità della regolamentazione svizzera agli standard internazionali. Nel seguente capitolo 10 la CPI valuta la gestione dei rischi e la loro individuazione tempestiva da parte delle autorità federali. Nel capitolo 11 sono illustrate le attività di vigilanza della FINMA, dell'ASR e della BNS. Nel capitolo 12 sono esposte le constatazioni della CPI per quanto concerne la vigilanza da parte delle autorità federali sulla FINMA, sull'ASR e sulla BNS. Nel capitolo 13 la CPI presenta la sua valutazione della gestione di crisi da parte delle autorità federali dall'estate 2022 fino al mese di marzo 2023 incluso. Nel capitolo 14 la CPI approfondisce infine diversi temi generali emersi nel corso della sua inchiesta.

Infine il capitolo 15 contiene le osservazioni conclusive della Commissione sugli aspetti che considera essenziali.

Riquadro 1: Fusione o acquisizione? Precisazioni terminologiche

Nei documenti accessibili al pubblico ma anche in quelli interni all'Amministrazione, i termini «fusione» e «acquisizione» in relazione alla concentrazione di CS e UBS sono utilizzati come sinonimi. Da un punto di vista giuridico si tratta però di due concetti distinti viste le diverse condizioni e competenze che presuppongono.

In una *fusione* (per incorporazione) una società rileva gli attivi e i passivi di un'altra società. Una volta completata la fusione, rimane una sola entità, mentre l'altra viene cancellata dal registro di commercio²⁶. Si applicano tra l'altro la legge sulla fusione (LFus) e la legge sui cartelli (LCart)²⁷. Se si tratta di una concentrazione soggetta all'obbligo di annuncio secondo l'articolo 9 LCart, di norma l'esame e l'autorizzazione della fusione sono di competenza della Commissione della concorrenza (COMCO). Nel caso di concentrazioni di banche che la FINMA reputa necessarie per proteggere i creditori, quest'ultima subentra alla COMCO²⁸.

Nel caso di un' *acquisizione* vengono acquistate le azioni di una società o di un gruppo. Entrambe le società continuano a esistere anche dopo l'acquisizione: la società acquisita diventa una filiale della società assuntrice. Secondo la legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi, RS 958.1), le acquisizioni sono di competenza della Commissione delle offerte pubbliche di acquisto²⁹.

Il 19 marzo 2023 CS e UBS hanno sottoscritto un contratto di fusione (v. n. 7.2.5). La fusione è stata eseguita giuridicamente il 12 giugno 2023 (v. n. 8.2)³⁰, motivo per cui nel presente rapporto viene di norma usato il termine *fusione*. Tuttavia, poiché le autorità e i loro membri, soprattutto nel periodo precedente alla fusione, menzionavano l'*acquisizione* come possibile scenario per risolvere la crisi (v. n. 6.4.3), si ricorre a questo termine quando usato esplicitamente nei documenti di dette autorità o dei loro membri.

²⁶ Art. 3 cpv. 2 della legge del 3 ottobre 2003 sulla fusione (LFus, RS 221.301).

²⁷ Legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (LCart, RS 251).

²⁸ In questo caso la FINMA invita la COMCO a prendere posizione (art. 10 cpv. 3 LCart). La FINMA può in qualsivoglia fase della procedura e, se necessario, prima che le sia pervenuto l'annuncio del progetto di concentrazione, autorizzare la realizzazione della concentrazione. Anche in questi casi, prima di decidere, invita la COMCO a esprimere un parere (art. 17 dell'ordinanza del 17 giugno 1996 concernente il controllo delle concentrazioni di imprese, RS 251.4).

²⁹ Art. 126 cpv. 3 della legge del 19 giugno 2015 sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (LInFi; RS 958.1).

³⁰ Foglio ufficiale svizzero di commercio (FUSC), registro giornaliero n. 23793 del 12 giugno 2023.

Parte I: Basi

2

Basi legali di rango costituzionale e legislazione speciale rilevante

In linea di massima, secondo l'articolo 27 Cost. la libertà economica è garantita anche nel settore finanziario. L'articolo 98 Cost. conferisce però alla Confederazione la competenza di emanare «prescrizioni sulle banche e sulle borse», «sui servizi finanziari in altri settori» come anche «sul settore delle assicurazioni private». Il settore monetario compete alla Confederazione, ove la BNS – «amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione» – conduce una politica monetaria «nell'interesse generale del Paese»³¹. Conformemente all'articolo 100 capoverso 3 Cost. nei settori finanziario e creditizio la Confederazione può derogare se necessario al principio della libertà economica³².

Qui di seguito, nel numero 2.1 viene innanzitutto illustrata la legislazione in materia di vigilanza dei mercati finanziari pertinente per le banche di rilevanza sistemica. In questo quadro viene fatto riferimento agli obiettivi della vigilanza sui mercati finanziari, alla gerarchia tra la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA)³³ quale legge mantello e le leggi speciali³⁴, nonché in particolare alla LBCR. Lo sviluppo della regolamentazione TBTF nel periodo oggetto dell'inchiesta è discusso in dettaglio nel numero 5.2.

Nel numero 2.2 viene illustrata la LBN. Infine il numero 2.3 presenta un'introduzione sulla regolamentazione della vigilanza sulla revisione delle banche di importanza sistemica.

Oltre alla legislazione speciale descritta di seguito, il Consiglio federale ha fatto ricorso al diritto di necessità per creare basi legali speciali per le misure adottate dalle autorità che hanno reso possibile la fusione d'urgenza di CS con UBS. Queste misure e l'ordinanza introdotta dal Consiglio federale fondata sul diritto di necessità sono illustrate nel capitolo 7.

2.1

Legislazione concernente la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica

La vigilanza sul mercato finanziario è disciplinata nella LFINMA ed è una competenza della FINMA³⁵. La vigilanza sui mercati finanziari si prefigge la protezione dei creditori, degli investitori e degli assicurati, nonché la tutela della funzionalità dei mercati finanziari. L'autorità di vigilanza sui mercati finanziari contribuisce in tal

³¹ Art. 99 cpv. 2 Cost.

³² Nobel Peter (2019), *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, 4., ed. completamente rielaborata, Berna, Stämpfli Verlag AG, n. marg. 60.

³³ Legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA, RS 956.1).

³⁴ Kunz Peter V. (2014), *Kreuzfahrt durch's schweizerische Finanzmarktrecht*, Berna, Stämpfli Verlag AG, pag. 13 seg.

³⁵ Art. 6 cpv. 1 LFINMA

modo a rafforzare la reputazione e la concorrenzialità della piazza finanziaria svizzera, nonché la capacità di quest'ultima di affrontare le sfide future³⁶.

La base legale di rango costituzionale dell'attività di vigilanza della FINMA si trova negli articoli 95³⁷ e 98³⁸ Cost. La LFINMA definisce concretamente gli obiettivi dell'autorità di vigilanza sui mercati finanziari, disciplina l'organizzazione e il finanziamento della FINMA, i suoi strumenti di vigilanza, la collaborazione con le autorità svizzere ed estere, la procedura e la tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni della FINMA e prevede disposizioni penali speciali nel settore della legislazione sui mercati finanziari.

Oltre che alla LFINMA – l'atto mantello generale sulla vigilanza dei mercati finanziari³⁹ – l'attività della FINMA e degli assoggettati alla vigilanza sottostanno alle leggi speciali sui mercati finanziari⁴⁰. Tra queste rientrano la legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie (LOF, RS 211.423.4), la legge del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione (LCA, RS 221.229.1), la legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi (LICol, RS 951.31), la LBCR, la legge del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (LIFi, RS 954.1), la legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (LRD, RS 955.0), la legge del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza degli assicuratori (LSA, RS 961.01), la legge del 19 giugno 2015 sull'infrastruttura finanziaria (LInFi, RS 958.1) e la legge del 15 giugno 2018 sui servizi finanziari (LSerFi, RS 950.1). Varie ordinanze del Consiglio federale e della FINMA disciplinano poi la vigilanza sulle banche e sugli altri assoggettati alla vigilanza. Alla FINMA spetta inoltre il compito di fissare in circolari la sua prassi in materia di vigilanza⁴¹.

Legge sulle banche (LBCR) – regolamentazione TBTF

La LBCR disciplina la vigilanza sulle banche che operano in Svizzera o a partire da essa. Il 1° marzo 2012 la LBCR è stata integrata dalla regolamentazione TBTF⁴². La regolamentazione TBTF si applica alle banche di rilevanza sistemica, ossia quelle il cui dissesto danneggerebbe gravemente l'economia e il sistema finanziario svizzeri⁴³. Il regime TBTF è stato introdotto dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 con l'obiettivo di rafforzare gli istituti finanziari di rilevanza sistemica⁴⁴ affinché non debbano essere salvati dallo Stato. Gli elementi chiave del regime TBTF sono il consolida-

³⁶ Art. 4 LFINMA

³⁷ L'art. 95 cpv. 1 Cost. prevede che la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata.

³⁸ L'art. 98 cpv. 1 Cost. prevede che la Confederazione emana prescrizioni sulle banche e sulle borse. I capoversi 2 e 3 riguardano prescrizioni sui servizi finanziari in altri settori nonché sul settore delle assicurazioni private.

³⁹ 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).

⁴⁰ Art. 2 cpv. 1 LFINMA

⁴¹ Per completezza si segnala inoltre che gli attori privati sul mercato finanziario si regolano autonomamente mediante direttive e raccomandazioni (autodisciplina).

⁴² DFF, scheda informativa – Regolamentazione «too big to fail», www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS > Regolamentazione «too big to fail» (TBTF) (stato: 13 novembre 2024).

⁴³ Art. 7 cpv. 1 LBCR

⁴⁴ Messaggio del 20 aprile 2011 concernente la modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; too big to fail; FF 2011 4212).

mento della base di fondi propri, esigenze più rigorose in materia di liquidità, una migliore diversificazione dei rischi e misure organizzative che garantiscano il proseguimento di funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza⁴⁵.

Prima della fusione d'urgenza di CS con UBS nel marzo 2023, CS, UBS, il Gruppo Raiffeisen, PostFinance e la Banca cantonale di Zurigo erano considerate banche di rilevanza sistemica⁴⁶. Determinanti per qualificare una banca di rilevanza sistemica sono le sue dimensioni, la sua interdipendenza con il sistema finanziario e con l'economia nonché la sostituibilità a breve termine dei servizi da essa forniti⁴⁷. Nelle funzioni di rilevanza sistemica rientrano le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti⁴⁸.

2.2 Legge federale sulla banca nazionale svizzera (LBN)

La LBN disciplina in particolare i compiti della BNS, la sua indipendenza (v. n. 3.3), il suo obbligo di rendiconto, l'entità delle sue relazioni con operatori del mercato finanziario, altre banche centrali, organizzazioni internazionali e la Confederazione, le sue competenze in materia di politica monetaria, la sua organizzazione nonché la procedura applicabile. Le basi costituzionali della LBN sono negli articoli 99, 100 e 123 Cost. Fondandosi sulla LBN, la BNS ha emanato nell'ordinanza del 18 marzo 2004 sulla Banca nazionale (OBN, RS 951.131) le disposizioni di esecuzione relative alle sue competenze di politica monetaria. Tali disposizioni riguardano la raccolta di dati statistici, prescrizioni concernenti le riserve minime e la sorveglianza di infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica.

La LBN contiene disposizioni generali sulle operazioni che la BNS può effettuare per adempiere i propri compiti di politica monetaria. Secondo la LBN, la BNS ha in particolare il compito di contribuire alla stabilità del sistema finanziario⁴⁹. La disposizione sulla stabilità finanziaria funge da base legale per una serie di attività e settori di compiti della BNS⁵⁰. In qualità di prestatrice di ultima istanza (*lender of last resort*),

⁴⁵ Messaggio del 20 aprile 2011 concernente la modifica della legge sulle banche (rafforzamento della stabilità nel settore finanziario; too big to fail; FF 2011 4213).

⁴⁶ Secondo la valutazione del *Financial Stability Board* (FSB), prima della fusione CS e UBS erano banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale (*global systemically important banks*, G-SIB). Il Gruppo Raiffeisen, PostFinance e la Banca cantonale di Zurigo vengono invece solitamente definite banche di rilevanza sistemica attive a livello nazionale (*domestic systemically important banks*, D-SIB). La distinzione tra queste due tipologie di banche di rilevanza sistemica – G-SIB e D-SIB – coincide con la categorizzazione della vigilanza delle banche e delle società di intermediazione mobiliare da parte della FINMA: Fino alla fusione d'urgenza CS e UBS appartenevano alla categoria di vigilanza 1, mentre il Gruppo Raiffeisen, PostFinance e la Banca cantonale di Zurigo rientrano nella categoria di vigilanza 2.

⁴⁷ Art. 8 cpv. 2 LBCR

⁴⁸ FINMA, Banche di rilevanza sistemica, www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Too big to fail e stabilità del sistema > Banche di rilevanza sistemica (stato: 13 novembre 2024).

⁴⁹ Art. 5 cpv. 2 lett. e LBN

⁵⁰ Grünewald Seraina (2021), commento all'art. 5 cpv. 2 lett. e LBN, in: Plenio Martin / Senn Myriam (a. c. di), *Kommentar zum Nationalbankgesetz und Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo, Dike Verlag AG, n. marg. 23.

in una crisi finanziaria la BNS ha, tra l'altro, l'obbligo di garantire l'approvvigionamento di liquidità (v. n. 3.3)⁵¹. Le condizioni per l'erogazione di sostegni straordinari di liquidità a singoli istituti sono state definite dalla BNS nelle sue direttive sugli strumenti di politica monetaria⁵². Queste direttive si basano sul concetto di politica monetaria della BNS e descrivono gli strumenti e le procedure per attuare detta politica. Stabiliscono inoltre le garanzie che possono essere utilizzate per le operazioni di politica monetaria con la BNS. Le direttive sono integrate da note giuridicamente vincolanti⁵³.

Nell'ambito delle sue attività di prestatrice di ultima istanza, la BNS si limita a stabilire le condizioni alle quali le controparti possono ottenere liquidità⁵⁴. La BNS non ha nemmeno la competenza per costringere una banca ad aumentare le proprie garanzie per l'*emergency liquidity assistance* (ELA)⁵⁵.

Un altro incarico della BNS in ambito di stabilità finanziaria è la designazione delle banche e delle funzioni di rilevanza sistemica (art. 8 cpv. 3 LBCR). Essa dispone di un ampio margine di apprezzamento per valutare se i criteri posti dalla legge per definire una banca di rilevanza sistemica sono soddisfatti in un caso concreto⁵⁶. Inoltre, fondandosi sull'articolo 44 dell'ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri (OfoP, RS 952.03) la BNS presenta al Consiglio federale una proposta di attivazione, adeguamento o disattivazione del *cuscinetto di capitale anticiclico*. Prima di formulare una tale proposta la BNS consulta la FINMA e informa il DFF. Tale cuscinetto si prefigge di rafforzare la capacità di resistenza delle banche nei confronti dei rischi legati a una crescita eccessiva del credito e di contrastare tale crescita⁵⁷. Il cuscinetto incide sui fondi propri che le banche di rilevanza sistemica devono detenere.

Infine, il compito di contribuire alla stabilità finanziaria giustifica anche l'obbligo della BNS di partecipare alla definizione delle condizioni quadro della piazza finanziaria svizzera. A livello nazionale, la BNS partecipa insieme alla FINMA a progetti di riforma del DFF. A livello internazionale è rappresentata in modo permanente nel Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS), nel Comitato per i pagamenti e le infrastrutture di mercato (*Committee on Payments and Market Infrastructures*, CPMI) e nel Consiglio di stabilità finanziaria (*Financial Stability Board*, FSB) e siede in numerosi gruppi di lavoro e comitati responsabili dell'elaborazione delle pertinenti norme internazionali. La BNS ha

⁵¹ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN

⁵² Grünewald Seraina (2021), commento all'art. 5 cpv. 2 lett. e LBN, in: Plenio Martin / Senn Myriam (a. c. di), *Kommentar zum Nationalbankgesetz und Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo/S. Gallo, Dike Verlag AG, n. marg. 24.

⁵³ BNS (2004), Direttive della Banca nazionale svizzera del 25 marzo 2004 sugli strumenti di politica monetaria (stato: 17 giugno 2024), pag. 1.

⁵⁴ BNS (2004), Direttive della Banca nazionale svizzera del 25 marzo 2004 sugli strumenti di politica monetaria (stato: 17 giugno 2024), pag. 1.

⁵⁵ Parere della BNS del 31 luglio 2024 nel quadro della consultazione dell'Amministrazione.

⁵⁶ Grünewald Seraina (2021), commento all'art. 5 cpv. 2 lett. e LBN, in: Plenio Martin / Senn Myriam (a. c. di), *Kommentar zum Nationalbankgesetz und Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo/S. Gallo, Dike Verlag AG, n. marg. 27.

⁵⁷ «Cuscinetto anticiclico di capitale – proposta della Banca nazionale svizzera e decisione del Consiglio federale», comunicato stampa della BNS del 13 febbraio 2013, pag. 3.

quindi segnatamente contribuito all'elaborazione di norme internazionali relative alla vigilanza su banche di rilevanza sistemica e alla loro liquidazione (*resolution*)⁵⁸.

Affinché possa sorvegliare la stabilità del sistema finanziario, la BNS deve potere accedere in tempi brevi a informazioni e dati significativi. Fondandosi sugli articoli 14–16 LBN, può raccogliere dati statistici direttamente presso gli operatori del mercato finanziario. Con l'articolo 16a LBN il legislatore ha inoltre creato, per il settore della stabilità finanziaria, un accesso autonomo e giuridicamente eseguibile da parte della BNS ai dati di natura «non statistica»⁵⁹.

2.3 **Regolamentazione giuridica della vigilanza sulle revisioni di banche di rilevanza sistemica**

Gli audit finanziari e prudenziali delle banche si basano sulle disposizioni del Codice delle obbligazioni, della legge sui revisori (LSR)⁶⁰, dell'ordinanza sui revisori (OSRev)⁶¹, della LFINMA, dell'ordinanza sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA)⁶², della LBCR, dell'ordinanza sulle banche (OBCR)⁶³ e della circolare 2013/3 della FINMA (Circolare FINMA 2013/13). Tanto l'ASR quanto la FINMA hanno compiti in questo settore.

Conformemente al diritto vigente, le banche sono sottoposte a verifica da parte di società di audit abilitate dall'ASR nell'ambito dell'*audit prudenziale*⁶⁴. Queste operano come un cosiddetto «braccio operativo» della FINMA: controllano il rispetto dei requisiti posti dal diritto in materia di vigilanza secondo le prescrizioni della FINMA. Si tratta quindi di un sistema di vigilanza duale. In un rapporto annuale in cui è valutato se le disposizioni in materia di vigilanza sono rispettate da banche e società di intermediazione mobiliare, le società di audit comunicano alla FINMA le constatazioni di questi loro audit prudenziali⁶⁵. Dal 2007 ASR e FINMA sono tenute *ex lege* a scambiarsi tutte le informazioni e i documenti di cui hanno bisogno per applicare la rispettiva legislazione. Inoltre devono per legge coordinare le loro attività di vigilanza per evitare doppiopioni⁶⁶. ASR e FINMA hanno disciplinato la loro collaborazione in

⁵⁸ Grünwald Seraina (2021), commento all'art. 5 cpv. 2 lett. e LBN, in: Plenio Martin / Senn Myriam (a. c. di), *Kommentar zum Nationalbankgesetz und Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo/S. Gallo, Dike Verlag AG, n. marg. 39.

⁵⁹ Grünwald Seraina (2021), commento all'art. 5 cpv. 2 lett. e LBN, in: Plenio Martin / Senn Myriam (a. c. di), *Kommentar zum Nationalbankgesetz und Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel*, Zurigo/S. Gallo, Dike Verlag AG, n. marg. 5.

⁶⁰ Legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (legge sui revisori, LSR; RS **221.302**).

⁶¹ Ordinanza del 22 agosto 2007 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (ordinanza sui revisori, OSRev; RS **221.302.3**).

⁶² Ordinanza del 5 novembre 2014 sugli audit dei mercati finanziari (OA-FINMA; RS **956.161**).

⁶³ Ordinanza del 30 aprile 2014 sulle banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche, OBCR; RS **952.02**).

⁶⁴ Art. 24 cpv. 1 lett. a LFINMA in combinato disposto con l'art. 18 cpv 1 LBCR; Circolare 2013/3 FINMA «Attività di audit», cap. 1.

⁶⁵ FINMA, Il braccio operativo della FINMA, www.finma.ch > Sorveglianza > Temi inter-settoriali > Attività di audit (stato: 13 novembre 2024).

⁶⁶ Art. 22 LSR; art. 28 LFINMA

una circolare del 30 gennaio 2015 nella quale viene precisata la cooperazione in diversi settori⁶⁷.

Infine, nell'ambito dell'*audit finanziario*, le banche devono far verificare il loro conto annuale ed eventualmente di gruppo a un'impresa di revisione sotto sorveglianza statale⁶⁸. In conformità con la legge, sono le banche stesse a scegliere le società di audit che condurranno gli audit finanziari e prudenziali⁶⁹. In pratica, esse incaricano regolarmente il proprio organo di revisione statutario (audit finanziario) anche dell'audit prudenziale. Le suddette società sono remunerate dalle banche per le loro prestazioni di servizio. Secondo la LSR, le citate imprese di revisione necessitano di un'abilitazione speciale e sottostanno alla sorveglianza statale dell'ASR⁷⁰. L'ASR è responsabile dell'applicazione (*enforcement*) del diritto in materia di sorveglianza dei revisori.

Le condizioni per l'abilitazione delle società di audit si trovano nella LSR e nella sua ordinanza di esecuzione, l'OSRev. I capi revisori (audit finanziario) e gli auditor responsabili (audit prudenziale) che hanno la responsabilità del mandato di revisione o del mandato di verifica e che firmano il rapporto di revisione o il rapporto di verifica devono essere abilitati dall'ASR in qualità di periti revisori. Gli auditor responsabili (audit prudenziale) devono inoltre ottenere un'abilitazione speciale dell'ASR quali auditor di banche⁷¹.

3 **Ruolo e competenze delle principali autorità e dei principali organi interessati**

Come si evince dal capitolo 2, la stabilità del mercato finanziario svizzero e la sua vigilanza è garantita da diversi attori e organi. Di conseguenza la gestione della crisi di CS ha coinvolto una pluralità di attori. Il presente capitolo illustra i ruoli e le competenze delle principali autorità e dei principali organi interessati.

3.1 **Consiglio federale e Amministrazione federale centrale**

In via introduttiva si constata che la Confederazione ha ampie competenze legislative nel settore dei mercati finanziari (art. 98 Cost.). In qualità di dipartimento competente, nell'ambito della politica della piazza finanziaria, il DFF persegue l'obiettivo di contribuire a mantenere la reputazione e la competitività della piazza finanziaria svizzera⁷².

⁶⁷ Geissbühler Alex / Jovanovic Milan (2024), *Internationaler Rechtsvergleich zur Regulierung der Revisionsaufsicht*, pag. 46.

⁶⁸ Art. 18 cpv. 2 LBCR

⁶⁹ Art. 24 cpv. 1 lett. a LFINMA in combinato disposto con l'art. 18 cpv 1 e 2 LBCR

⁷⁰ Art. 7 cpv. 1 e art. 9 e 9a cpv. 1 LSR

⁷¹ Art. 9a cpv. 2 LSR

⁷² Art. 1 cpv. 3 lett. c ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF, RS 172.215.1).

La delegazione «*Questioni finanziarie*» del Consiglio federale è un organo di quest'ultimo ai sensi dell'articolo 23 della legge del 21 marzo 1997⁷³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). La delegazione fornisce consulenza sull'attuale situazione economica e finanziaria, tenuto conto dell'orientamento monetario della BNS. La delegazione si occupa inoltre di questioni finanziarie, fiscali, monetarie nonché di questioni della stabilità e della regolamentazione del mercato finanziario. È composta dai capidipartimento del DFF, del DATEC e del DEFR. Il capodipartimento del DFF ne è il presidente⁷⁴.

Nell'ambito della gestione dei rischi della Confederazione il rischio «insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica» è da tempo riconosciuto ed è parte del rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale (rischio del Consiglio federale). Il DFF è responsabile di tale rischio ed è tenuto a informare immediatamente il Consiglio federale in caso di situazione di rischio eccezionale (v. n. 5.7).

Compete alla SFI, tra le altre cose, l'elaborazione delle basi della politica e della regolamentazione in materia di mercati finanziari come pure degli atti normativi nel campo della regolamentazione dei mercati finanziari. La SFI promuove la competitività internazionale e l'integrità della piazza finanziaria svizzera, l'accesso a mercati finanziari esteri e la stabilità del settore finanziario svizzero. I compiti della SFI comprendono anche la tutela degli interessi della Svizzera nelle questioni finanziarie, fiscali e monetarie internazionali nei confronti di altri Paesi. In questo contesto, la SFI rappresenta la Svizzera – insieme alla BNS – nel *Financial Stability Board* (FSB) e sostiene la partecipazione della Svizzera al Fondo monetario internazionale (FMI) per conto del DFF e in collaborazione con la BNS. Cura le relazioni della Confederazione con la BNS in materia di cooperazione monetaria internazionale e di stabilità dei mercati finanziari nonché le relazioni con la FINMA⁷⁵. In seno al DFF, la SFI è responsabile del rischio «insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica».

L'*AFF* si occupa di questioni finanziarie e monetarie di carattere nazionale, prepara i progetti concernenti la BNS ed elabora basi scientifiche su tematiche economiche, in particolare in ambito di politica finanziaria. È pure competente per il diritto in materia di finanze pubbliche, il diritto monetario e quello riguardante la Banca nazionale, a condizione che non attenga alla stabilità dei mercati finanziari. Cura le relazioni della Confederazione con la BNS, per quanto ciò non sia di competenza della SFI⁷⁶.

Nel numero 3.6 vengono descritti in dettaglio la cooperazione e il coordinamento tra DFF, FINMA e BNS nel settore della stabilità finanziaria e della regolamentazione dei mercati finanziari, in particolare per quanto riguarda la prevenzione e la gestione di crisi che potrebbero minacciare la stabilità del sistema finanziario.

In qualità di Stato maggiore del Consiglio federale, la *CaF* è competente per la pianificazione e lo svolgimento delle sedute del Consiglio federale e si incarica dei relativi

⁷³ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, RS 172.010).

⁷⁴ *Mandat und Organisation des Bundesratsausschusses Finanzfragen*, del 23 marzo 2016.

⁷⁵ Art. 7 Org-DFF

⁷⁶ Art. 8 Org-DFF

verbal. Le compete altresì l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte del Consiglio federale⁷⁷.

L'UFG effettua un controllo normativo preventivo e la *SECO* funge da centro di competenza della Confederazione per le questioni di politica economica (per maggiori dettagli circa questi due uffici si rimanda al n. 3.7).

3.2 **Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA)**

La FINMA è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria e sede a Berna⁷⁸. Quale unità resa autonoma dell'Amministrazione federale decentralizzata è amministrativamente aggregata al DFF⁷⁹. Con l'entrata in vigore della LFINMA il 1° gennaio 2009, le precedenti e distinte autorità di vigilanza – la Commissione federale delle banche (CFB), l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD) – sono state riunite in un'unica autorità, la FINMA (cosiddetta «autorità di vigilanza sui mercati finanziari integrata»). Con la creazione della FINMA ci si prefiggeva di migliorare l'assetto istituzionale della vigilanza per poter reagire in modo più rapido, efficiente e coordinato ai compiti di vigilanza in costante evoluzione e altamente complessi⁸⁰.

La FINMA esercita la vigilanza conformemente alla LFINMA e alle leggi sui mercati finanziari (v. n. 2.1). È competente della cosiddetta vigilanza microprudenziale, vigila quindi su singoli istituti⁸¹. Può emanare a determinate condizioni ordinanze e pubblicare circolari concernenti l'applicazione della legislazione sui mercati finanziari⁸².

La vigilanza della FINMA comprende l'autorizzazione degli istituti finanziari operanti in Svizzera, la sorveglianza continua dell'attività degli istituti finanziari, l'attuazione del diritto in materia di vigilanza sui mercati finanziari in cosiddetti procedimenti di *enforcement* e la liquidazione (*resolution*) di banche di rilevanza sistemica. Conformemente alle singole leggi sui mercati finanziari, la FINMA può effettuare direttamente la verifica degli istituti sottoposti alla vigilanza o delle società di audit incaricate dagli istituti sottoposti alla vigilanza (cosiddetto «sistema di vigilanza duale»; v. n. 5.4). L'abilitazione e la sorveglianza di tali società di audit competono all'ASR.

Gli strumenti di vigilanza della FINMA per la sorveglianza permanente di banche comprendono, tra l'altro, controlli in loco, valutazioni annuali dei punti deboli e clas-

⁷⁷ Ordinanza del 29 ottobre 2008 sull'organizzazione della Cancelleria federale (OrgCaF, RS 172.210.10).

⁷⁸ Art. 5 cpv. 1 LFINMA. L'introduzione della LFINMA il 1° gennaio 2019 ha permesso la fusione delle autorità di vigilanza Commissione federale delle banche (CFB), Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD) in un'unica autorità, la FINMA.

⁷⁹ Allegato 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, RS 172.101.1).

⁸⁰ Roth Monika (2013), *Der FINMA-Verwaltungsrat und die Strategie – und sagte kein einziges Wort?*, in: ZBJV 2013/149, pag. 986.

⁸¹ Art. 6 cpv. 1 LFINMA

⁸² Art. 7 cpv. 1 LFINMA

sificazione del rischio delle banche (cosiddette lettere di *assessment*), la verifica periodica delle conseguenze di una possibile crisi sui fondi propri, sulla liquidità e sulla solvibilità di una banca (i cosiddetti *stress test*), raccolte periodiche di dati e di informazioni e lettere di ammonimento. D'altra parte le banche sono tenute a fornire alla FINMA tutte le informazioni e la documentazione che le servono per adempiere i propri compiti⁸³.

Se dispone di indizi in merito a violazioni contro il diritto in materia di vigilanza, la FINMA li chiarisce nell'ambito di procedimenti di *enforcement* e adotta misure per ripristinare la situazione conforme e sanzionare con effetto preventivo le violazioni⁸⁴. Per l'applicazione del diritto in materia di vigilanza la FINMA può ad esempio adottare misure cautelari, notificare l'avvio di un procedimento, accertare la grave violazione del diritto in materia di vigilanza, revocare la garanzia di un'attività irreprensibile a un garante dell'irreprensibilità (v. n. 5.3.2), ordinare un divieto di esercizio della professione o un divieto di esercizio dell'attività, pubblicare una decisione in materia di vigilanza, confiscare gli utili realizzati illecitamente e revocare l'autorizzazione⁸⁵. La FINMA emana le proprie decisioni sotto forma di decisioni che possono essere oggetto di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale⁸⁶.

La FINMA è competente anche per misure di stabilizzazione delle banche in caso di crisi. Se un istituto si trova in difficoltà, la FINMA lo aiuta a stabilizzarsi nell'ambito di una stabilizzazione (*recovery*). In caso di rischio di insolvenza, la FINMA può ordinare misure di protezione o un risanamento. Se il risanamento fallisce, la FINMA è competente per lo svolgimento del fallimento. Essa si ispira alle raccomandazioni di organismi internazionali quali il FSB e la Banca dei regolamenti internazionali (BRI).

Alla FINMA incombe inoltre di adempiere compiti di politica finanziaria internazionale⁸⁷. A tal fine essa rappresenta la Confederazione in vari organi e organizzazioni che fissano standard internazionali di vigilanza sui mercati finanziari, tra cui il BCBS, l'Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo (IAIS), l'Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (*International Organization of Securities Commissions* [IOSCO]) e il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI). Inoltre, la FINMA nell'ambito di cosiddetti *supervisory college*, scambia informazioni su gruppi finanziari sui quali vigila con autorità di vigilanza estere. L'obiettivo della cooperazione internazionale è fornire un contributo a norme internazionali e promuovere lo scambio di informazioni.

Gli organi della FINMA sono il consiglio di amministrazione, la direzione e l'ufficio di revisione. Il consiglio di amministrazione è responsabile dell'orientamento strate-

⁸³ Art. 29 cpv. 1 LFINMA

⁸⁴ FINMA, Linee guida per l'enforcement del 25 settembre 2014, pag. 2, www.finma.ch > Applicazione > Informazioni generali sull'applicazione del diritto (stato: 13 novembre 2024).

⁸⁵ Art. 24 segg. LFINMA

⁸⁶ Art. 53 e 54 cpv. 1 LFINMA in combinato disposto con l'art. 33 lett. e legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32).

⁸⁷ Messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF 2006 2656).

gico: stabilisce gli obiettivi strategici della FINMA e decide in merito agli affari di grande portata⁸⁸. La direzione è responsabile dell'attività operativa⁸⁹.

La FINMA esercita la propria attività di vigilanza in modo autonomo e indipendente sotto il profilo funzionale, istituzionale e finanziario. Deve presentare al Consiglio federale, al Parlamento e all'opinione pubblica il rendiconto sulla propria attività. Il consiglio di amministrazione della FINMA adempie tale obbligo mediante il rapporto di gestione annuale sulla presentazione del rendiconto. L'interlocutore della FINMA per le questioni che riguardano il Consiglio federale è il DFF⁹⁰. L'attività di vigilanza delle autorità federali sulla FINMA è illustrata al numero 3.5.2.

La FINMA si finanzia esclusivamente attraverso emolumenti e tasse che riscuote dagli assoggettati alla vigilanza⁹¹.

3.3 Banca nazionale svizzera (BNS)

La BNS è la banca centrale del Paese. Esercita il monopolio di emissione delle banconote e ha il mandato di condurre la politica monetaria della Svizzera. Svolge i suoi compiti di politica monetaria in modo indipendente⁹², ma comunica a intervalli ravvicinati con il Consiglio federale, riferisce all'Assemblea federale e informa periodicamente il pubblico in merito alle proprie attività⁹³. Le responsabilità della Confederazione in termini di vigilanza sulla BNS sono presentate al numero 3.5.1.

Conformemente alla legge che la disciplina, la BNS ha anche il compito di contribuire alla stabilità del sistema finanziario (v. n. 5.5)⁹⁴. A tal fine, analizza le fonti di rischio per il sistema finanziario⁹⁵, sorveglia le infrastrutture del mercato finanziario di rilevanza sistemica⁹⁶ e partecipa all'elaborazione di un quadro regolamentare per la piazza finanziaria svizzera. Presta particolare attenzione alla capacità di resistenza delle banche di rilevanza sistemica⁹⁷. La BNS pubblica annualmente un rapporto sulla stabilità finanziaria, in cui esprime la sua valutazione circa la solidità del settore bancario svizzero e prende posizione sugli sviluppi e sui rischi rilevabili in questo settore

⁸⁸ Art. 9 cpv. 1 lett. a e b LFINMA

⁸⁹ I compiti della direzione sono definiti nel regolamento di organizzazione della FINMA (art. 10 cpv. 3 LFINMA).

⁹⁰ Rayroux François / Conti Christelle (2019), commento all'art. 21 LFINMA, in: Watter Rolf / Bahar Rashid (a c. di), *Basler Kommentar zum Finanzmarktaufsichtsgesetz / Finanzmarktinfrastukturgesetz*, Basilea, Helbing Lichtenhahn Verlag, n. marg. 21.

⁹¹ La FINMA riscuote emolumenti per singole procedure di vigilanza e per prestazioni di servizi. Inoltre, per ambito di vigilanza, riscuote ogni anno dagli assoggettati alla vigilanza una tassa di vigilanza per i costi non coperti dagli emolumenti (art. 15 cpv. 1 LFINMA). Essendo di natura causale tali emolumenti e tasse possono essere adeguati dalla FINMA in caso di riconosciuta necessità (www.finma.ch > FINMA > Organizzazione > Finanziamento [stato: 4 luglio 2024]). La loro riscossione da parte della FINMA è disciplinata nell'ordinanza del 15 ottobre 2008 sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA (Oem-FINMA; RS **956.122**).

⁹² Art. 6 LBN

⁹³ Art. 7 LBN

⁹⁴ Art. 5 cpv. 2 lett. c LBN

⁹⁵ Art. 16a LBN

⁹⁶ Art. 19 segg. LBN

⁹⁷ BNS (2023), *La Banca nazionale in breve*, XVIII edizione, pag. 31.

e nel contesto macroeconomico⁹⁸. In caso di crisi, la BNS assolve il suo mandato legale intervenendo come prestatrice di ultima istanza (*lender of last resort*). Può fornire liquidità a una banca che non sarebbe più in grado di rifinanziarsi sul mercato⁹⁹. Tra gli strumenti di politica monetaria della BNS va infine menzionato anche lo schema di rifinanziamento straordinario (SRS). Con questo strumento la BNS può fornire liquidità ai suoi partner commerciali affinché possano superare impreviste e temporanee carenze di liquidità. La BNS definisce i requisiti da soddisfare per ottenere liquidità, ma per ogni concessione di liquidità la parte interessata, ad esempio una banca, deve presentare una richiesta scritta¹⁰⁰.

Nel quadro del suo mandato di contribuire alla stabilità del sistema finanziario, la BNS collabora a livello nazionale con la FINMA e il DFF (v. n. 3.6). Si colloca in una prospettiva sistemica e si concentra quindi sugli aspetti macroprudenziali della regolamentazione. La vigilanza microprudenziale è invece di competenza della FINMA (v. n. 3.2). Inoltre, la BNS è rappresentata in vari organi che, a livello internazionale, si occupano di questioni riguardanti la stabilità finanziaria, la regolamentazione dei mercati finanziari e le infrastrutture dei mercati finanziari. Ad esempio, il presidente della Direzione generale della BNS¹⁰¹ siede nell'organo decisionale del Fondo monetario internazionale (FMI). La BNS partecipa ai lavori dei comitati permanenti della BRI. È peraltro rappresentata in seno all'assemblea plenaria, al Comitato direttivo e al Comitato di valutazione dei rischi del FSB. La BNS fa altresì parte di vari comitati tematici nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e partecipa su invito al *Finance Track* del G20, un gruppo che riunisce i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali interessate¹⁰².

La Direzione generale è il massimo organo direttivo ed esecutivo della BNS¹⁰³. Consta di tre membri ai quali competono la politica monetaria, la strategia per il collocamento degli attivi, il contributo alla stabilità del sistema finanziario e la cooperazione monetaria internazionale¹⁰⁴. I membri della Direzione generale e i loro supplenti sono nominati dal Consiglio federale su proposta del Consiglio di banca per un mandato di sei anni. Ciascuno dei membri della Direzione generale dirige uno dei tre dipartimenti della BNS. Il primo dipartimento comprende in particolare il Segretariato generale, le questioni economiche e la cooperazione monetaria internazionale. Il secondo dipartimento è responsabile, tra l'altro, della stabilità finanziaria, delle banconote e monete nonché della gestione dei rischi. Il terzo dipartimento è incaricato in particolare dei mercati monetari e dei cambi, della gestione degli attivi o delle operazioni bancarie¹⁰⁵.

⁹⁸ BNS (2023), *La Banca nazionale in breve*, XVIII edizione, pag. 31. Questi rapporti sono consultabili in tedesco, francese e inglese all'indirizzo www.snb.ch > Notizie e pubblicazioni > Pubblicazioni economiche > Rapporto sulla stabilità finanziaria.

⁹⁹ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN

¹⁰⁰ Cap. 2 e 2.2 delle direttive della Banca nazionale svizzera del 25 marzo 2004 sugli strumenti di politica monetaria; nota della BNS del 27 settembre 2023 sullo schema di rifinanziamento straordinario (pronti contro termine a tasso speciale).

¹⁰¹ Nel seguito del presente rapporto, ci si riferisce a questa funzione con «presidente della BNS». Stessa convenzione è stata adottata per il vicepresidente.

¹⁰² BNS (2023), *La Banca nazionale in breve*, XVIII edizione, pagg. 39–40.

¹⁰³ Art. 46 cpv. 1 LBN

¹⁰⁴ Art. 46 cpv. 2 LBN

¹⁰⁵ BNS (2023), *La Banca nazionale in breve*, XVIII edizione, pagg. 48–51.

3.4 Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR)

L'ASR è un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria¹⁰⁶. Quale unità indipendente dell'Amministrazione federale decentralizzata è amministrativamente aggregata al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)¹⁰⁷. L'ASR riferisce annualmente al Consiglio federale e all'Assemblea federale in merito alle proprie attività¹⁰⁸. L'attività di vigilanza delle autorità federali sull'ASR è illustrata al numero 3.5.3.

Scopo e incarico di base dell'ASR risultano dalla LSR. L'ASR è competente del rilascio dell'abilitazione a persone fisiche e imprese di revisione che forniscono servizi di revisione prescritti dalla legge¹⁰⁹, della sorveglianza di revisori e imprese di revisione di società di interesse pubblico¹¹⁰ e dell'assistenza amministrativa (inter)nazionale nell'ambito della sorveglianza dei revisori¹¹¹. L'ASR contribuisce così alla tutela degli investitori e di tutti gli altri destinatari delle relazioni di revisione come anche all'affidabilità dell'informativa finanziaria¹¹². L'ASR è responsabile della sorveglianza sul settore professionale della revisione e non sulle imprese oggetto delle verifiche. Svolge un ruolo a valle dell'attività delle imprese sottoposte ad audit e delle imprese di audit, non è un'autorità di regolamentazione prudenziale.

Dal 2012 (audit finanziario) e dal 2015 (audit prudenziale) l'ASR controlla le società di audit delle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale. A tal fine, l'ASR valuta il sistema di garanzia della qualità per il rispetto dei requisiti relativi al diritto della vigilanza (*firm review*). L'ASR verifica in particolare se una società di audit ha rispettato le prescrizioni specifiche in materia di incompatibilità con un mandato di audit, i requisiti di abilitazione e gli elementi specifici relativi al sistema di garanzia della qualità¹¹³.

L'ASR procede inoltre a un controllo a campione (*file review*) in settori selezionati di un mandato di revisione concreto. Tale verifica si riferisce sia all'audit finanziario (verifica da parte della società di revisione del conto annuale e di gruppo della banca) sia all'audit prudenziale (verifica da parte della società di audit del rispetto da parte della banca dei requisiti relativi al diritto in materia di vigilanza). Mediante l'attenta lettura di documenti di lavoro per l'audit prudenziale, l'ASR accerta se vengono rispettate le disposizioni in materia di garanzia della qualità nonché le prescrizioni della FINMA per l'esecuzione dell'audit prudenziale¹¹⁴. Concretamente, la *file review* si riferisce, ad esempio, alla verifica delle esigenze in materia di fondi propri, ai rischi d'impresa, al sistema di controllo interno e al rispetto delle norme antiriciclaggio della banca.

¹⁰⁶ Art. 28 cpv. 2 LSR

¹⁰⁷ Allegato 3 OLOGA

¹⁰⁸ Art. 30a lett. b LSR

¹⁰⁹ Art. 3 segg. LSR

¹¹⁰ Art. 2 lett. c in combinato disposto con l'art. 7 segg. LSR.

¹¹¹ Art. 22 segg. LSR

¹¹² ASR (2024), Principi per l'enforcement (*Enforcement Policy*), 2ª versione, pag. 2.

¹¹³ ASR (2024), *Aufsichtskonzept Bereich Regulatory Audit*, Berna, n. 4.1.

¹¹⁴ ASR (2024), *Aufsichtskonzept Bereich Regulatory Audit*, Berna, n. 4.1.

3.5 **Regolamentazione giuridica della vigilanza da parte delle autorità federali sulla BNS, sulla FINMA e sull'ASR**

La BNS, la FINMA e l'ASR godono di una certa indipendenza nei confronti della Confederazione in virtù del grado di autonomia che la legge conferisce loro in quanto unità rese autonome. Tuttavia, queste tre istituzioni sono soggette, in misura differente, alla vigilanza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Il ruolo della Confederazione nei confronti della BNS (n. 3.5.1), della FINMA (n. 3.5.2) e dell'ASR (n. 3.5.3) è esposto di seguito.

3.5.1 **Vigilanza sulla BNS**

L'indipendenza della BNS nel settore della politica monetaria è sancita dalla Costituzione federale¹¹⁵ e concretizzata nella LBN¹¹⁶. Conformemente a quest'ultima¹¹⁷, anche i compiti che la BNS svolge in relazione alla stabilità del sistema finanziario rientrano nei compiti di politica monetaria¹¹⁸. Secondo il messaggio concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale, l'indipendenza della BNS è fondamentalmente di natura funzionale, finanziaria, istituzionale e personale¹¹⁹. Tuttavia, la Costituzione stabilisce che la BNS «è amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione». Poiché la BNS è un'organizzazione di diritto pubblico esterna all'Amministrazione federale incaricata di compiti amministrativi, il Consiglio federale la controlla conformemente alle disposizioni particolari¹²⁰.

Il Consiglio federale esercita la sua collaborazione e vigilanza attraverso differenti competenze di nomina e di approvazione. Spetta ad esempio al Consiglio federale approvare sia il rapporto annuale di gestione sia il consuntivo annuale della BNS prima che possano essere presentati all'Assemblea generale¹²¹. Il Consiglio federale nomina anche sei degli undici membri del Consiglio di banca e ne designa il presidente e il vicepresidente. Esso li può revocare dalle loro funzioni soltanto se non adempiono più i requisiti per esercitarle o se hanno commesso una colpa grave¹²². Il Consiglio di banca esercita la sorveglianza e il controllo sulla gestione degli affari della BNS¹²³. La configurazione di tali compiti viene precisata nel Regolamento di

¹¹⁵ Art. 99 cpv. 2 Cost.

¹¹⁶ Art. 6 LBN

¹¹⁷ Art. 5 cpv. 2 lett. e LBN

¹¹⁸ Presentazione del prof. Andreas Stöckli del 7 settembre 2023 dinanzi alla CPI; Uhlmann Felix (2019), *Gutachten zuhanden des EFD betreffend Informationspflicht von FINMA und SNB gegenüber EFD*, n. marg. 59 seg.

¹¹⁹ Messaggio del 26 giugno 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale (FF 2002 5413, in particolare 5424 seg.).

¹²⁰ Art. 8 cpv. 4 LOGA

¹²¹ Art. 7 cpv. 1 LBN

¹²² Art. 39 e 41 LBN

¹²³ Art. 42 LBN

organizzazione della BNS¹²⁴, che deve essere sottoposto per approvazione al Consiglio federale¹²⁵.

Ulteriori competenze di nomina spettano al Consiglio federale per quanto riguarda la Direzione generale. Elegge i membri e i supplenti su proposta del Consiglio di banca e può revocarli dalle loro funzioni nel corso del mandato alle stesse condizioni previste per i membri del Consiglio di banca. Analogamente alle sue competenze nell'elezione del Consiglio di banca, il Consiglio federale designa inoltre il presidente e il vicepresidente della BNS¹²⁶.

Dal canto suo la BNS ha un obbligo di rendiconto nei confronti del Consiglio federale che adempie mediante esami periodici congiunti sulla situazione economica, sulla politica monetaria e sulle questioni di attualità della politica economica della Svizzera¹²⁷. Prima di prendere importanti decisioni di politica economica e monetaria, il Consiglio federale e la BNS devono inoltre informarsi vicendevolmente delle loro intenzioni¹²⁸.

Anche al Parlamento la BNS deve presentare annualmente un resoconto sull'adempimento dei propri compiti (v. n. 5.6.1). Inoltre, discute periodicamente con le competenti commissioni parlamentari la situazione economica e la sua politica monetaria¹²⁹.

3.5.2 Vigilanza sulla FINMA

Come spiegato in precedenza (v. n. 3.2), la FINMA è un ente di diritto pubblico con personalità giuridica propria, costituito a seguito dell'accorpamento di CFB, UFAP e AdC LRD. Si organizza autonomamente ed esercita la sua attività di vigilanza in modo autonomo e indipendente¹³⁰. La sua indipendenza funzionale, istituzionale e finanziaria è stata motivata dal Consiglio federale nel suo messaggio concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari con il fatto che, per adempiere i suoi compiti legali in modo adeguato, un'autorità di vigilanza sui mercati finanziari deve godere di una simile indipendenza nei confronti delle autorità politiche¹³¹.

In qualità di Dipartimento con il più stretto legame con la FINMA, su mandato del Consiglio federale il DFF esercita i diritti del proprietario¹³². Tuttavia, la FINMA è aggregata al DFF solo a livello amministrativo¹³³. In quanto parte dell'Amministrazione federale decentralizzata la FINMA è considerata un'unità amministrativa resa

¹²⁴ Art. 10 Regolamento di organizzazione della Banca nazionale svizzera del 14 maggio 2004 (Regolamento di organizzazione della BNS; RS **951.153**).

¹²⁵ Art. 42 cpv. 2 lett. a LBN

¹²⁶ Art. 43–45 LBN

¹²⁷ Art. 7 cpv. 1 LBN

¹²⁸ Art. 7 cpv. 1 LBN

¹²⁹ Art. 7 cpv. 2 LBN

¹³⁰ Art. 21 e art. 5 cpv. 1–3 LFINMA

¹³¹ Messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF **2006** 2625, in particolare 2632).

¹³² Art. 24a cpv. 2 OLOGA

¹³³ Art. 21 cpv. 3 LFINMA

autonoma sul piano organizzativo. Secondo la dottrina dominante, la vigilanza sulla FINMA si basa pertanto sull'articolo 8 capoverso 4 LOGA¹³⁴.

Di conseguenza, il Consiglio federale dispone soltanto di possibilità d'intervento limitate, che sono definite in dettaglio nella legislazione speciale, ossia nella LFINMA. In virtù dei compiti della FINMA nella vigilanza sull'economia, la definizione degli obiettivi strategici compete al suo consiglio di amministrazione. Tali obiettivi possono tuttavia essere adottati soltanto fatta salva l'approvazione del Consiglio federale. A questo proposito va notato che il Consiglio federale ha la facoltà di rifiutare gli obiettivi stabiliti dalla FINMA ma non li può modificare¹³⁵. Il Consiglio federale è inoltre responsabile del rapporto di gestione della FINMA¹³⁶.

Il Consiglio federale riferisce annualmente al Parlamento in merito al raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome, ciò che permette un'ulteriore verifica degli obiettivi della FINMA. Questo rapporto è sempre trattato anche dalle CdG e dalle Cdf (v. n. 5.6.2)¹³⁷. La tracciabilità relativa al raggiungimento degli obiettivi è migliorata nel corso degli ultimi anni. Nell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, entrata in vigore il 1° febbraio 2020, sono state apportate precisazioni in merito alla procedura degli obiettivi strategici, principalmente per quanto riguarda la trasparenza e la valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi¹³⁸. Inoltre, tre mesi prima dell'approvazione da parte del Consiglio federale, la FINMA deve sottoporre gli obiettivi al DFF¹³⁹. In questo modo il Consiglio federale gode di una certa influenza sulla gestione della FINMA.

La legislazione non conferisce invece al Consiglio federale alcuna *competenza di gestione* per influire sull'attività operativa della FINMA. Questa indipendenza funzionale della FINMA si traduce, tra l'altro, nel non assoggettamento a istruzioni¹⁴⁰ sancito dalla LFINMA¹⁴¹.

Per quanto riguarda gli *organi direttivi* della FINMA, il Consiglio federale è competente per l'approvazione della nomina del direttore nonché dei membri e del presidente del consiglio di amministrazione, che può anche revocare¹⁴². Il Consiglio federale

¹³⁴ Uhlmann Felix (2019), *Gutachten zuhanden des EFD betreffend Informationspflicht von FINMA und SNB gegenüber EFD*, n. marg. 15 segg.

¹³⁵ Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2021 in adempimento del postulato 18.4274, pag. 50.

¹³⁶ Art. 9 cpv. 1 lett. f LFINMA

¹³⁷ Art. 148 cpv. 3^{bis} LParl

¹³⁸ Essi devono basarsi sulle direttive per l'emanazione degli obiettivi strategici di unità della Confederazione rese autonome e, se opportuno, contenere indicatori e valori di riferimento per determinare il raggiungimento degli obiettivi.

¹³⁹ Strategia basata sul rapporto di proprietà del Consiglio federale per le unità rese autonome della Confederazione. Rapporto del Consiglio federale del 26 maggio 2021 in adempimento del postulato 18.4274, pag. 48; art. 14 cpv. 3 ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.11).

¹⁴⁰ In concreto ciò significa che nel decidere su singoli casi o procedimenti amministrativi, il Consiglio federale non ha alcuna possibilità di annullare le decisioni della FINMA o di modificarle, né di appropriarsi di singoli affari per deciderne autonomamente. DFF (2019), Spiegazioni del 13 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, pag. 9.

¹⁴¹ Art. 21 cpv. 1 LFINMA

¹⁴² Art. 9 cpv. 1 lett. g, 3 e 5 LFINMA

prende inoltre atto del rapporto di revisione¹⁴³ che il CDF presenta all'attenzione sua e del consiglio di amministrazione della FINMA, approva l'ordinanza sul personale della FINMA¹⁴⁴ ed emana l'ordinanza sugli emolumenti e sulle tasse della FINMA¹⁴⁵.

Uno degli strumenti centrali del Consiglio federale nell'ambito della sua strategia basata sul rapporto di proprietà sono i colloqui istituzionalizzati con la FINMA che si svolgono almeno una volta l'anno¹⁴⁶. Questi colloqui offrono al Consiglio federale la possibilità di discutere con gli organi della FINMA¹⁴⁷ gli obiettivi e le attività strategici, i problemi emersi nell'ambito dell'attività di vigilanza o questioni generali sulla politica della piazza finanziaria. Di norma, il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA partecipa a questi colloqui. La composizione della delegazione della FINMA viene adattata di volta in volta in base alle tematiche trattate. Anche il Consiglio federale può costituire una sua delegazione per questi colloqui. Ha inoltre il diritto di richiedere ulteriori colloqui in qualsiasi momento, qualora eventi particolari lo richiedano¹⁴⁸.

Oltre alle discussioni tra l'intero collegio del Consiglio federale e la FINMA, dal 2019 il capo del DFF svolge una o due volte l'anno colloqui con il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA¹⁴⁹.

Competenze in materia di vigilanza di altri servizi

Oltre al Consiglio federale, vi sono anche altri servizi cui competono determinati compiti di vigilanza. L'esecuzione di disposizioni penali¹⁵⁰ viene svolta dal DFF o dal Ministero pubblico della Confederazione. Il DFF ha inoltre il diritto di essere consultato per quanto riguarda la presenza della FINMA in organizzazioni e organismi internazionali. Conformemente al volere del Consiglio federale, la rappresentanza in tali istituzioni deve avvenire d'intesa con il DFF, responsabile della politica della piazza finanziaria sul piano internazionale. La FINMA deve consultarsi con il DFF anche sulla partecipazione materiale a tali gremi. Ciò riguarda in particolare la formulazione di norme internazionali, di fondamentale importanza per il settore finanziario svizzero¹⁵¹. Se nell'ambito di iniziative multilaterali di grande portata avviene uno scambio di informazioni, la partecipazione della FINMA a tale scambio deve essere concordata con il DFF¹⁵².

¹⁴³ Art. 12 LFINMA

¹⁴⁴ Art. 13 cpv. 5 LFINMA

¹⁴⁵ Art. 15 LFINMA; Oem-FINMA

¹⁴⁶ Art. 21 cpv. 2 LFINMA

¹⁴⁷ Per la FINMA vi partecipano il presidente del consiglio di amministrazione e il direttore.

¹⁴⁸ Messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF **2006** 2625, in particolare 2668 seg.).

¹⁴⁹ Lettera della SG-DFF alla CPI dell'8 gennaio 2024, pag. 2.

¹⁵⁰ Art. 50 LFINMA

¹⁵¹ Messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF **2006** 2625, in particolare 2656); art. 3 dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; spiegazioni del 13 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, pag. 8.

¹⁵² Art. 42b cpv. 2 LFINMA

3.5.3 Vigilanza sull'ASR

Come indicato nel numero 3.4, l'ASR è un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria, che esercita la sorveglianza sulle imprese di revisione e sulle società di audit in modo indipendente dal punto di vista operativo e istituzionale¹⁵³. L'ASR gode di autonomia organizzativa e gestionale e tiene una contabilità propria¹⁵⁴.

L'ASR sottostà alla vigilanza amministrativa del Consiglio federale, che è esercitata dal DFGP. L'ASR e il DFGP mantengono un dialogo regolare su vari aspetti rilevanti per l'esecuzione della vigilanza amministrativa¹⁵⁵. Per contro, la vigilanza giuridica non rientra nell'ambito di competenza del DFGP. Essa ha luogo tramite le vie legali ordinarie, con possibilità di impugnare le decisioni dell'ASR dinanzi al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale¹⁵⁶.

La definizione degli obiettivi strategici dell'ASR per i quattro anni seguenti è compito del consiglio d'amministrazione. Gli obiettivi devono tuttavia essere sottoposti per approvazione al Consiglio federale¹⁵⁷. Il consiglio d'amministrazione deve inoltre riferire annualmente al Consiglio federale sul raggiungimento di tali obiettivi e sull'adempimento dei compiti dell'ASR. Ciò avviene sotto forma di un colloquio annuale con l'ente proprietario tra l'ASR e il DFGP¹⁵⁸. Il colloquio è finalizzato alla realizzazione degli obiettivi strategici, all'individuazione e alla discussione di questioni di importanza strategica per il proprietario, nonché al trattamento di questioni e sfide attuali. Di norma, al colloquio partecipano il segretario generale del DFGP, il direttore e il presidente del consiglio d'amministrazione dell'ASR e, in taluni casi, anche il capo del DFGP¹⁵⁹.

Il Consiglio federale esercita la sua attività di vigilanza nei confronti dell'ASR, tra l'altro, mediante la nomina e la revoca dei membri e del presidente del consiglio d'amministrazione, l'approvazione della costituzione e dello scioglimento del rapporto di lavoro del direttore, l'approvazione del rapporto di gestione, l'approvazione degli obiettivi strategici, il controllo annuale del raggiungimento degli obiettivi strategici e il discharge al consiglio d'amministrazione¹⁶⁰.

Inoltre, il DFGP esercita la propria vigilanza amministrativa anche tramite colloqui periodici a livello di direzione tra l'ASR e la SG-DFGP. Sebbene il DFGP non eserciti la vigilanza sulla gestione dei rischi e della conformità dell'ASR, detti colloqui affrontano tali argomenti nonché la sicurezza informatica e questioni relative alla protezione dei dati. L'ASR comunica altresì i suoi maggiori rischi al *risk manager* del DFGP. Essi non hanno tuttavia alcuna relazione con singole imprese di revisione o società di audit o con i mandati di revisione che tali imprese e società verificano. L'ASR segnala proattivamente al DFGP casi di portata politica. Anche i grandi falli-

¹⁵³ Art. 28 cpv. 2 e art. 38 cpv. 1 LSR

¹⁵⁴ Art. 28 cpv. 3 LSR

¹⁵⁵ Art. 38 cpv. 2 LSR; lettera dell'ASR alla CPI del 6 dicembre 2022, pag. 18.

¹⁵⁶ Art. 44 LSR; lettera della SG-DFGP alla CPI del 22 febbraio 2024.

¹⁵⁷ Art. 30a lett. b LSR

¹⁵⁸ Art. 30a lett. b e art. 38 cpv. 3 LSR

¹⁵⁹ Verballi dei colloqui con l'ente proprietario tra il DFGP e l'ASR del 16 febbraio 2017, 30 gennaio 2018, 28 ottobre 2019, 30 agosto 2021, 16 dicembre 2022, 10 maggio 2023 e 1° dicembre 2023.

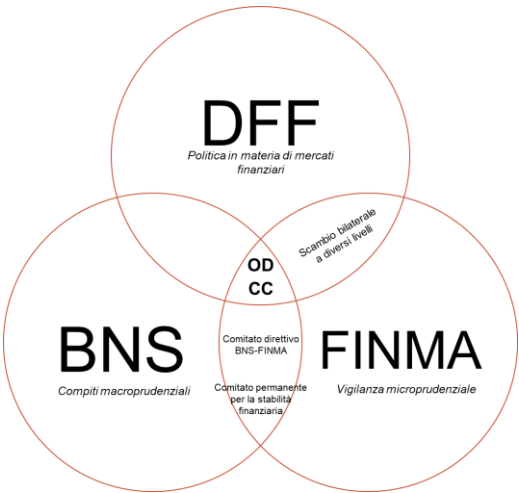
¹⁶⁰ Art. 38 cpv. 2 lett. a, b, d, e, f LSR

menti aziendali e loro ripercussioni sulla revisione sono tematizzati esplicitamente dal 2021¹⁶¹.

3.6 Coordinamento tra BNS, FINMA e DFF

Vari attori sono coinvolti nel mantenimento della stabilità finanziaria, in particolare DFF, BNS e FINMA (v. figura 1). La collaborazione tra di essi è disciplinata da accordi firmati tra le diverse parti, che sono presentati più avanti.

Figura 1: Panoramica concernente il coordinamento tra DFF, BNS e FINMA in materia di stabilità finanziaria



Legenda: OD = Organo direttivo; CC = Comitato per le crisi finanziarie.

¹⁶¹ Lettera della SG-DFGP alla CPI del 22 febbraio 2024, pag. 2 seg.; lettera dell’ASR alla CPI del 25 aprile 2024, pag. 5.

3.6.1 Memorandum of Understanding concernente la collaborazione in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari (DFF, FINMA, BNS)

A seguito della crisi finanziaria del 2007–2008 e su raccomandazione delle CdG¹⁶², la cooperazione tra DFF (rappresentante del Consiglio federale), FINMA e BNS nel settore della stabilità finanziaria e della regolamentazione dei mercati finanziari è stata istituzionalizzata e da allora è disciplinata da un Memorandum of Understanding (MoU) tripartito. Una prima versione del memorandum è stata firmata nel gennaio 2011 per garantire lo scambio di informazioni su questioni inerenti alla stabilità finanziaria e alla regolamentazione dei mercati finanziari nonché la collaborazione in caso di crisi che potrebbero minacciare la stabilità del sistema finanziario¹⁶³. Nel 2019 il memorandum è stato ampliato. Concretamente, grazie al MoU si dovrebbe aumentare la «trasparenza sui progetti di regolamentazione nel settore finanziario». Inoltre, il nuovo MoU ha posto una priorità supplementare sulla collaborazione volta a prevenire e a superare le crisi che potrebbero minacciare la stabilità del sistema finanziario. È stato definito anche il coordinamento in relazione alle attività di definizione degli standard del BCBS. Ciò dovrebbe garantire una tutela coerente ed efficace degli interessi della Svizzera¹⁶⁴.

Secondo l'attuale MoU le autorità a livello direttivo si incontrano almeno due volte l'anno per uno scambio di informazioni e opinioni sulla stabilità finanziaria e su questioni attuali della regolamentazione dei mercati finanziari. Il responsabile di questi incontri è la FINMA. Per quanto riguarda le già menzionate prevenzione e gestione delle crisi che minacciano la stabilità del sistema finanziario, le autorità definiscono un'organizzazione comune di crisi e collaborano alla preparazione di strumenti per la gestione di tali crisi. Il coordinamento strategico dell'organizzazione di crisi e di eventuali interventi è di competenza dell'*Organo direttivo* (OD). L'OD è composto dal capo del DFF, che lo dirige, dal presidente della BNS e dal presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. L'OD si riunisce secondo necessità, di regola in presenza dei membri del *Comitato per le crisi finanziarie* (CC)¹⁶⁵.

Da parte sua, il CC è responsabile del coordinamento di misure preparatorie e della gestione della crisi. Esso predispone l'elaborazione di basi decisionali ed effettua valutazioni della situazione, di cui informa, se necessario, l'OD. Nel CC sono riuniti a livello operativo il direttore della FINMA, il vicepresidente della BNS, il segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali e il direttore dell'AFF. Il comitato è diretto dalla FINMA, salvo in situazioni in cui sono previste misure da parte della

¹⁶² Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti, Rapporto delle CdG-N/S del 30 maggio 2025 (FF 2011 2815, in particolare 3164).

¹⁶³ «Il DFF, la FINMA e la BNS firmano un accordo tripartito sulla collaborazione», comunicato stampa del 17 gennaio 2011.

¹⁶⁴ Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari del 2 dicembre 2019 (di seguito: MoU tra DFF, FINMA e BNS), art. 2 cpv. 4, www.finma.ch > FINMA > Collaborazione nazionale (stato: 3 aprile 2024).

¹⁶⁵ Art. 2 cpv. 3 e art. 3 cpv. 1–3 MoU tra DFF, FINMA e BNS.

Confederazione o della BNS. In siffatti casi, l'OD può trasferire la direzione del CC al DFF o alla BNS¹⁶⁶.

Il MoU si esprime anche sul modo in cui l'intero Consiglio federale deve essere informato dei lavori di questi organi di coordinamento. Spetta quindi al capo del DFF, secondo il suo apprezzamento, decidere quando il Consiglio federale deve essere informato sulla valutazione della situazione e sulla necessità delle misure. Se secondo la valutazione del rischio dell'OD o del CC risulta tuttavia probabile l'adozione di misure straordinarie da parte delle autorità, il capo del DFF è tenuto a informare immediatamente l'intero collegio del Consiglio federale¹⁶⁷.

3.6.2 Memorandum of Understanding tra la FINMA e la BNS in materia di stabilità finanziaria

Nel 2017 FINMA e BNS hanno firmato un Memorandum of Understanding in materia di stabilità finanziaria¹⁶⁸ che sostituisce il precedente MoU bilaterale sottoscritto nel 2010. Il testo precisa la ripartizione delle competenze: la BNS segue l'evoluzione del settore bancario nel suo insieme, mentre la FINMA segue l'evoluzione degli istituti assoggettati a livello individuale. Il MoU definisce la collaborazione tra i due organi nei loro ambiti di interesse comuni, vale a dire la valutazione della solidità delle banche di rilevanza sistemica e del sistema bancario, le regolamentazioni che influiscono in misura determinante sulla solidità delle banche nonché la pianificazione di contingenza e la gestione delle crisi¹⁶⁹. La gestione di questi ambiti di interesse comuni è assicurata, a livello strategico, dal *Comitato direttivo BNS-FINMA*¹⁷⁰ e, a livello operativo, dal *Comitato permanente*.

Il *Comitato direttivo BNS-FINMA* si riunisce almeno due volte l'anno e ha per compito di esaminare il quadro macroeconomico, di stabilire le priorità strategiche e di esaminare i risultati dei progetti comuni. È composto dai membri della Direzione generale della BNS nonché dal presidente del consiglio di amministrazione, dal vicepresidente e dal direttore della FINMA¹⁷¹.

Il *Comitato permanente* è presieduto dal capo dell'unità Stabilità finanziaria (BNS) e dal responsabile della divisione Banche (FINMA). Si riunisce almeno quattro volte l'anno, in particolare per tradurre in termini concreti gli obiettivi fissati per i progetti comuni, definire le relazioni con le banche per quanto riguarda questi ultimi, coordi-

¹⁶⁶ Art. 3 cpv. 5 MoU tra DFF, FINMA e BNS.

¹⁶⁷ Art. 3 cpv. 6 MoU tra DFF, FINMA e BNS.

¹⁶⁸ Memorandum of Understanding in materia di stabilità finanziaria tra l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA e la Banca nazionale svizzera BNS del 15 maggio 2017 (di seguito: MoU FINMA-BNS), www.snb.ch > La BNS > Stabilità finanziaria > Mandato della BNS (stato: 3 aprile 2024).

¹⁶⁹ Art. 3 cpv. 1 MoU FINMA-BNS.

¹⁷⁰ Sebbene nel MoU questo organo sia denominato «Comitato direttivo», nel presente rapporto viene denominato «Comitato direttivo BNS-FINMA» al fine di facilitare la lettura ed evitare qualsiasi possibilità di confusione con il «Comitato permanente» che riunisce invece DFF, BNS e FINMA (v. n. 3.6.1).

¹⁷¹ Art. 4 cpv. 2-4 MoU FINMA-BNS.

nare e sorvegliare i lavori comuni nonché preparare le basi decisionali¹⁷². Inoltre i membri della Direzione generale della BNS e del consiglio di amministrazione della FINMA si riuniscono una volta l'anno¹⁷³.

Il MoU disciplina anche la condivisione di informazioni tra la BNS e la FINMA concernenti la solidità del settore bancario e le banche di rilevanza sistemica. Tali informazioni riguardano in particolare la valutazione dei rischi nel contesto operativo, la valutazione della dotazione di fondi propri e di liquidità del settore bancario, in particolare delle SIB, o ancora la valutazione della necessità di intervento¹⁷⁴.

3.7 Ulteriori servizi federali coinvolti

Oltre agli organi indicati nei capitoli precedenti, vi sono altri attori dell'Amministrazione federale toccati dall'inchiesta della CPI, tuttavia in modo secondario. I principali tra questi sono presentati qui di seguito.

L'UFG è l'autorità competente e centro di prestazioni della Confederazione per le questioni giuridiche¹⁷⁵. In applicazione dell'articolo 7a capoverso 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP) effettua il controllo normativo preventivo. L'UFG verifica tutti i progetti di atti normativi, tra cui rientrano anche le ordinanze di necessità del Consiglio federale, sotto il profilo della costituzionalità e della legalità come anche della loro conformità e compatibilità con il diritto nazionale e internazionale vigente. Il controllo normativo preventivo è un compito centrale, dato che la Svizzera non conosce alcuna giurisdizione costituzionale e conformemente all'articolo 190 Cost. le autorità incaricate dell'applicazione del diritto devono applicare leggi federali anche se anticostituzionali¹⁷⁶. L'UFG si adopera pertanto per garantire la costituzionalità di tutti i progetti di atti normativi nell'ambito del controllo normativo preventivo. L'obiettivo è soprattutto il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela dei principi democratici e dello Stato di diritto.

Il controllo normativo preventivo dell'UFG avviene di solito a livello di consultazione degli Uffici. Dopo che nel 2010 le CdG avevano invitato il Consiglio federale «a domandare sistematicamente, quando è chiamato a esaminare importanti questioni giuridiche, un'analisi fondata e una valutazione all'UFG» (raccomandazione 14)¹⁷⁷, nelle

¹⁷² Art. 4 cpv. 5–7 MoU FINMA-BNS

¹⁷³ Art. 5 MoU FINMA-BNS

¹⁷⁴ Art. 6 cpv. 2 MoU FINMA-BNS

¹⁷⁵ Art. 6 cpv. 1 ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS **172.213.1**).

¹⁷⁶ Ricorso al diritto di necessità, Rapporto del Consiglio federale del 19 giugno 2024 in adempimento dei postulati 23.3438 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 24 marzo 2023 e 20.3440 Schwander del 6 maggio 2020 (FF **2024** 1784).

¹⁷⁷ CdG-N/S, Rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 3116).

proposte del Consiglio federale viene sistematicamente indicato se nella consultazione degli Uffici sono rimaste divergenze con l'UFG¹⁷⁸.

Occorre sottolineare che nel controllo normativo preventivo l'UFG svolge un compito trasversale di natura giuridica. L'Org-DFGP prevede che l'UFG esamini tutti i progetti di atti legislativi sotto il profilo della correttezza¹⁷⁹. Per questi aspetti, almeno nella sua configurazione attuale, l'UFG dipende dall'esperienza delle autorità specializzate e dalla loro disponibilità ad affrontare le sue domande critiche e a instaurare un dialogo per risolvere le divergenze.

In seno al DEFR, era principalmente la SECO, in quanto centro di competenza della Confederazione per tutte le principali questioni inerenti alla politica economica, ad essere toccata dall'inchiesta della CPI¹⁸⁰. La Direzione della politica economica è incaricata in particolare di analizzare e documentare l'evoluzione economica della Svizzera e di mettere basi decisionali al servizio della politica¹⁸¹. Unitamente all'Ufficio materialmente interessato (p. es. in relazione alle denunce riguardanti gli ATI, v. n. 8.3), la SECO è inoltre responsabile del coordinamento e della rappresentanza della Svizzera in eventuali procedimenti di arbitrato tra investitori esteri e la Svizzera. In particolare, la SECO è responsabile del coordinamento interno, del trattamento degli aspetti di diritto procedurale, dei contatti con i segretariati dei tribunali arbitrali, per esempio il segretariato del Centro internazionale per la composizione delle controversie relative agli investimenti (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, [ICSID]) e del mandato concluso con lo studio degli avvocati responsabili del procedimento¹⁸².

¹⁷⁸ Le proposte di formulazione alternative dell'UFG non sono però esplicitamente menzionate. Dette proposte di formulazione alternative possono essere presentate nell'ambito della procedura di corapporto. Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 78.

¹⁷⁹ Art. 7a cpv. 3 Org-DFGP

¹⁸⁰ Art. 5 cpv. 1 dell'ordinanza del 14 giugno 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (Org-DEFR, RS **172.216.1**).

¹⁸¹ SECO (2023), La SECO - Ritratto della Segreteria di Stato dell'economia, pag. 13.

¹⁸² Lettera di risposta della SECO alla CPI del 28 marzo 2024, pag. 3.

Parte II: Esposizione dei fatti

4 Situazione iniziale: conseguenze della crisi finanziaria per le norme internazionali, il quadro giuridico svizzero e l'organizzazione delle autorità (2008–2014)

A seguito della crisi finanziaria globale del 2007–2008, sia le norme internazionali nel settore della regolamentazione dei mercati finanziari che la legislazione svizzera sono state ulteriormente sviluppate. Nel contempo le autorità si sono adoperate per trarre insegnamento dall'attività da loro svolta nell'ambito del salvataggio di UBS. I suddetti sviluppi sono illustrati brevemente qui di seguito.

4.1 Conseguenza della crisi per le norme internazionali di regolamentazione dei mercati finanziari

La crisi mondiale dei mercati finanziari ha innescato in tutto il mondo una tendenza alla regolamentazione, che ha portato all'ulteriore sviluppo e alla diffusione di standard internazionali. Qui di seguito sono illustrati gli organismi principali in questo contesto. Nello specifico si tratta del *FSB* e del *BCBS* che, dopo la crisi finanziaria del 2007–2008, hanno (ulteriormente) sviluppato in modo determinante gli standard volti a rafforzare la resistenza del sistema bancario e a trattare la problematica del *too big to fail* (TBTF)¹⁸³. A questi due organismi si aggiunge il FMI a cui spetta il compito di salvaguardare e rafforzare la stabilità finanziaria globale¹⁸⁴. Gli standard stabiliti dal FSB, dal BCBS e dal FMI non sono norme di diritto direttamente applicabili; il loro rispetto e la loro attuazione sono tuttavia importanti per la reputazione della piazza finanziaria e per l'accesso ai mercati esteri.

4.1.1 Organismi e norme nel settore della regolamentazione dei mercati finanziari

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)

Il BCBS è stato costituito dagli Stati del G10 alla fine del 1974 nel quadro di varie crisi monetarie e bancarie verificatesi a livello internazionale. Il suo mandato¹⁸⁵ consiste nel rafforzare la regolamentazione e la vigilanza sulle banche, al fine di miglio-

¹⁸³ FINMA, *Notiz zuhanden der PUK betreffend die internationalen Regulierungsgremien* dell'8 agosto 2023, pag. 1.

¹⁸⁴ SFI, Cooperazione monetaria internazionale della Svizzera, 8 marzo 2024, www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Fondo monetario internazionale > Cooperazione monetaria internazionale della Svizzera (stato: 14 maggio 2024).

¹⁸⁵ BCBS (2018), *Basel Committee Charter*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking supervision > About the BCBS > Charter (stato: 14 maggio 2024).

rare la stabilità del sistema finanziario. Tra i suoi compiti principali si annoverano lo scambio di informazioni sugli sviluppi messi in atto nel settore bancario allo scopo di individuare i rischi per il sistema finanziario globale e la collaborazione transfrontaliera in materia di vigilanza bancaria e di regolamentazioni che salvaguardano la stabilità finanziaria.

Il BCBS è la più importante istituzione internazionale che si occupa di elaborare la regolamentazione bancaria. È composto dai rappresentanti di 45 banche centrali e dalle autorità di vigilanza di 28 giurisdizioni. In questo gremio la Svizzera è rappresentata dalla Banca nazionale svizzera (BNS) e dalla FINMA (v. n. 3.2, 3.3 e 5.2.1).

Ritenuto che il BCBS non ha autorità sovranazionale, le sue decisioni non sono giuridicamente vincolanti; come stabilito nel suo statuto, il Comitato fa affidamento sull'impegno dei suoi membri. In concreto tutti i membri s'impegnano a promuovere la stabilità finanziaria, a migliorare la vigilanza e la regolamentazione bancaria nella loro giurisdizione, ad attuare nel proprio diritto nazionale gli standard emanati dal BCBS e a verificarne l'attuazione¹⁸⁶.

Attualmente la pubblicazione più importante del BCBS sono gli standard di *Basilea III finale* del 2017 (*Basel III: Finalising post-crisis Reforms*) contenenti prescrizioni sul capitale proprio e sulla liquidità nel settore bancario (v. sotto). Questa regolamentazione si fonda sulle precedenti: su *Basilea I* (1988), con cui si esigeva un'adeguata dotazione di capitale proprio pari ad almeno l'8 per cento, e su *Basilea II* (2004), ossia la versione rielaborata del regolamento sul capitale proprio che comprendeva l'ulteriore sviluppo dei requisiti minimi di capitalizzazione, il controllo da parte della vigilanza bancaria e un utilizzo efficace della comunicazione quale mezzo per rafforzare la disciplina di mercato e promuovere solide prassi bancarie.

Gli standard di *Basilea III* sono stati elaborati quale reazione alla crisi finanziaria del 2007–2008. Le misure mirano a rafforzare la regolamentazione, la vigilanza e la gestione dei rischi delle banche¹⁸⁷. Gli standard di Basilea III hanno cominciato a essere attuati in sostituzione delle normative precedenti a partire dal 2013. Nel dicembre 2017 sono stati adottati gli standard di Basilea III finale, che sono stati completati nel febbraio 2019 con la rielaborazione degli standard minimi concernenti i rischi di mercato. Per il Comitato di Basilea questi standard avrebbero dovuto essere attuati nel diritto nazionale entro l'inizio del 2023 (con termini transitori).

In Svizzera gli standard di Basilea III sono confluiti nell'OFoP¹⁸⁸ e nell'ordinanza sulla liquidità (OLiQ)¹⁸⁹ nonché nelle relative ordinanze e circolari della FINMA. Le prescrizioni di Basilea III sono dunque entrate in vigore progressivamente a partire

¹⁸⁶ FINMA, Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, www.finma.ch > FINMA > Cooperazione internazionale > Policy e regolamentazione > BCBS (stato: 14 maggio 2024).

¹⁸⁷ BCBS, *Basel III: international regulatory framework for banks*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Basel III (stato: 13 maggio 2024).

¹⁸⁸ Ordinanza del 1° giugno 2012 sui fondi propri e sulla ripartizione dei rischi delle banche e delle società di intermediazione mobiliare (ordinanza sui fondi propri, OFoP; RS **952.03**).

¹⁸⁹ Ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità delle banche e delle società di intermediazione mobiliare (ordinanza sulla liquidità, OLiQ; RS **952.06**).

dal 2013. Per quanto attiene agli standard di Basilea III finale, l'attuazione è curata dal DFF¹⁹⁰ e la corrispondente legislazione svizzera entrerà in vigore nel 2025¹⁹¹.

Riquadro 2: Panoramica degli accordi di Basilea I–III

Basilea I: accordo sul capitale proprio

Introdotta nel 1988, Basilea I è stato il primo insieme di norme internazionali elaborate dal BCBS. Tali norme stabilivano i requisiti di capitalizzazione minima per le banche al fine di garantire una certa stabilità finanziaria e di ridurre i rischi sistemici, ossia i rischi che potrebbero pregiudicare la stabilità di tutto il sistema finanziario¹⁹².

Basilea II: nuovo accordo di Basilea sul capitale proprio

Nel 2004 il BCBS ha adottato il nuovo accordo sul capitale proprio Basilea II. Questo accordo mirava a rafforzare la stabilità del sistema finanziario internazionale e a migliorare la parità di trattamento delle banche nella concorrenza internazionale armonizzando i requisiti internazionali di capitalizzazione¹⁹³. Questi obiettivi avrebbero dovuto essere raggiunti tramite il principio dei tre pilastri¹⁹⁴:

- primo pilastro – requisiti di capitalizzazione minima: ampliamento dei criteri di calcolo al fine di meglio tenere in considerazione i rischi a cui le banche sono esposte;
- secondo pilastro – processo di controllo prudenziale: obbligo per le banche di disporre di una procedura con cui possono valutare se la loro dotazione di capitale proprio è adeguata al relativo profilo di rischio (il rispetto di tale obbligo è verificato dalle autorità di vigilanza);
- terzo pilastro – disciplina di mercato: standard di pubblicazione delle informazioni finanziarie, ivi compresi l'ammontare dei fondi propri, il profilo di rischio e l'adeguatezza di tale ammontare;

¹⁹⁰ FINMA, Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, www.finma.ch > FINMA > La FINMA a tutto tondo > Cooperazione internazionale > Policy e regolamentazione > BCBS (stato: 3 giugno 2024).

¹⁹¹ «Modifica dell'ordinanza sui fondi propri per l'attuazione degli standard di Basilea III finale entra in vigore nel 2025», comunicato stampa del Consiglio federale del 29 novembre 2023.

¹⁹² BRI, *History of the Basel Committee*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > About the BCBS > History (stato: 31 maggio 2024).

¹⁹³ CFB (2006), *Basel II, Umsetzung in der Schweiz, Kommentar, Erläuterungen zur Umsetzung der neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) in der Schweiz*.

¹⁹⁴ BRI, *History of the Basel Committee*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > About the BCBS > History (stato: 31 maggio 2024); Commissione federale delle banche (2006), *Basel II, Umsetzung in der Schweiz, Kommentar, Erläuterungen zur Umsetzung der neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) in der Schweiz*; Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2004), *Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali, Nuovo schema di regolamentazione*.

- nonostante la regolamentazione di Basilea II abbia rafforzato la stabilità finanziaria, i suoi limiti sono emersi durante la crisi finanziaria globale del 2007–2008 che ha rivelato le debolezze esistenti nei sistemi di gestione dei rischi e nei requisiti di capitalizzazione¹⁹⁵.

Basilea III: rafforzamento post-crisi degli standard bancari

In risposta alle lacune emerse durante la crisi finanziaria globale del 2007–2008, il BCBS ha elaborato la regolamentazione di Basilea III. L'obiettivo era eliminare i punti deboli del quadro normativo esistente e rendere il sistema bancario resistente¹⁹⁶. Le riforme apportate dagli standard di Basilea III perseguono vari obiettivi¹⁹⁷:

- migliorare la qualità del capitale proprio delle banche previsto dalla regolamentazione dando maggiore importanza alla capacità di assorbimento delle perdite;
- aumentare il livello dei requisiti di capitalizzazione al fine di garantire la capacità di resistenza delle banche in scenari di stress; migliorare l'identificazione dei rischi rielaborando il quadro per il capitale proprio ponderato in funzione del rischio;
- inserire degli elementi macroprudenziali, includendo un cuscinetto di capitale proprio al fine di limitare la prociclicità e introdurre una regolamentazione per i grandi rischi;
- stabilire un requisito minimo per il coefficiente di leva finanziaria, al fine di limitare l'indebitamento eccessivo;
- creare un quadro internazionale per attenuare i rischi di liquidità mediante il coefficiente di copertura della liquidità (*liquidity coverage ratio*, LCR) e il coefficiente netto di finanziamento stabile (*net stable funding ratio*, NSFR).

Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB)

Il FSB è stato costituito su mandato degli Stati del G20 dopo la crisi finanziaria dell'aprile 2009 quale organismo successore del Forum per la stabilità finanziaria (*Financial Stability Forum*). Da allora è l'organismo centrale nell'ambito della regolamentazione dei mercati finanziari e gestisce l'agenda delle riforme¹⁹⁸. Il FSB ha sede presso la BRI a Basilea.

¹⁹⁵ BRI, *History of the Basel Committee*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > About the BCBS > History (stato: 31 maggio 2024).

¹⁹⁶ BRI, *History of the Basel Committee*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > About the BCBS > History (stato: 31 maggio 2024).

¹⁹⁷ BCBS (2017), *High-level summary of Basel III reforms*.

¹⁹⁸ FINMA, *Notiz zuhanden der PUK betreffend die internationalen Regulierungsgremien* dell'8 agosto 2023, pag. 1.

Dopo la crisi finanziaria del 2007–2008, il FSB si è concentrato sulla problematica TBTF. Il FSB, in collaborazione con l'organismo di standardizzazione del settore BCBS, ha sviluppato un quadro per le banche di rilevanza sistemica. Il FSB identifica e sorveglia i rischi per il sistema finanziario globale e fornisce raccomandazioni per garantire la stabilità finanziaria¹⁹⁹.

Il FSB sollecita – di regola sulla base di un mandato dei G20 – riforme internazionali dei mercati finanziari in ambiti come gli istituti finanziari di rilevanza sistemica, i mercati dei derivati, le infrastrutture dei mercati finanziari, la digitalizzazione e lo sviluppo tecnologico nel settore finanziario o dell'intermediazione finanziaria al di fuori del settore bancario. Standard specifici di regolamentazione internazionale sono tuttavia sviluppati per lo più all'interno di organismi di standardizzazione come il BCBS²⁰⁰. Il FSB ha tra l'altro stabilito i principi fondamentali per una liquidazione (*resolution*) efficace delle banche (cosiddetti *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*).

Fondandosi su questi principi, nel 2016 il FSB ha pubblicato i primi *guiding principles* relativi al fabbisogno di liquidità nel contesto di una liquidazione (*resolution*), in cui specifica che il fabbisogno di liquidità nel contesto di una liquidazione (*resolution*) 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 falsi incentivi (*moral hazard*).

Il FSB riunisce le autorità nazionali competenti per la stabilità finanziaria (banche centrali, autorità di vigilanza e ministeri delle finanze) nonché organizzazioni²⁰¹ e istituzioni internazionali competenti per la vigilanza e la stabilità dei sistemi finanziari²⁰².

In qualità di membro del FSB, la Svizzera si è impegnata a perseguire una stabilità finanziaria duratura, a garantire mercati finanziari aperti e trasparenti, ad attuare gli standard internazionali dei mercati finanziari e a partecipare ai processi di controllo dell'attuazione di tali standard (cosiddette *peer review*). Ha diritto a due posti nel FSB ed è rappresentata dal DFF e dalla BNS (v. n. 3.3 e 5.2.1). La SFI coordina insieme alla BNS e alla FINMA la posizione della Svizzera all'interno del FSB e partecipa alle assemblee plenarie, a diversi organismi e a gruppi di lavoro del FSB²⁰³.

Le decisioni del FSB non sono giuridicamente vincolanti; l'organizzazione fa affidamento sulla *moral suasion* e sulla pressione del gruppo di pari per la ripresa nel diritto nazionale di decisioni e standard minimi da parte degli Stati membri²⁰⁴.

¹⁹⁹ FINMA, *Notiz zuhanden der PUK betreffend die internationalen Regulierungsgremien* dell'8 agosto 2023, pag. 1.

²⁰⁰ Cfr. SFI (2022), Financial Stability Board, www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Financial Stability Board e organismi di standardizzazione (stato: 25 settembre 2023).

²⁰¹ Banca mondiale, FMI, OCSE, BRI, Banca centrale europea, Commissione europea.

²⁰² Tra cui i comitati permanenti della BRI.

²⁰³ SFI, Financial Stability Board, www.sif.admin.ch > Relazioni multilaterali > Organismi > Financial Stability Board e organismi di standardizzazione (stato: 3 luglio 2024).

²⁰⁴ FSB, *About the FSB*, www.fsb.org > About the FSB (stato: 15 novembre 2024).

Fondo monetario internazionale (FMI)

Il FMI è stato fondato nel 1945 per attuare il nuovo ordine monetario internazionale nel quadro del sistema di Bretton-Woods. Il suo mandato principale è vigilare sulla politica monetaria dei suoi Stati membri.

In risposta alla crisi finanziaria ed economica del 2007–2008, il FMI ha potenziato i suoi strumenti politico-economici di consulenza e vigilanza. Tra le altre misure, i Paesi del G20 si sono dichiarati disposti a sottoporre i loro settori finanziari a controlli obbligatori. Da allora il FMI collabora anche maggiormente con le autorità di regolamentazione, al fine di migliorare la vigilanza sulle aziende del settore finanziario e la loro regolamentazione. Inoltre, il FMI controlla la stabilità del sistema finanziario degli Stati membri, occupandosi tra l'altro di verificare se la regolamentazione dei mercati finanziari nazionale è conforme agli standard riconosciuti a livello internazionale. La verifica comprende *stress test* degli istituti finanziari, una valutazione della qualità della vigilanza e della regolamentazione del settore così come delle basi per la gestione delle crisi.

Per quanto attiene alla Svizzera, il FMI è l'istituzione centrale in materia di cooperazione monetaria internazionale. La Svizzera è membro del FMI dal 1992, in cui è rappresentata dal DFF e dalla BNS congiuntamente (v. n. 3.3 e 5.2.1)²⁰⁵.

Il FMI segue e controlla regolarmente anche lo sviluppo economico della Svizzera. L'ultima valutazione dell'economia svizzera (*country report*) è stata pubblicata nel 2024²⁰⁶, mentre nel 2019 si è tenuto l'ultimo esame del settore finanziario svizzero nell'ambito del cosiddetto *Financial sector assessment program (FSPA)*²⁰⁷. Gli esiti dell'esame del settore finanziario sono integrati nella consulenza ad ampio raggio del FMI sulla politica economica, e in particolare nelle consultazioni annuali ai sensi dell'articolo IV. Il relativo dialogo approfondito che ne scaturisce tra gli analisti del FMI e le autorità, il settore privato e la società civile è riportato in un rapporto contenente raccomandazioni per una politica a favore della crescita e della stabilità. Dopo la consultazione del consiglio esecutivo, il rapporto è adottato e pubblicato con il consenso della Svizzera (l'ultima volta nel 2024)²⁰⁸.

²⁰⁵ BNS, Attività internazionale, www.snb.ch > La BNS > Compiti e obiettivi > Attività internazionale > Cooperazione multilaterale > FMI (stato: 13 giugno 2024).

²⁰⁶ «*IMF Executive Board Concludes 2024 Article IV Consultation with Switzerland*», comunicato stampa del FMI del 24 giugno 2024, www.imf.org > News > Press release (stato: 20 agosto 2024).

²⁰⁷ FMI (2019), «*Switzerland: Financial System Stability Assessment*», www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/26/Switzerland-Financial-Sector-Assessment-Program-47045 (stato: 25 settembre 2023).

²⁰⁸ «*IMF Executive Board Concludes 2023 Article IV Consultation with Switzerland*», comunicato stampa del FMI del 6 giugno 2023, www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/06/pr23200-switzerland-imf-executive-board-concludes-2023-article-iv-consultation-with-switzerland (stato: 25 settembre 2023).

Tabella 3: Rapporti del FMI

Rapporto	Periodo	Svizzera
Valutazione del settore finanziario (<i>Financial sector assessment programm</i>)	Circa ogni cinque anni	Ultimo nel 2019 ²⁰⁹
Valutazione dei Paesi (consultazioni ai sensi dell’articolo IV)	Di regola annualmente	Ultimo nel 2024 ²¹⁰

4.1.2 Standard internazionali nel settore della revisione

Numerosi organismi internazionali emanano nell’ambito della sorveglianza dei revisori standard internazionali²¹¹ che puntano ad armonizzare le prassi e a garantire la qualità degli audit in tutto il mondo. Conformemente all’articolo 16a LSR, all’articolo 2 e seguenti dell’ordinanza sulla sorveglianza ASR (OS-ASR)²¹² e alla circolare 1/2008 dell’ASR²¹³, in Svizzera si applicano principalmente le norme dell’*International Auditing and Assurance Standards Board* (IAASB). L’ASR ha un ruolo fondamentale in quanto definisce gli standard riconosciuti e può altresì emanare propri standard oppure estendere o modificare standard esistenti se li ritiene insufficienti (art. 16a cpv. 2 LSR). In Svizzera, gli standard dell’IAASB costituiscono dunque il quadro di riferimento principale in materia di revisione.

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB)

L’IAASB è un organismo di standardizzazione indipendente che stabilisce, nell’interesse pubblico, standard internazionali di elevata qualità in materia di audit, controllo della qualità, revisione e altri servizi di verifica. Promuove inoltre la concordanza tra standard internazionali e nazionali²¹⁴.

Per garantire che gli standard emanati dall’IAASB rispondano alle attese dell’opinione pubblica e dei gruppi di interesse, il *Public Interest Oversight Board* (PIOB) si occupa della supervisione. Il PIOB è incaricato di supervisionare le attività dell’IAASB, assicurando che i suoi processi di standardizzazione siano trasparenti, rigorosi e orientati all’interesse pubblico. Questa supervisione mira a rafforzare la fiducia

²⁰⁹ Rapporti FSAP concernenti la Svizzera dal 2001: 2019, 2014, 2007 e 2002.
²¹⁰ Rapporti ai sensi dell’articolo IV concernenti la Svizzera dal 2001: 2023, 2022, 2021, 2019, 2018, 2016, 2015, 2014, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001.
²¹¹ *Internationaler Rechtsvergleich zur Regulierung der Revisionsaufsicht*, Rapporto di gw&p AG financial services advisory del 24 maggio 2024, pag. 36 segg.
²¹² Ordinanza del 17 marzo 2008 dell’Autorità federale di sorveglianza dei revisori concernente la sorveglianza delle imprese di revisione (ordinanza sulla sorveglianza ASR, OS-ASR; RS **221.302.33**).
²¹³ Circolare 1/2008 dell’ASR del 17 marzo 2008 concernente il riconoscimento di standard svizzeri di revisione e d’assicurazione della qualità (stato: 15 dicembre 2023).
²¹⁴ IAASB, A proposito dell’IAASB, www.iaasb.org > A proposito dell’IAASB (stato: 4 giugno 2024).

del pubblico nei confronti della categoria professionale dei revisori a livello mondiale²¹⁵.

L'IAASB emana diversi tipi di standard internazionali, tra cui gli standard internazionali per l'audit (*International Standards on Auditing*, ISA). Gli ISA definiscono un quadro per lo svolgimento degli audit contabili, garantendo in tal modo un approccio uniforme in questo contesto²¹⁶.

4.2 Insegnamenti e conseguenze della crisi dei mercati finanziari del 2007–2008 in Svizzera – nascita della regolamentazione TBTF in Svizzera

Di seguito sono illustrati a grandi linee gli sviluppi rilevanti per l'inchiesta della CPI, ossia nello specifico la ricostruzione e l'analisi e degli eventi della crisi dei mercati finanziari da parte dell'alta vigilanza parlamentare e lo sviluppo della regolamentazione TBTF.

4.2.1 Insegnamenti tratti dalla gestione della crisi finanziaria del 2007–2008 da parte delle autorità svizzere (rapporto delle CdG)

Dopo il salvataggio di UBS nel 2008, tra marzo 2009 e maggio 2010 le CdG delle due Camere hanno esaminato l'adeguatezza e l'efficacia della gestione della crisi da parte delle autorità. La loro inchiesta ha riguardato il periodo di tempo intercorrente tra la primavera del 2007, momento in cui la crisi dei mercati finanziari si è palesata a livello internazionale, e la fine di ottobre 2008, quando la Confederazione ha emanato un pacchetto di misure per salvare UBS. Le CdG hanno valutato il comportamento delle autorità svizzere (Consiglio federale, DFF, Commissione federale delle banche [CFB] e FINMA, BNS) analizzando, in particolare, la loro capacità di individuare tempestivamente le conseguenze della crisi finanziaria internazionale sulla Svizzera, di adottare e attuare misure nel loro rispettivo settore di competenza e di trattare il dossier UBS alla luce della rilevanza sistemica di questo istituto bancario. Le CdG hanno inoltre analizzato gli insegnamenti da trarre per il futuro, indicando quali punti fondamentali l'organizzazione e la competenza delle autorità, la gestione da parte delle autorità interessate, nonché il coordinamento e la collaborazione tra le stesse.

Nel loro voluminoso rapporto del 30 maggio 2010²¹⁷ le CdG hanno emesso un giudizio critico, da un lato, sull'organizzazione della Confederazione durante la crisi – e in particolare sul fatto che la BNS, la CFB (l'organo predecessore della FINMA) e il capo del DFF non avessero coinvolto il resto del Consiglio federale nelle loro attività di preparazione alla crisi – e, dall'altro, nei confronti del Consiglio federale nel suo

²¹⁵ IAASB, A proposito dell'IAASB, www.iaasb.org > A proposito dell'IAASB (stato: 4 giugno 2024).

²¹⁶ IAASB, A proposito dell'IAASB, www.iaasb.org > A proposito dell'IAASB (stato: 4 giugno 2024).

²¹⁷ CdG-N/S, Rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 2953).

complesso per avere consentito al capo del DFF di gestire da solo il dossier relativo alla crisi sino all'autunno del 2007 e avere consapevolmente evitato per diversi mesi di tenere un verbale delle sedute concernenti il caso UBS.

Le CdG hanno formulato 18 raccomandazioni nonché depositato due postulati e cinque mozioni. Questi interventi riguardavano tra l'altro l'organizzazione durante la crisi e il coinvolgimento del Consiglio federale in questo contesto. Le critiche concernevano inoltre gli strumenti di vigilanza, l'organizzazione e i processi lavorativi della FINMA, nonché la collaborazione tra la FINMA e la BNS. Anche gli scambi avvenuti tra la BNS e il Consiglio federale, e i canali di comunicazione esistenti allora tra questi due organi, sono stati oggetto di critica. Le CdG raccomandavano altresì di ottimizzare il sistema di allerta precoce in caso di crisi. Oltre a ciò, consideravano fondamentale un migliore coinvolgimento delle segreterie generali nei dossier importanti, la messa a disposizione di mezzi sufficienti per verbalizzare le sedute del Consiglio federale e l'adeguamento del suo sistema di supplenze interne.

4.2.2 Origine della regolamentazione TBTF in Svizzera

In Svizzera la legislazione TBTF risale alla crisi finanziaria ed economica globale e al salvataggio di UBS compiuto dallo Stato nel 2008 nel contesto di tale crisi. Ritenuto che un fallimento disordinato di un istituto finanziario di rilevanza sistemica avrebbe potuto rendere gravemente instabile il sistema finanziario e avere ripercussioni negative su tutta l'economia, in passato, in caso di crisi, gli Stati interessati sostenevano gli istituti finanziari a rischio. Di conseguenza, tali istituti possedevano una garanzia statale implicita che generava distorsioni del mercato.

Scopo della legislazione TBTF era quello di ridurre al minimo il rischio di insolvenza degli istituti bancari di rilevanza sistemica, definendo al contempo in maniera chiara il margine d'azione dello Stato nel caso in cui un istituto bancario di rilevanza sistemica si fosse trovato in difficoltà economiche. Considerate le dimensioni ridotte della Svizzera a fronte dell'elevata importanza economica degli istituti finanziari, la legislazione TBTF costituisce una grande sfida per il nostro Paese.

Nel 2010 una commissione di esperti composta da rappresentanti delle autorità, dell'economia privata e del mondo scientifico ha quindi formulato diverse raccomandazioni per l'introduzione di una legislazione TBTF²¹⁸ con cui s'intendeva in particolare limitare i rischi economici delle grandi imprese²¹⁹. Le raccomandazioni concernevano in primo luogo i grandi istituti finanziari. La loro attuazione è avvenuta a livello di leggi e ordinanze ed è terminata alla fine del 2013.

²¹⁸ Gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, rapporto finale del 1° dicembre 2014 e Allegato 4: Esame del regime svizzero *too big to fail* (TBTF) nel confronto internazionale. Base per la valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche.

²¹⁹ Il regime *too big to fail* svizzero, scheda informativa della FINMA del 1° dicembre 2014.

4.2.2.1 Revisione della legge sulle banche (LBCR)

Lo sviluppo della legislazione TBTF è iniziato nel 2012 con la revisione della LBCR. Secondo il messaggio di allora, tale revisione era incentrata su quattro misure fondamentali²²⁰: 1. rafforzamento della base di fondi propri, 2. esigenze più rigorose in materia di liquidità, 3. migliore ripartizione dei rischi per ridurre le interdipendenze nel settore bancario e 4. misure organizzative che garantiscono il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza.

Al momento della stesura del messaggio, la commissione di esperti incaricata riteneva che vi fossero due banche di indubbia rilevanza sistemica, ossia Credit Suisse e UBS. Quanto richiesto a tali banche con la revisione della LBCR superava nettamente gli standard internazionali allora vigenti (Basilea III del BCBS e gli standard del FSB)²²¹.

Nella LBCR rivista sono stati definiti i termini «funzioni di rilevanza sistemica» e «banche di rilevanza sistemica». Dalla revisione del 2012, le relative categorizzazioni spettano alla BNS (art. 8 cpv. 3 LBCR). Sono state inoltre stabilite esigenze particolari in materia di mezzi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e organizzazione. Le banche di rilevanza sistemica devono ad esempio prevedere anche una pianificazione d'emergenza affinché le funzioni di rilevanza sistemica possano essere mantenute in caso di rischio di insolvenza (art. 9 cpv. 2 lett. d LBCR). La legge riveduta ha introdotto anche un obbligo del Consiglio federale di riferire (art. 52 LBCR)²²².

Le esigenze particolari poste alle banche di rilevanza sistemica sono state attuate in diverse ordinanze: emanate ex novo (OLiQ) oppure sottoposte a revisione totale (OFoP e OBCR) o parziale (ordinanza concernente le tasse di bollo, OTB²²³). Nella disposizione transitoria della modifica della LBCR del 30 settembre 2011 è stato stabilito che la prima adozione delle norme di cui all'articolo 10 capoverso 4 LBCR (mezzi propri, liquidità, rischi e pianificazione d'emergenza delle banche di rilevanza sistemica) doveva essere sottoposta per approvazione all'Assemblea federale. Questa prescrizione riguardava sia la revisione dell'OBCR e della OLiQ sia il capitolo specifico relativo alle banche di rilevanza sistemica dell'OFoP²²⁴.

²²⁰ 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 segg.).

²²¹ 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, in particolare 4222 e 4245); si trattava in primo luogo delle esigenze in materia di fondi propri poste alle banche di rilevanza sistemica, per la cui attuazione era previsto un sistema che consisteva di tre componenti, ossia esigenze di base, ammortizzatori in materia di fondi propri e componente progressiva.

²²² La disposizione prevede che, al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore dei capi quinto e sesto della LBCR, e in seguito ogni due anni, il Consiglio federale esamina le disposizioni interessate paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero. Esso ne riferisce all'Assemblea federale e presenta gli eventuali bisogni di modifica di leggi e di ordinanze.

²²³ Ordinanza del 3 dicembre 1973 concernente le tasse di bollo (OTB; RS **641.101**).

²²⁴ Messaggio del 1° giugno 2012 concernente il decreto federale che approva le modifiche dell'ordinanza sulle banche e dell'ordinanza sui fondi propri (*too big to fail*); FF **2012** 5943; messaggio del 30 novembre 2012 concernente il decreto federale che approva il capitolo 4 dell'ordinanza sulla liquidità delle banche (*too big to fail*; FF **2012** 8305).

Scopo delle revisioni delle varie ordinanze era, tra l'altro, di aumentare la capacità di sopportare le perdite delle banche di rilevanza sistemica e di definire le ulteriori esigenze in materia di fondi propri da rispettare (in aggiunta alle prescrizioni degli standard di Basilea III) che avrebbero contribuito al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza. Gli aspetti principali di queste revisioni sono brevemente illustrati nei prossimi paragrafi.

4.2.2.2 Ordinanza sulla liquidità (OLiQ)

L'OLiQ è entrata in vigore il 1° gennaio 2013 in sostituzione delle precedenti disposizioni sulla liquidità dell'OBCR (art. 16 segg.). L'ordinanza disciplina le esigenze qualitative e quantitative in materia di liquidità applicabili, tra l'altro, alle banche (art. 1 cpv. 1 OLiQ). Nel capitolo 4 sono riportate disposizioni particolari per le banche di rilevanza sistemica (art. 19 segg. OLiQ). La versione in vigore sino a metà 2022 di queste disposizioni prevedeva che le banche di rilevanza sistemica dovessero disporre di liquidità sufficiente a garantire l'assorbimento di uno shock di liquidità in maniera più efficace rispetto alle altre banche, potendo in tal modo rispettare i propri obblighi di pagamento anche in una situazione eccezionalmente difficile (esigenze particolari in materia di liquidità). A tal fine è stato introdotto il requisito secondo cui le banche di rilevanza sistemica devono essere in grado durante almeno 30 giorni di coprire in ogni momento i deflussi di liquidità complessivi che possono essere attesi al verificarsi dello scenario di stress (art. 21 OLiQ 2013). Lo scenario di stress, ossia una situazione eccezionalmente difficile, è stato definito nelle disposizioni successive. Le varie esigenze concernenti lo scenario di stress sono state ulteriormente specificate negli anni successivi. Inoltre, per le banche di rilevanza sistemica sono stati introdotti obblighi di rendiconto alla FINMA e alla BNS (art. 28 OLiQ 2013). L'OLiQ è stata riveduta per la prima volta nel 2014 e le relative modifiche, che concernevano in particolare la quota di liquidità a breve termine, sono entrate in vigore il 1° gennaio 2015.

4.2.2.3 Ordinanza sui fondi propri (OFoP)

La revisione totale dell'OFoP è entrata in vigore il 1° gennaio 2013. In questa ordinanza, come nella versione precedente, è stato tra l'altro stabilito che le banche devono disporre di fondi propri proporzionati e limitare in modo adeguato i loro rischi (art. 1 cpv. 1 OFoP). L'ordinanza disciplina i fondi propri computabili, i rischi da coprire con tali fondi, la ripartizione dei rischi e prevede esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica (art. 2 OFoP). Oltre alle disposizioni generali, anche nell'OFoP è stata prevista una parte applicabile specificatamente alle banche di rilevanza sistemica (art. 124 segg. OFoP).

Introduzione degli strumenti additional tier 1 (AT1)

L'OFoP concretizza tra l'altro l'articolo 11 LBCR. Questa disposizione è entrata in vigore nel 2012 nell'ambito della legislazione TBTF. I fondi propri di base cosiddetti supplementari (anche detti *additional tier 1* o AT1), introdotti con questa disposizione, a bilancio costituiscono fondi di terzi, ma in una situazione di crisi servono ad

affrontare le perdite. Gli strumenti AT1 devono poter adempiere questa funzione già prima dell'insolvenza (come capitale *going concern*). In considerazione della possibilità che il rischio di insolvenza si verifichi comportando una perdita totale del capitale, ai creditori AT1 è corrisposto un interesse elevato. Gli AT1 costituiscono uno strumento di capitale usuale e noto a livello internazionale per le banche di rilevanza sistemica.

L'articolo 27 capoverso 1 OFoP contiene un elenco di condizioni alle quali, dal punto di vista prudenziale, una banca può computare uno strumento di capitale come fondi propri di base supplementari (ossia come strumento AT1). Secondo la lettera b, lo strumento deve avere una scadenza illimitata e all'atto della sua emissione la banca non deve creare l'aspettativa di un rimborso né l'aspettativa che quest'ultimo sarà approvato dall'autorità di vigilanza. Secondo le lettere b–d, la banca è autorizzata a effettuare un rimborso al più presto cinque anni dopo l'emissione e solo se tale rimborso sarà approvato dalla FINMA. Secondo la lettera f, le distribuzioni della banca ai finanziatori avvengono soltanto su base volontaria e a condizione che siano disponibili riserve distribuibili. Parimenti, conformemente alla lettera g è escluso che le distribuzioni ai finanziatori aumentino nel corso della durata a causa del rischio di credito specifico agli emittenti. Questo strumento di capitale è caratterizzato specificatamente anche dal fatto che, qualora si verifichi un evento definito contrattualmente (cosiddetto *trigger event*), il valore dello strumento in questione si azzerà integralmente, in particolare al momento di un'insolvibilità incombente (*point of non-viability*, PONV). Al momento in cui si applica un meccanismo finalizzato all'assorbimento delle perdite, l'articolo 29 capoverso 2 lettere a e b OFoP in combinato disposto con gli standard minimi di Basilea prevede che la riduzione del credito o l'azzeramento degli strumenti AT1 debba avvenire al più tardi prima della richiesta di un sostegno alle autorità oppure quando la FINMA emette un ordine corrispondente al fine di evitare l'insolvibilità della banca.

In sostanza, gli strumenti AT1 possono essere concepiti in due modi: come strumenti di capitale, che prevedono una conversione condizionata in azioni (prestito obbligatoriamente convertibile; *contingent convertible bond*, in breve CoCo) o una rinuncia al credito condizionata (prestito con rinuncia al credito; *write-off bond*). Gli strumenti AT1 emessi da CS erano concepiti come prestiti con rinuncia al credito.

4.2.2.4 Ordinanza sulle banche (OBCR)

L'OBCR risalente al 1972 è stata modificata nel 2012, nel contesto dell'introduzione della legislazione TBTF. Con tale modifica sono stati inclusi nell'ordinanza la pianificazione d'emergenza e il miglioramento delle possibilità di risanamento e di liquidazione per le banche di rilevanza sistemica. Secondo tali disposizioni, le banche di rilevanza sistemica dovevano garantire mediante un piano d'emergenza che in caso di insolvenza le funzioni di rilevanza sistemica fossero mantenute senza interruzione, indipendentemente dalle altre parti della banca (art. 21 cpv. 1 OBCR 2012). Inoltre, le banche di rilevanza sistemica e la FINMA erano obbligate a elaborare rispettivamente un piano di stabilizzazione e un piano di liquidazione (art. 22 cpv. 1 e 2 OBCR

2012). Nel 2015 l'ordinanza è stata oggetto di una revisione totale in cui sono stati ripresi gli aspetti qui menzionati in merito alle banche di rilevanza sistemica.

4.2.2.5 Lavori del Consiglio federale nell'ambito del suo primo rapporto di valutazione

Nel 2013 il Consiglio federale ha incaricato nuovamente un gruppo di esperti di svolgere un'analisi dell'impostazione internazionale della politica TBTF e una valutazione della necessità di agire a livello svizzero²²⁵. Il primo rapporto di valutazione del Consiglio federale del 2015 concernente la problematica TBTF (v. n. 5.2.3.1)²²⁶ si basava innanzitutto sul rapporto finale di questo gruppo d'esperti e sulle nove raccomandazioni in esso contenute. Il Consiglio federale ha integrato tali raccomandazioni nel suo rapporto ed espresso un breve parere su ciascuna di esse.

In questo primo rapporto il Consiglio federale riteneva che la situazione svizzera fosse nel complesso positiva in confronto a quella internazionale. Come già fatto in precedenza dal FMI, anch'esso sottolineava il ruolo di apripista che la Svizzera aveva in quel momento a livello internazionale in materia di esigenze poste alle banche di rilevanza sistemica e alle tempistiche d'applicazione²²⁷. Al momento della pubblicazione del rapporto il Consiglio federale non riteneva dunque necessario un riorientamento totale del modello di regolamentazione, aveva tuttavia identificato la necessità di interventi puntuali.

Il Consiglio federale aveva previsto di esaminare, in collaborazione con la FINMA e la BNS, eventuali adeguamenti delle esigenze in materia di capitale proprio delle banche di rilevanza sistemica. Inoltre, in merito alla raccomandazione concernente la pianificazione d'emergenza, constatava l'assenza di una tempistica chiara per l'attuazione di tale pianificazione e dunque per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica, ed era quindi giunto alla conclusione che la FINMA dovesse verificare i piani d'emergenza e informare regolarmente le autorità in proposito. In merito al capitale in grado di assorbire le perdite (*total loss absorbing capacity*, TLAC) che, dando seguito a una proposta del FSB del 2014 il Consiglio federale intendeva introdurre obbligatoriamente nella legislazione svizzera, il rapporto conteneva due misure accompagnatorie volte, da un lato, a eliminare alcuni punti deboli delle basi legali nel settore delle misure in caso di crisi (ad es. l'art. 31 cpv. 3 LBCR) e, dall'altro, a migliorare le condizioni fiscali (imposta preventiva) per rendere più attrattivo il mercato svizzero del capitale (v. n. 5.2).

²²⁵ Gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, rapporto finale del 1° dicembre 2014.

²²⁶ Il momento della pubblicazione del rapporto si situa in verità nella fase 2, per cui il rapporto dovrebbe essere ripotato nei n. 5.2.2 e 5.2.3. Tuttavia, poiché tale rapporto illustra la situazione che va dall'entrata in vigore della revisione della LBCR il 1° dicembre 2012 sino all'inizio del 2015, il suo contenuto è stato riportato già in questo capitolo.

²²⁷ Hungerbühler Lea (2024), *Rechtsvergleichende Analyse zur Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte sowie der TBTF-Regulierung*. Rapporto del 7 giugno 2024 su mandato della CPI, pag. 7 seg.

Il Consiglio federale era giunto alla conclusione che l'attuazione completa della legislazione TBTF allora in vigore non risolveva del tutto tale problematica nel nostro Paese. Per questo motivo sosteneva l'attuazione di tutte le raccomandazioni del gruppo d'esperti, sottolineando però che non avrebbero dovuto essere adottate misure con un'ingerenza eccessiva nei modelli commerciali delle banche. Affermava infine che solo dopo l'attuazione delle varie raccomandazioni sarebbe stato possibile analizzare se il problema TBTF potesse essere evitato durevolmente.

Il rapporto si conclude con l'indicazione degli ulteriori lavori necessari e un piano delle tempistiche per l'attuazione delle misure. L'organizzazione di queste misure è stata affidata a un gruppo di lavoro incaricato e condotto dal DFF a cui partecipavano anche rappresentanti della FINMA e della BNS (in merito agli ulteriori sviluppi nell'ambito della legislazione TBTF, v. n. 5.2).

5 Fase 1: dalle prime esperienze con la regolamentazione TBTF ai primi segnali della crisi, dal 2015 all'estate 2022

Nel presente capitolo vengono illustrati i principali sviluppi presso CS e la gestione operata dalle autorità federali dal 2015 all'estate 2022. Nel numero 5.1 viene presentato il contesto macroeconomico, con particolare attenzione agli sviluppi nel settore finanziario e ai principali sviluppi in CS in quel lasso di tempo. Segue quindi un'analisi di quattro temi prioritari. In primo luogo vengono descritti il monitoraggio e l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF (n. 5.2). Viene poi presentata la gestione delle tre istanze FINMA, ASR e BNS (n. 5.3, 5.4 e 5.5) e riassunta la vigilanza delle autorità federali su queste tre istanze (n. 5.6). Infine viene illustrata la gestione dei rischi e l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi (n. 5.7).

5.1 Contesto rilevante

Qui di seguito viene illustrato il contesto internazionale e svizzero in cui CS si è mosso tra il 2015 e il 2022: nel numero 5.1.1 si descrive dapprima lo sviluppo dell'economia in generale e del settore finanziario in particolare; nel numero 5.1.2 figura un riassunto degli sviluppi presso CS nello stesso arco di tempo; nel numero 5.1.3 si trova infine una raccolta delle principali modifiche degli standard internazionali nella regolamentazione dei mercati finanziari tra il 2015 e il 2022.

5.1.1 Sviluppo del settore finanziario in Svizzera e a livello internazionale dal 2015 al 2022

Rilevanza del settore finanziario in Svizzera

Il settore bancario contribuisce in misura significativa al prodotto interno lordo della Svizzera. Tra il 2015 e il 2022 la sua quota è sempre stata superiore al 9 per cento²²⁸. Inoltre, nel periodo esaminato il settore finanziario ha svolto un ruolo molto importante anche per i lavoratori in Svizzera; tra il 2015 e il 2022 sempre oltre il 2 per cento delle persone occupate lavorava nel settore dei servizi finanziari. Ciò rappresenta oltre 100 000 posti di lavoro a tempo pieno. Se si considerano anche i servizi assicurativi, tra il 2015 e il 2022 oltre il 5 per cento delle persone occupate lavorava in questo settore, per un totale di oltre 200 000 posti di lavoro a tempo pieno²²⁹. L'interconnessione economica, data ad esempio dai mandati di prestazioni di servizio e dagli investimenti, si stima abbia generato approssimativamente ulteriori 200 000 posti di lavoro. Tra il 2015 e il 2022 oltre 400 000 posti di lavoro in Svizzera erano quindi riconducibili al settore finanziario e alle sue attività²³⁰.

Riquadro 3: Attori del settore finanziario svizzero

Oltre alle banche, il settore finanziario svizzero è composto da altri operatori come assicurazioni, gestori patrimoniali, infrastrutture del mercato finanziario (p. es. SIX) nonché altri fornitori di servizi finanziari²³¹. A seconda della statistica considerata ci si concentra su ambiti diversi. La distinzione tra i vari ambiti non è sempre chiara, perché ad esempio l'offerta di banche e assicurazioni talvolta è molto simile. Per questo motivo le analisi concernenti l'intero settore finanziario, in cui sono considerati tutti gli attori coinvolti, sono necessarie e opportune.

Infine, il settore finanziario è rilevante anche per le finanze pubbliche; ad esempio, per il 2022 i relativi introiti fiscali totali sono stati stimati a 17,9 miliardi di franchi, un importo corrispondente al 12 per cento del gettito fiscale di Confederazione, Cantoni e Comuni²³².

²²⁸ SECO, Dati trimestrali sul PIL, 28 febbraio 2024, www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Situazione economica > Prodotto interno lordo > Dati (stato: 12 aprile 2024).

²²⁹ UST, Impieghi in equivalenti a tempo pieno per divisioni economiche, 23 febbraio 2024, www.bfs.admin.ch > Statistiche > Industria, servizi > Imprese e impieghi > Statistica dell'impiego > Impieghi (stato: 12 aprile 2024).

²³⁰ BAK Economics AG (2022), *Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors – Ergebnisse 2022*, Basilea, pag. 5.

²³¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 maggio 2024 sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (FF 2024 1023, pag. 25).

²³² Di questi, fr. 7,6 mia. sono attribuiti ai servizi bancari e fr. 2,9 mia. ai servizi assicurativi, mentre i restanti fr. 7,4 mia. sono riconducibili all'imposta sul valore aggiunto, all'imposta preventiva e alle tasse di bollo riscosse in relazione ai mercati finanziari. BAK Economics AG (2023), *Volkswirtschaftliche Bedeutung des Schweizer Finanzsektors – Ergebnisse 2023*, Basilea, pag. 12.

Sviluppi nel settore finanziario globale

Rispetto al periodo antecedente alla crisi finanziaria globale del 2007–2008, nel periodo oggetto dell'inchiesta il settore bancario in Europa era caratterizzato da una più bassa redditività. Ciò era talvolta dovuto al fatto che in media i costi del capitale proprio contabilizzato delle banche europee erano superiori al rendimento di tale capitale. Secondo il rapporto degli esperti Hau/Rochet questa bassa redditività era attribuibile a diverse ragioni. Da un lato, le innovazioni tecnologiche hanno permesso la creazione di nuove banche (p. es. banche online), il che ha notevolmente rafforzato la concorrenza tra di esse. Inoltre, una regolamentazione bancaria più esigente ha fatto aumentare i loro costi fissi²³³. Dall'altro, gli sviluppi a livello macroeconomico hanno reso più difficili le condizioni nel settore finanziario. A questo proposito occorre menzionare in particolare il contesto dei bassi tassi d'interesse, che tra il 2009 e il 2022 ha permesso di realizzare soltanto modesti proventi da interessi. Al contempo è aumentata l'incertezza sulle previsioni di crescita economica. Ciò ha portato a un calo dei corsi azionari e a una diminuzione della qualità del credito, che ha interessato fortemente soprattutto le banche²³⁴. A ciò si sono aggiunte incertezze politiche, in particolare a causa della decisione di referendum sull'uscita del Regno Unito dall'UE, delle elezioni americane del 2016²³⁵, delle tensioni commerciali tra Cina e Stati Uniti dal 2018²³⁶, della pandemia di COVID-19 dal 2020 al 2022 e della guerra in Ucraina dal 2022²³⁷ (riguardo a quest'ultimo punto v. anche n. 6.1.1).

5.1.2 Sviluppo di CS dal 2015 all'estate 2022

CS ha agito in tale contesto. Di seguito sono illustrati i principali sviluppi presso CS tra il 2015 e l'estate 2022, in particolare la sua performance, ossia il risultato annuale, il corso azionario e i rating creditizi, nonché i vari scandali e cambiamenti di personale. Il grafico seguente fornisce una panoramica dei punti più importanti: a sinistra sono illustrati i cambiamenti di personale al vertice di CS e a destra gli sviluppi principali della banca.

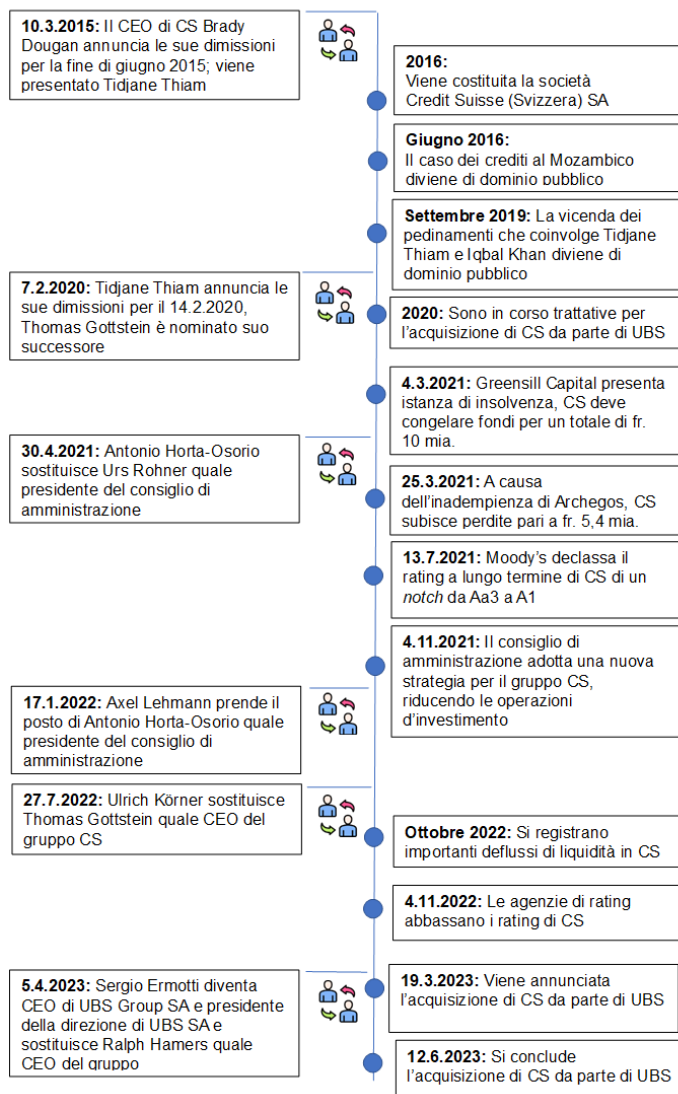
²³³ Hau Harald / Rochet Jean-Charles (2024), *Eine Analyse der Finanzlage der Credit Suisse im Kontext der Finanzmärkte*. Rapporto del 28 maggio 2024 su mandato della CPI, pag. 9 seg.

²³⁴ BNS (2016), *Bericht zur Finanzstabilität 2016*, Zurigo, pag. 8.

²³⁵ BNS (2017), *Bericht zur Finanzstabilität 2017*, Zurigo, pag. 7.

²³⁶ Associazione Svizzera dei Banchieri (2019), *Bankenbarometer 2019*, Basilea, pag. 17.

²³⁷ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 8.

Figura 2: Panoramica dei principali sviluppi di CS tra il 2015 e il 2023

2015–2019: sotto la guida di Tidjane Thiam, CS cambia strategia, registra perdite e si ritrova coinvolta in vari scandali

In relazione agli sviluppi di CS occorre menzionare in primo luogo che, nel periodo oggetto dell'inchiesta, già prima del 2015 la banca è stata più volte al centro dell'interesse dell'opinione pubblica. Nel 2014, ad esempio, si è dichiarata colpevole di complicità in frode fiscale negli USA e ha dovuto pagare una multa di 2,8 miliardi di dollari americani²³⁸. Dopo questa decisione, l'allora CEO Brady Dougan ha lasciato la sua carica dopo otto anni²³⁹. A metà del 2015, Tidjane Thiam ha assunto la funzione di nuovo CEO del gruppo CS. Oltre a lui, sono approdati in CS sei ulteriori membri del consiglio direttivo²⁴⁰. Insieme al consiglio direttivo e al consiglio di amministrazione, Tidjane Thiam ha proposto una nuova strategia volta a ridurre «in modo significativo» l'investimento di capitale nell'*investment banking*²⁴¹. Le priorità dovevano invece essere il *wealth management* e le attività sul mercato asiatico. Inoltre, è stata promossa la trasformazione di CS in un'organizzazione più decentralizzata, riducendo la struttura aziendale a tre divisioni regionali e a due divisioni di *investment banking*. In tal modo sono state trasferite maggiori responsabilità e controllo alle singole aree operative²⁴². Per finanziare la strategia sono stati effettuati due aumenti di capitale pari a complessivamente 6 miliardi di franchi ed è stato lanciato un ampio programma di risparmio sui costi²⁴³.

Per l'esercizio 2015 CS aveva annunciato una perdita di 2,9 miliardi di franchi, causata in particolare dall'ammortamento di un *goodwill* riconducibile a un'acquisizione aziendale risalente al 2000 nonché da costi di ristrutturazione provocati dalla nuova strategia²⁴⁴.

Nel 2016 CS ha registrato un'ulteriore perdita significativa di 2,7 miliardi di franchi. Essa era dovuta principalmente all'obbligo di CS di pagare sanzioni pecuniarie alle autorità statunitensi in relazione a precedenti operazioni su titoli ipotecari, per il quale è stato necessario costituire accantonamenti pari a 2,792 miliardi di franchi²⁴⁵. Nello stesso anno è stato reso noto che la filiale britannica di CS nel 2013 e 2014 aveva concesso crediti di un importo superiore a un miliardo di dollari americani a due im-

²³⁸ CS-Boss Brady Dougan wird abgelöst, in: Tagesanzeiger, 10 marzo 2015.

²³⁹ Altre critiche hanno riguardato i mancati adeguamenti alle mutevoli condizioni e regolamentazioni nel settore o l'eccessiva lentezza di questi adeguamenti (la quota elevata dell'*Investment Bank*, la bassa quota di capitale proprio e i relativi stipendi e bonus elevati). Cfr. in merito anche Dougan hinterlässt Baustellen bei der CS, in: NZZ, 10 marzo 2015; Brady Dougan: Mit harter Arbeit zum Masterschüler, in: Handelszeitung, 10 marzo 2015.

²⁴⁰ Tra cui Lara Warner come *Chief Compliance & Regulatory Affairs Officer*, Thomas Gottstein come CEO della *Swiss Universal Bank* e Iqbal Khan come CEO dell'unità *International Wealth Management*. FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 27.

²⁴¹ Presentazione dei *Credit Suisse Strategy and Objectives* in occasione dell'*investor day* del 21 ottobre 2015, www.ubs.com > About us > Investor Relations > Complementary financial information > Holding company and significant regulated subsidiaries and sub-groups > Archive (Credit Suisse Group) > 2015 > 2015 Investor Day (stato: 3 dicembre 2024).

²⁴² CS (2016), *Geschäftsbericht 2015*, Zurigo, pag. 16.

²⁴³ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 26.

²⁴⁴ CS (2016), *Geschäftsbericht 2015*, Zurigo, pagg. 9 e 101.

²⁴⁵ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 27.

prese statali mozambicane. I crediti erano destinati a finanziare soprattutto navi della guardia costiera e una flotta per la pesca del tonno (v. n. 5.3.2)²⁴⁶.

Sempre nel 2016 è stata costituita la Credit Suisse (Svizzera) SA per rispettare le prescrizioni *too big to fail* della Svizzera²⁴⁷. Nell'aprile 2017 la sua quotazione in borsa è stata tuttavia rinviata a tempo indeterminato ed è stato invece annunciato un aumento del capitale azionario di 4 miliardi di franchi²⁴⁸ per rafforzare la base di capitale²⁴⁹.

In seguito alla conclusione, nel 2018, di due procedimenti di *enforcement* della FINMA contro CS (v. in merito n. 5.3.2), nel 2019 quest'ultima ha istituito il comitato del consiglio di amministrazione *Conduct and Financial Crime Control Committee* per monitorare e valutare l'efficacia dei programmi di *compliance* e delle iniziative in relazione alla criminalità finanziaria²⁵⁰. Poco prima della fine del 2018, il Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti ha promosso l'accusa, tra l'altro di corruzione e riciclaggio di denaro in relazione ai crediti al Mozambico, contro otto persone, tra cui tre dipendenti di CS International. L'esercizio 2018 si è chiuso con un utile netto di 2 miliardi di franchi, anche grazie all'attuazione del programma di riduzione dei costi²⁵¹.

Nel 2019 CS ha chiuso con un risultato positivo di 3,4 miliardi di franchi²⁵². La posizione di capitale è stata quindi stabilizzata in questa fase. Tuttavia, ha fatto notizia una vicenda di pedinamenti da parte di detective ai danni di vari manager ai vertici di CS. In una prima conferenza stampa di CS la vicenda, divenuta di pubblico dominio, è stata presentata come un caso isolato. Quando sono venuti alla luce ulteriori casi di collaboratori pedinati, il consiglio di amministrazione di CS ha perso credibilità e la FINMA ha avviato proprie indagini (v. n. 5.3.2)²⁵³.

2020: sotto la guida del nuovo CEO Thomas Gottstein CS sperimenta difficoltà economiche a causa della pandemia di COVID-19

All'inizio di febbraio 2020, Tidjane Thiam si è dimesso da CEO del gruppo CS e gli è succeduto Thomas Gottstein. Allo stesso tempo, nell'ambito di un ulteriore sviluppo strategico, le unità *Global Markets* e *Capital Markets* sono state integrate nella divisione *Investment Bank* (banca d'investimento)²⁵⁴.

²⁴⁶ «Crediti al Mozambico: la FINMA conclude il procedimento nei confronti di Credit Suisse», comunicato stampa della FINMA del 19 ottobre 2021.

²⁴⁷ CS (2017), *Geschäftsbericht 2016*, Zurigo, pag. 9.

²⁴⁸ Questo aumento di capitale, insieme agli aumenti di capitale del 2015 pari a fr. 6 mia., ha comportato tra l'altro un indebolimento della struttura del capitale e contribuito al calo del corso azionario di CS.

²⁴⁹ CS, *Einladung zur ausserordentlichen Generalversammlung*, 26 aprile 2017, www.credit-suisse.com > Veranstaltungen > Generalversammlung > 2017 > Ausserordentliche Generalversammlung 2017, pag. 4 (stato: 1° maggio 2024).

²⁵⁰ CS (2020), *Geschäftsbericht 2019*, Zurigo, pag. 231.

²⁵¹ CS (2019), *Geschäftsbericht 2018*, Zurigo, pag. 69; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 28.

²⁵² CS (2019), *Geschäftsbericht 2019*, Zurigo, pag. 69.

²⁵³ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 28

²⁵⁴ «Credit Suisse baut auf ihren starken Ergebnissen des zweiten Quartals 2020 auf und lanciert Schlüsselinitiativen zur Stärkung der Strategie», comunicato stampa di CS del 30 luglio 2020, www.credit-suisse.com > Medien und News > Medienmitteilungen > 2020 (stato: 1° maggio 2024).

La pandemia di COVID-19 è scoppiata all'inizio del 2020. Nel marzo dello stesso anno la Banca centrale degli Stati Uniti (Fed) è stata la prima grande banca centrale a tagliare i tassi d'interesse di mezzo punto percentuale. I corsi azionari sono scesi di oltre il 13 per cento e anche il titolo CS è stato scambiato ancora soltanto alla metà del suo valore di metà febbraio 2020²⁵⁵. Uno dei motivi del forte calo dei prezzi dopo la decisione della Fed è stata la struttura della banca (v. in merito riquadro 4). Poiché CS disponeva di due grandi filiali nel Regno Unito, la gestione della liquidità di CS era più difficile rispetto a quella di UBS. Le carenze di liquidità erano dovute apparentemente alla casa madre e alla società statunitense²⁵⁶. Alla fine di marzo 2020 la situazione di liquidità della banca si è stabilizzata senza che fosse necessario alcun aiuto statale (p. es. mediante schemi di rifinanziamento COVID-19 o ELA²⁵⁷, v. n. 5.5.4)²⁵⁸.

Riquadro 4: Struttura di CS

Fino alla sua acquisizione da parte di UBS nel 2023, al vertice della struttura del gruppo bancario CS si trovava Credit Suisse Group SA, una holding quotata alla borsa di New York e a quella svizzera. Credit Suisse Group SA controllava il 100 per cento di Credit Suisse SA, che rappresentava la casa madre o banca madre. In qualità di casa madre Credit Suisse SA deteneva, da un lato, partecipazioni in filiali (affiliate) in Svizzera e all'estero (alla fine del 2022 oltre 1100 filiali a livello mondiale). Di conseguenza, Credit Suisse SA deteneva anche una partecipazione al 100 per cento nella nuova filiale svizzera costituita nel 2015, ossia Credit Suisse (Svizzera) SA, alla quale il gruppo bancario aveva trasferito le sue funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera. Dall'altro, la casa madre svolgeva direttamente anche attività operative (operazioni bancarie). Non si trattava pertanto di una società holding pura. Da un punto di vista organizzativo Credit Suisse Group SA era strutturato nelle quattro divisioni *Wealth Management*, *Investment Bank*, *Swiss Bank* e *Asset Management*²⁵⁹.

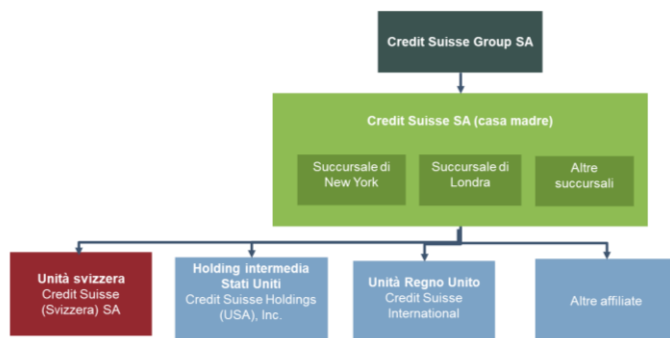
²⁵⁵ *Coronavirus: Schweizer Börse im Sturzflug, Geldpolitik auf Steroiden*, in: swissinfo.ch, 17 marzo 2020 (stato: 3 maggio 2024).

²⁵⁶ Trascrizione della riunione del CC del 23 marzo 2020.

²⁵⁷ Nel marzo 2020 la BNS aveva offerto a tutte le banche di rilevanza sistemica liquidità nell'ambito di uno schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 (SRC), che in considerazione della grande incertezza dovuta alla pandemia avrebbe incluso anche gli strumenti consolidati dello schema di rifinanziamento contro titoli e dei mutui straordinari a sostegno della liquidità (ELA). Alla fine lo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 non è stato utilizzato. Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

²⁵⁸ Trascrizione delle riunioni del CC del 23 marzo 2020 e 30 marzo 2020.

²⁵⁹ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 22 seg.

Figura 3: Struttura giuridica semplificata di CS prima dell'acquisizione

Fonte: BNS, Bericht zur Finanzstabilität 2023, pag. 31.

2021: si moltiplicano gli scandali in CS

Nel marzo 2021 *Greensill Capital* si è dichiarata insolvente, motivo per cui CS ha dovuto chiudere con brevissimo preavviso fondi d'investimento per un ammontare di 10 miliardi di dollari americani, di cui a luglio 2023 è stato possibile recuperarne 7,4 miliardi. Allo stesso tempo, l'*hedge fund* di *Archegos Capital Management* è collassato, causando una perdita di quasi 5,5 miliardi di dollari americani per CS²⁶⁰. In entrambi i casi la FINMA ha aperto procedimenti di *enforcement* (v. n. 5.3.2) e ha disposto misure immediate.

CS ha adottato ulteriori misure autonome, tra cui la separazione delle attività di *asset management* dal *wealth management* e le nuove nomine del CEO della *Investment Bank*, del *Chief Risk Officer* (CRO) e del *Chief Compliance and Regulatory Affairs Officer*. I casi *Greensill* e *Archegos* hanno avuto ripercussioni anche sul corso azionario. Quando sono divenuti di dominio pubblico, il corso azionario di CS è sceso del 29 per cento²⁶¹. In seguito il corso azionario è rimasto all'incirca allo stesso livello per tutto l'anno, prima che la sua valutazione iniziasse a diminuire costantemente dalla fine di febbraio 2022 (v. figura 4).

Nel 2021 si è poi verificato un cambio di presidente del consiglio di amministrazione, avendo Urs Rohner raggiunto il limite di dieci anni previsto per quella carica²⁶². Il suo successore António Horta-Osório ha iniziato la propria attività il 1° maggio 2021 e avviato la verifica della strategia, pubblicata nel novembre 2021. Al suo interno era stato annunciato che nei tre anni successivi le divisioni *Wealth Management* e *Investment Bank* avrebbero dovuto essere strutturate ognuna in modo unificato a livello globale e che alla *Investment Bank* si sarebbe dovuto assegnare ancora soltanto un terzo

²⁶⁰ Parere del 26 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

²⁶¹ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 17.

²⁶² FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 31.

del capitale. In questo modo s'intendeva rafforzare la gestione dei rischi e porla al centro dell'attenzione²⁶³.

Nonostante la perdita legata ad Archegos nel primo trimestre del 2021, per il resto dell'anno CS ha registrato una crescita di nuovi fondi netti nella divisione *Wealth Management* per un importo di 29 miliardi di franchi. Poiché stava ancora effettuando l'ammortamento di un *goodwill* pari a 1,6 miliardi di franchi svizzeri, CS ha chiuso l'esercizio 2021 con una perdita netta di 1,7 miliardi di franchi²⁶⁴.

2022: ulteriori disordini nella direzione di CS e difficoltà finanziarie

Nel 2022 ci sono stati diversi cambiamenti di personale a livello di consiglio di amministrazione. In seguito a un'indagine interna alla banca, a gennaio 2022 il presidente del consiglio di amministrazione António Horta-Osório ha rassegnato le dimissioni e Alex Lehmann ne ha assunto la carica. Nei primi due trimestri del 2022 CS ha registrato forti perdite²⁶⁵ dovute, da un lato, a proventi meno elevati nelle divisioni *Investment Bank*, *Wealth Management* e *Swiss Universal Bank* e, dall'altro, alla difficile situazione macroeconomica (v. n. 5.1.1)²⁶⁶, che ha alimentato l'incertezza sull'andamento generale del mercato. Questa incertezza generale, le forti perdite trimestrali e l'insicurezza sulla possibilità di attuare con successo la ristrutturazione annunciata, nel maggio 2022 hanno indotto diverse agenzie di rating a declassare il rating di CS (p. es. Fitch²⁶⁷). Il declassamento ha fatto aumentare per CS i costi per acquisire liquidità.

In reazione a questi sviluppi e per problemi di salute del CEO Thomas Gottstein, nel luglio 2022 CS ha deciso di sostituirlo con Ulrich Körner, con effetto da agosto 2022. Al contempo è stata annunciata un'ulteriore verifica della strategia²⁶⁸. Quest'ultima doveva servire a creare una base di costi assoluta nettamente più bassa e, in particolare, a trasformare la *Investment Bank* in un'attività «a risparmio di capitale e orientata alla consulenza»²⁶⁹. Gli obiettivi concreti dovevano essere comunicati nell'ottobre 2022 (per i dettagli della verifica della strategia v. n. 6.1.2). A causa delle persistenti incertezze sulle prospettive d'investimento e dei continui risultati negativi,

²⁶³ «Die Credit Suisse gibt ihre Gruppenstrategie mit einem klaren Fokus auf Stärkung, Vereinfachung und Wachstumsinvestitionen bekannt», comunicato stampa di CS del 4 novembre 2021, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien > Credit Suisse, Teil des UBS-Konzerns (stato: 22 novembre 2024).

²⁶⁴ Parere del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

²⁶⁵ CS, *Quartalsergebnisse Berichte*, <https://www.ubs.com/global> > About us > Investor Relations > Complementary financial information > Holding company and significant regulated subsidiaries and sub-groups > Archive (Credit Suisse Group) > 2022 (stato: 3 dicembre 2024).

²⁶⁶ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 32.

²⁶⁷ FitchRatings, *Fitch Downgrades Credit Suisse Group to 'BBB+'; Stable Outlook*, 18 maggio 2022, www.fitchratings.com/research/banks/fitch-downgrades-credit-suisse-group-to-bbb-stable-outlook-18-05-2022 (stato: 7 maggio 2024).

²⁶⁸ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 34.

²⁶⁹ «Credit Suisseernennt Ulrich Körner zum neuen Group Chief Executive Officer und kündigt eine umfassende Strategieüberprüfung an», comunicato stampa di CS del 27 luglio 2022, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien > Credit Suisse, Teil des UBS-Konzerns (stato: 22 novembre 2024).

nell'agosto 2022 due agenzie di rating hanno nuovamente declassato CS di un *notch* (*Fitch*²⁷⁰ e *Moody's*²⁷¹).

La valutazione di CS sul mercato è rimasta elevata per molti anni, nonostante l'assenza di performance

Nonostante i menzionati scandali e perdite occorsi tra il 2016 e il 2022, in quel lasso di tempo i rating creditizi attribuiti a CS dalle tre principali agenzie *Fitch*, *Moody's* e *S&P* sono rimasti stabili a un livello elevato, ciò che ha permesso a CS, tra le altre cose, di avere bassi costi di rifinanziamento²⁷². Solamente nel maggio 2022 i rating creditizi di CS sono stati fortemente svalutati. E questo in contrapposizione a un costante calo del corso azionario (v. figura 4). Già dal 2012 il corso azionario di CS era sceso al di sotto dell'indice azionario delle banche europee. Dopo che nel marzo 2021 gli scandali legati a Greensill e Archegos sono divenuti di dominio pubblico, il corso azionario di CS è letteralmente crollato e non si è più ripreso stabilmente. Al contrario: il corso azionario di CS è rimasto sempre più distante dall'indice europeo²⁷³.

Tra il 2010 e il 2022 la somma di bilancio di CS si è dimezzata, passando da 1032 a 531 miliardi di franchi. In questa fase le cifre relative alla performance di CS hanno sollevato interrogativi sulla politica di retribuzione. Nel loro rapporto peritale, i professori Hau e Rochet hanno calcolato che dal 2011 CS ha sempre registrato un risultato economico negativo, ad eccezione del 2018 (tabella 1 a pag. 13 del rapporto degli esperti). Nonostante queste cifre insoddisfacenti, le retribuzioni variabili dei manager della banca sono rimaste dell'ordine di miliardi, anche se tendenzialmente in calo: nel 2010 i cosiddetti premi di prestazione discrezionali ammontavano a 5 miliardi di franchi, nel 2022 ancora a un miliardo di franchi. In totale, i premi di prestazione versati ai manager di CS tra il 2010 e il 2022 ammontavano a 39,8 miliardi di franchi. Nello stesso periodo la perdita complessiva era pari a 33,7 miliardi di franchi²⁷⁴. Un fattore che ha contribuito a questo risultato è stato l'elevato numero di multe, compensazioni e risarcimenti per un totale di circa 15 miliardi di franchi che CS ha dovuto sostenere tra il 2010 e il 2022²⁷⁵.

²⁷⁰ FitchRatings, *Fitch Downgrades Credit Suisse Group to 'BBB'; Outlook Negative*, 8 agosto 2022, www.fitchratings.com/research/banks/fitch-downgrades-credit-suisse-group-to-bbb-outlook-negative-04-08-2022 (stato: 7 maggio 2024).

²⁷¹ Moody's Investors service, *Moody's downgrades Credit Suisse Group AG's senior unsecured debt ratings to Baa2; outlook negative*, 1° agosto 2022, www.credit-suisse.com/media/assets/about-us/docs/investor-relations/debt-investors/ratings-credit-reports/csg-moodys-rating-action-011122.pdf (stato: 7 maggio 2024).

²⁷² Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 19.

²⁷³ Per un grafico relativo all'andamento del corso azionario di CS e una panoramica delle principali vicende che hanno coinvolto CS, cfr. FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 23.

²⁷⁴ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pagg. 14 e 20.

²⁷⁵ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 54.

Figura 4: Evoluzione del corso azionario di CS, dell'indice delle banche europee e dell'indice azionario mondiale

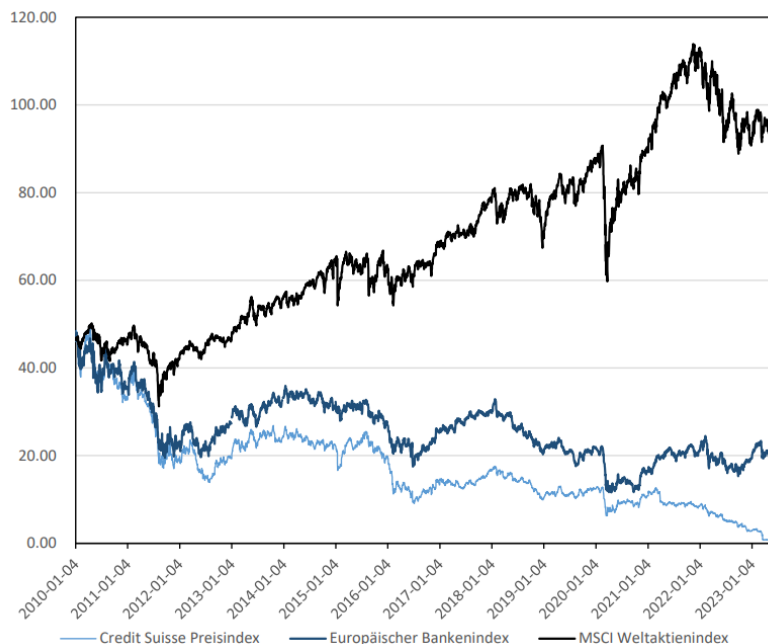


Grafico ripreso dal rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 17.

Legenda: spiegazione relativa al calcolo (da parte degli autori del rapporto): il corso azionario di Credit Suisse Group è confrontato con l'indice azionario delle banche europee (STOXX 600 Banks) e l'indice MSCI World. Sono quindi stati presi in considerazione indici di rendimento totale con dividendi reinvestiti. Fonti: banca dati Compustat e Refinitiv Datastream.

5.1.3 Sviluppo degli standard internazionali tra il 2015 e il 2022

Come già menzionato al numero 4.1.1, i due principali organismi internazionali che emanano standard internazionali nel settore dei mercati finanziari sono il BCBS e il FSB. Gli sviluppi più importanti verificatisi dal 2015 sono riassunti di seguito. Una panoramica dettagliata figura nel rapporto di Lea Hungerbühler «*Rechtsvergleichende Analyse zur Regulierung und Beaufsichtigung der Finanzmärkte sowie TBTF-Regulierung*», redatto su richiesta della CPI.

Dal 2015 gli sviluppi degli standard internazionali hanno riguardato principalmente due ambiti cruciali per la stabilità finanziaria globale: le esigenze in materia di fondi propri, volte a rafforzare la capacità di resistenza delle banche in caso di shock eco-

nomici, e le esigenze in materia di liquidità, destinate ad assicurare che gli istituti finanziari dispongano di liquidità sufficiente²⁷⁶.

Evoluzione delle esigenze in materia di fondi propri

Il BCBS ha introdotto lo schema di regolamentazione Basilea III (v. n. 4.1.1) quale componente fondamentale della sua risposta alla crisi finanziaria mondiale. La prima versione di Basilea III è stata adottata nel 2010, seguita tra il 2013 e il 2017 da revisioni e adeguamenti²⁷⁷. Nel 2017 il BCBS ha adottato nuove misure per ristabilire la credibilità del calcolo degli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA) e migliorare la comparabilità delle quote di fondi propri delle banche²⁷⁸.

Parallelamente, nel 2017 il FSB ha pubblicato il documento *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution / Total Loss-absorbing Capacity (TLAC)*²⁷⁹. Lo standard TLAC è stato concepito per garantire che, in caso di dissesto, una banca di rilevanza sistemica globale (*global systemically important bank*, G-SIB) disponga di una capacità sufficiente in termini di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per attuare una liquidazione (*resolution*) ordinata che riduca al minimo le ripercussioni sulla stabilità finanziaria, garantisca la continuità delle funzioni di rilevanza sistemica ed eviti di dover compensare le perdite con fondi pubblici²⁸⁰.

Evoluzione delle esigenze in materia di liquidità

Per rafforzare la capacità di resistenza delle banche di fronte alle crisi di liquidità e assicurare la stabilità finanziaria a breve termine, il BCBS ha adottato due standard prudenziali: la quota di liquidità a breve termine (*liquidity coverage ratio*, LCR), entrata progressivamente in vigore dal 2015²⁸¹ e la quota strutturale di liquidità (*net stable funding ratio*, NSFR), entrata in vigore nel gennaio 2018²⁸². Questi due standard fanno parte degli accordi di Basilea III.

In linea di principio, la quota LCR indica la quantità di attività liquide di elevata qualità (*high quality liquid assets*, HQLA) che devono essere disponibili in uno scenario di crisi (afflussi e deflussi di fondi su 30 giorni di calendario). Concretamente, una banca deve disporre di HQLA sufficienti a coprire almeno il 100 per cento dei deflussi netti di fondi durante un periodo di 30 giorni²⁸³. Secondo il requisito NSFR, l'ammontare di provvista stabile disponibile (*available stable funding*, ASF) deve sempre essere superiore a quello della provvista stabile obbligatoria (*required stable funding*,

²⁷⁶ BCBS (2017), *Finalising Basel III – in brief*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Basel III (stato: 10 dicembre 2024).

²⁷⁷ BRI, *History of the Basel Committee*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > About the BCBS > History (stato: 6 giugno 2024).

²⁷⁸ BCBS (2017), *Finalising Basel III, In brief*, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Basel III (stato: 10 dicembre 2024).

²⁷⁹ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 7.

²⁸⁰ «FSB issues final Total Loss-Absorbing Capacity standard for global systemically important banks», comunicato stampa del FSB del 9 novembre 2015, www.fsb.org > Press > Press Releases (stato: 10 dicembre 2024).

²⁸¹ BCBS (2013), *Basel III: Mindestliquiditätsquote und Instrumente zur Überwachung des Liquiditätsrisikos*.

²⁸² BCBS (2014), *Basel III: Strukturelle Liquiditätsquote*.

²⁸³ Rapporto dell'esperta Hungerbühler, pag. 11.

RSF) e tali dati devono essere dichiarati trimestralmente all'autorità di vigilanza. Lo standard di Basilea III prevede direttive di calcolo concrete per determinare l'ammontare di provvista stabile disponibile e l'ammontare di provvista stabile obbligatoria²⁸⁴.

5.2 Monitoraggio e ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e dei sistemi di sorveglianza dei revisori in Svizzera

5.2.1 Approccio delle autorità svizzere al monitoraggio e all'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF

Strumenti per il monitoraggio e l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera

Le autorità federali hanno utilizzato diversi strumenti per monitorare il regime TBTF svizzero e internazionale.

In primo luogo, dal 2015 il Consiglio federale ha esaminato l'equivalenza delle normative svizzere rispetto a quelle di altri Stati e il grado di attuazione degli standard internazionali TBTF nei suoi rapporti di valutazione biennali sulle banche di rilevanza sistemica (v. n. 4.2.2). In vista del primo rapporto, il Consiglio federale aveva anche chiesto il parere di un gruppo di esperti indipendenti e aveva integrato quasi tutte le loro raccomandazioni nel suo rapporto.

In secondo luogo, ogni anno la BNS pubblica un rapporto sulla stabilità finanziaria, che dal 2012 comprende anche un capitolo sulle grandi banche e uno sul tema TBTF (v. n. 3.3).

In terzo luogo, le autorità federali fanno parte di vari organi internazionali che discutono e sviluppano costantemente il regime TBTF internazionale, tra cui in particolare (v. n. 4.1.1, 3.2 e 3.3):

- il *BCBS* (la *FINMA* e la *BNS* vi rappresentano la Svizzera), responsabile dell'emanazione degli standard di Basilea;
- il *FSB* (la *BNS* e la *SFI* rappresentano la Svizzera nei suoi organi decisionali);
- il *FMI* (il capo del *DFF* rappresenta la Svizzera nel Comitato monetario e finanziario internazionale, la partecipazione della Svizzera è assicurata congiuntamente da *DFF* e *BNS*).

La partecipazione a questi organi internazionali consente alle autorità svizzere di monitorare costantemente gli sviluppi a livello internazionale e di confrontare le normative svizzere con gli standard internazionali (in merito a organi e standard v. n. 4.1.1 e 4.1.2).

In quarto luogo, alcuni di questi organi conducono verifiche indipendenti presso i loro membri, anche riguardo ai relativi regimi TBTF. Nello specifico, il *FMI* ha valutato la Svizzera ogni anno dal 2012 al 2024 (ad eccezione del 2013, 2017 e del 2020) nell'ambito dell'*esame dei Paesi*. Ha inoltre condotto esami del settore finanziario in

²⁸⁴ Rapporto dell'esperta Hungerbühler, pag. 13.

Svizzera nel 2014 e 2019. Dal 2010, il *FSB* svolge *peer review* obbligatorie sui suoi membri (ultime pubblicazioni sulla Svizzera: 2012 e 2024) come pure *peer review* tematiche (p. es. nel 2019 sull’attuazione del piano di liquidazione [*resolution plan*] negli Stati membri).

Tabella 4: Panoramica delle verifiche concernenti la Svizzera condotte da organi internazionali dal 2012

Organo	Tipo di verifica	Anno
FMI	Esame dei Paesi (consultazioni ai sensi dell’articolo IV)	2012
		2014
		2015
		2016
		2018
		2019
		2021
		2022
		2023
		2024
FSB	Esami del settore finanziario (FSAP)	2014
		2019
FSB	<i>Peer review</i> obbligatorie dei membri	2012
		2024
	<i>Peer review</i> tematiche sul piano di liquidazione (<i>resolution plan</i>)	2019

Ulteriori sviluppi principalmente a livello di ordinanze

L’ulteriore sviluppo del regime TBTF svizzero da parte delle autorità federali dal 2015 (per il periodo precedente al 2015, v. n. 4.2.2) è avvenuto in particolare attraverso modifiche dell’OFoP, dell’OLiQ, dell’OBCR, dell’ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, dell’ordinanza sull’infrastruttura finanziaria (OInFi) e dell’ordinanza FINMA sull’insolvenza bancaria (OIB-FINMA) da parte del Consiglio federale, con il coinvolgimento degli attori rilevanti. Tra questi ultimi, oltre a FINMA e BNS, figuravano in particolare le banche interessate.

Ci sono state modifiche occasionali anche a livello di legge, come la LBCR, la LSerFi, la LIsFi, la LInFi, la legge federale sull’imposta preventiva (LIP), la legge federale sull’imposta diretta (LIFD) e la legge federale sull’armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Tuttavia, la maggior parte degli adeguamenti è stata attuata dal Consiglio federale quale autorità di emanazione di ordinanze e, in alcuni casi, direttamente dalla FINMA attraverso decisioni in materia di TBTF. Dal 2016 al 2018 ci sono stati sempre più interventi parlamentari sulla regolamentazione TBTF, che si sono tradotti in parte anche in adeguamenti del quadro giuridico (v. n. 5.2.5.2).

5.2.2 **Panoramica degli ambiti più importanti della regolamentazione TBTF in Svizzera**

I possibili ambiti di una regolamentazione TBTF comprendono in particolare: *prescrizioni sul capitale*, *esigenze in materia di liquidità*, *public liquidity backstop (PLB)*, *temporary public ownership (TPO)*, *capacità di liquidazione (resolvability) delle banche*, *vigilanza e regolamentazione bancaria nonché garanzia dei depositi*. Questi ambiti sono sviluppati in maniera differente nella regolamentazione TBTF svizzera e in quella internazionale. Il numero 5.2.2.1 presenta brevemente questi ambiti tematici, dopodiché il numero 5.2.2.2 propone una panoramica cronologica delle fasi più importanti dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF svizzera dal 2015 al 2022 in tali ambiti.

I numeri successivi 5.2.3–5.2.6 spiegano in maniera dettagliata le singole fasi, con particolare attenzione alla regolamentazione TBTF sulle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale, ossia le G-SIB. Le banche di rilevanza sistemica attive a livello nazionale, le D-SIB (*domestic systemically important banks*), sono trattate solo in modo marginale, in quanto le norme che le riguardano sono poco pertinenti per il mandato della CPI.

5.2.2.1 **Ambiti tematici della regolamentazione TBTF**

I termini riferiti agli ambiti tematici presentati nel presente numero sono spiegati nel glossario alla fine del rapporto (v. allegato 2).

Prescrizioni sul capitale

Le esigenze in materia di fondi propri o di capitale determinano la quota di fondi propri che una banca deve detenere. Il capitale proprio corrisponde alla differenza tra gli attivi e il capitale di terzi, ossia tra ciò che una banca possiede e ciò che deve a terzi (capitale proprio = attivi meno capitale di terzi). In caso di crisi si può ridurre il capitale di terzi, il che si traduce matematicamente in un aumento del capitale proprio. I due principali strumenti di riduzione del capitale di terzi sono:

- l'azzeramento di alcuni tipi di capitale di terzi, come alcune forme di AT1 (*additional tier 1*), il cui valore viene quindi azzerato. I creditori perdono tutto;
- la conversione in capitale proprio di determinate categorie di capitale di terzi, come le obbligazioni *bail-in*. I creditori diventano azionisti della banca in una misura da definire.

L'ammontare di *fondi propri* richiesti a una banca per la continuazione della propria attività ordinaria è definito nei cosiddetti requisiti *going concern*. L'ammontare di *fondi propri* che una banca deve detenere per garantire il suo risanamento o la sua liquidazione (*resolution*) è disciplinato dai cosiddetti requisiti *gone concern*.

Se da un lato requisiti *going concern* più severi riducono la probabilità di una liquidazione (*resolution*), dall'altro i requisiti *gone concern* creano le condizioni necessarie per una ristrutturazione o una liquidazione (*resolution*) ordinata di una banca. La ca-

pacità totale di assorbimento delle perdite (TLAC) di una banca corrisponde alla somma dei suoi fondi *going concern* e *gone concern*.

Esistono due metodi per calcolare le esigenze in materia di capitale. La quota di attivi ponderati in funzione del rischio o *risk weighted assets* (RWA) misura il rapporto tra i fondi propri che la banca deve detenere e le sue posizioni di rischio, ponderando il rischio di perdita. Mentre questo metodo di calcolo tiene conto del rischio di perdita delle singole posizioni, ciò non avviene con l'indice di leva finanziaria o *leverage ratio* (LR). Il LR indica la quota risultante dal rapporto tra i fondi propri di base (T1) e l'esposizione totale; si riferisce quindi alle posizioni non ponderate della banca. L'esposizione totale è definita nella legislazione in materia di vigilanza.

Il livello delle varie esigenze in materia di capitale non è influenzato solo dalla soglia fissata in percentuale (p. es.: capitale proprio pari al 14,3 % dei RWA, v. n. 5.2.3.1), ma anche dagli aspetti riportati qui di seguito.

- Le categorie di attivi consentiti per il calcolo del capitale proprio: poiché il capitale proprio corrisponde alla differenza tra gli attivi e il capitale di terzi, limitando gli attivi consentiti ai fini del calcolo si riduce il capitale proprio iscritto a bilancio e quindi anche gli RWA e il LR.
- La valutazione degli attivi, che può avvenire secondo diversi metodi (valutazione in base al prezzo di acquisto, al valore nominale, al valore di mercato ecc.): poiché il capitale proprio corrisponde alla differenza tra gli attivi e il capitale di terzi, maggiore è il valore degli attivi, maggiore risulta il capitale proprio. Di conseguenza, una rivalutazione degli attivi si traduce matematicamente in un aumento della quota di fondi propri.
- Il livello di ponderazione del rischio degli attivi, che dovrebbe essere maggiore per gli attivi ad alto rischio: una maggiore ponderazione del rischio di determinati attivi costringe matematicamente la banca a tenere una maggiore quantità di capitale.

Nella definizione delle esigenze in materia di fondi propri delle banche, non è quindi solo la quota di RWA o di LR calcolata a svolgere un ruolo, ma sono piuttosto gli aspetti apparentemente tecnici del metodo di calcolo menzionati ad avere un impatto economico significativo. Di conseguenza, molti di questi aspetti sono stati oggetto di discussioni controverse durante l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF dal 2015 al 2022.

Infine va menzionato che, per vari motivi, la legislazione TBTF svizzera prevedeva diverse agevolazioni in relazione alle esigenze in materia di fondi propri per le banche, che sono state ulteriormente sviluppate nel corso degli anni (v. n. 5.2.3.1).

Esigenze in materia di liquidità

Affinché una banca sia stabile, non basta che abbia fondi propri a sufficienza, ma deve disporre anche di sufficiente liquidità per poter svolgere la propria attività e assorbire gli shock che causano rapidi deflussi di liquidità. Per questo motivo la regolamentazione TBTF impone alle banche anche esigenze in materia di liquidità.

La quota di liquidità a breve termine o *liquidity coverage ratio* (LCR) ha lo scopo di rafforzare la capacità di resistenza delle banche in caso di crisi di liquidità a breve

termine, garantendo che dispongano di sufficienti attività liquide di elevata qualità per resistere al deflusso di fondi in uno scenario di stress predefinito.

La quota di finanziamento o *net stable funding ratio* (NSFR) mira a garantire il finanziamento stabile di una banca su un orizzonte temporale di un anno.

Tra gli strumenti TBTF finalizzati a garantire la liquidità delle banche in caso di crisi figura anche il PLB, trattato separatamente qui sotto. Questo strumento è stato discusso a livello internazionale (in seno al FSB) per la prima volta nel 2016 e quindi non era stato considerato in occasione della prima introduzione della regolamentazione TBTF in Svizzera nel 2012.

Stabilizzazione e liquidazione

In caso di crisi, per le banche di rilevanza sistemica occorre distinguere tra stabilizzazione (*recovery*) e liquidazione (*resolution*). La stabilizzazione indica le misure adottate da un'impresa per stabilizzarsi senza interventi statali in una fase iniziale della crisi. La liquidazione indica il risanamento o la liquidazione in via fallimentare di una banca nell'ambito di un intervento da parte delle autorità in caso di rischio di insolvenza²⁸⁵. Il coordinamento a livello internazionale dei preparativi delle autorità alle crisi delle G-SIB è assicurato dal cosiddetto *Crisis Management Group* CMG (v. n. 5.3.1.5).

Dal 2012 la regolamentazione TBTF svizzera stabilisce che le SIB devono disporre di un piano di stabilizzazione che la FINMA deve approvare; la FINMA, dal canto suo, deve allestire un piano di liquidazione (*resolution plan*) per ogni SIB, in cui definisce le modalità di esecuzione dell'intervento di risanamento o di liquidazione in via fallimentare da lei disposto (v. n. 5.3.1.4). Inoltre le SIB devono allestire un piano d'emergenza per la FINMA²⁸⁶. In caso di risanamento le autorità hanno a disposizione diverse misure, come il *bail-in*, il trasferimento del patrimonio della banca interessata ad altri soggetti di diritto o a una banca transitoria (*bridge bank*), la continuazione di singoli servizi bancari, misure di ristrutturazione, adeguamenti del modello operativo o misure di *governance*. Con il piano d'emergenza le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare di poter mantenere senza interruzione le proprie funzioni di rilevanza sistemica in una situazione di crisi.

Negli anni dal 2015 al 2022, trattati nel presente numero 5.2, non ci sono stati sviluppi sostanziali in termini di stabilizzazione e liquidazione (*resolution*)²⁸⁷.

Public liquidity backstop (PLB)

In determinate circostanze, le varie esigenze in materia di liquidità non bastano affinché una banca possa proseguire la propria attività di rilevanza sistemica in caso di crisi. Una garanzia statale della liquidità, il cosiddetto *public liquidity backstop* (PLB),

²⁸⁵ Si vedano in merito i capi undicesimo e dodicesimo della LBCR.

²⁸⁶ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 19.

²⁸⁷ Il *bail-in*, sancito in maniera rudimentale nella LBCR dal 2011, è stato concretizzato nell'ordinanza FINMA sull'insolvenza bancaria (OIB-FINMA; RS **952.05**) nel 2012. Con la revisione parziale della LBCR, entrata in vigore il 1° gennaio 2023 (v. n. 5.2.6.5), il *bail-in* è stato disciplinato in dettaglio nell'articolo 30b LBCR «Misure di capitalizzazione». Le disposizioni sul trasferimento di valori patrimoniali e sulla fusione sono state completate con la revisione parziale della LBCR nel 2021 (RU **2022** 732).

può compensare questo rischio residuo. Si tratta di una misura statale che consente a una banca di rilevanza sistemica di ottenere rapidamente liquidità²⁸⁸, nel caso in cui non sia in grado di farlo da sola sul mercato (prima linea di difesa) o attraverso sostegni straordinari di liquidità della BNS (seconda linea di difesa)²⁸⁹. Un PLB rappresenta una sorta di terza linea di difesa sul fronte della liquidità. I fondi messi a disposizione nell'ambito del PLB devono essere rimborsati in un secondo momento, affinché l'ente pubblico non debba sostenere alcuna perdita²⁹⁰.

Nel 2019 gli Stati Uniti e il Regno Unito, Paesi di riferimento per la Svizzera, disponevano di un meccanismo PLB esplicito²⁹¹.

Temporary public ownership (TPO)

La nozione di TPO non può essere chiaramente definita, poiché comprende varie forme di acquisizione temporanea di una banca da parte dello Stato o di partecipazione temporanea dello Stato in una banca. Esempi di TPO sono il caso della Northern Rock (nazionalizzata dal Regno Unito nel 2008 e rivenduta nel 2011), quello della tedesca *Commerzbank* (partecipazione statale dal 2008), quello dell'irlandese *Anglo Irish Bank* (nazionalizzazione nel 2009, liquidazione [*resolution*] nel 2011) o quello delle banche islandesi (nazionalizzazione nel 2008). Molti Paesi dopo la TPO non sono riusciti a rinunciare alla proprietà statale della banca acquisita.

Una TPO non è un classico strumento TBTF. Lo scopo della regolamentazione TBTF svizzera è proprio evitare l'erogazione di aiuti statali per le banche di rilevanza sistemica (v. la disposizione sullo scopo di cui all'art. 7 cpv. 2 LBCR). Le discussioni a livello internazionale sullo strumento TPO sono iniziate nel 2011 su iniziativa del FSB²⁹². Nel 2016, 14 ordinamenti giuridici, tra cui quello del Regno Unito, contemplavano già disposizioni esplicite sulla TPO²⁹³, con soluzioni che in alcuni casi differivano notevolmente l'una dall'altra. Le autorità svizzere hanno iniziato a valutare la possibilità di una TPO nel 2020 (v. n. 5.2.5.6).

²⁸⁸ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA all'attenzione del CC del 3 marzo 2021, pag. 4: il rapporto chiarisce che il PLB non è né un salvataggio statale né una nazionalizzazione dell'impresa.

²⁸⁹ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA all'attenzione del CC del 3 marzo 2021, pag. 4: per attivare un PLB, la banca deve inoltre essere solvibile, soddisfare i requisiti posti dalla FINMA e ottenere il consenso del Consiglio federale.

²⁹⁰ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA all'attenzione del CC del 3 marzo 2021, pag. 5.

²⁹¹ 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, in particolare 4488).

²⁹² FSB (2011), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*; FSB (2014), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, *Key Attribute 6.5*, pag. 12.

²⁹³ FSB (2016), *Second Thematic Review on Resolution Regimes*, *Peer Review Report*, pag. 30.

Vigilanza e regolamentazione bancaria

Un ambito importante della regolamentazione TBTF è senza dubbio la vigilanza bancaria, le cui basi sono state completamente riviste dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 con la creazione della FINMA (v. n. 3.2). La vigilanza bancaria è stata ulteriormente sviluppata nel corso degli anni, in particolare nel periodo oggetto dell'inchiesta 2016–2018, a seguito di diversi interventi parlamentari (v. n. 5.2.5.2).

Garanzia dei depositi

Il sistema di garanzia dei depositi mira a rafforzare la fiducia dei depositanti nella sicurezza dei loro depositi bancari. Lo scopo è evitare una corsa agli sportelli in caso di crisi. Nell'eventualità del fallimento di una banca, il sistema di protezione dei depositanti tutela questi ultimi dalla perdita dei loro fondi, garantendone la disponibilità.

In Svizzera il sistema di protezione dei depositanti comprende tre livelli: i depositi presso gli uffici nazionali ed esteri delle banche svizzere sono considerati depositi privilegiati (art. 37a LBCR) fino a un importo massimo di 100 000 franchi per depositante privilegiato (art. 42c OBCR). Se una banca fallisce, i depositi privilegiati vengono prima pagati in toto o in parte con gli attivi liquidi della banca. Se gli attivi liquidi della banca non sono sufficienti, si ricorre alla garanzia dei depositi (secondo livello). Dal 2005, la garanzia dei depositi in Svizzera è assicurata da esisuisse, un organismo di autodisciplina organizzato sotto forma di associazione a cui devono aderire tutte le banche con un ufficio in Svizzera (art. 37h segg. LBCR). Il terzo livello dell'attuale sistema di protezione dei depositanti è costituito dal privilegio nel fallimento.

5.2.2.2 Breve panoramica dei principali sviluppi

I numeri 5.2.3–5.2.6 presentano in ordine cronologico i principali sviluppi della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022, distinguendo quattro fasi: dal 2015 al 2017 (n. 5.2.3), dal 2017 al 2019 (n. 5.2.4), dal 2019 al 2021 (n. 5.2.5) e dal 2021 alla fine del 2022 (n. 5.2.6). Oltre ai quattro rapporti di valutazione del Consiglio federale e agli sviluppi legislativi intervenuti, illustrano anche il lavoro delle autorità per l'introduzione di un PLB e una TPO. Particolare enfasi viene posta sulla misura in cui le autorità hanno attuato gli standard internazionali e su come il DFF e il Consiglio federale hanno gestito le esigenze poste da questi standard internazionali e le preoccupazioni degli attori svizzeri, in particolare del settore finanziario. Sono considerati anche i risultati del rapporto dell'esperta Hungerbühler (v. n. 1.4.3.2), che su mandato della CPI ha analizzato la regolamentazione e la vigilanza dei mercati finanziari come pure la regolamentazione TBTF.

La tabella seguente fornisce una panoramica dei principali sviluppi della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022 rilevanti ai fini del presente rapporto (v. anche l'allegato 4).

Tabella 5: Panoramica dei principali sviluppi della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022

Data	Fase	Tema	Numero
18.2.2015	Primo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle SIB	RC	4.2.2.5
11.5.2016	Revisione parziale dell'OfoP: introduzione di requisiti <i>going concern</i> e <i>gone concern</i> per le G-SIB	C	5.2.3.1
15.2.2017	Mandato del Consiglio federale al DFF per un progetto da porre in consultazione sulla garanzia dei depositi	D	5.2.3.2
28.6.2017	Secondo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle SIB	RC	5.2.3.3
21.11.2018	Revisione parziale dell'OfoP: abrogazione delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti, passaggio alla ponderazione del rischio delle partecipazioni	C	5.2.4.1
14.12.2018	Emanazione della legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni in caso di banche di rilevanza sistemica	C	5.2.4.2
3.7.2019	Terzo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle SIB	RC	5.2.4.3
27.11.2019	Revisione parziale dell'OfoP: chiarimento delle esigenze in materia di fondi propri per le case madri	C	5.2.5.1
13.12.2019	Emanazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari	VR	5.2.5.2
16.3.2020	Istituzione di un gruppo di lavoro sul PLB	PLB	5.2.5.3
19.6.2020	Messaggio del Consiglio federale concernente una revisione della LBCR: adeguamenti al sistema di garanzia dei depositi	D	5.2.5.4
11.9.2020	Revisione parziale dell'OLiq: introduzione di una NSFR	L	5.2.5.5
16.9.2020	Istituzione di un gruppo di lavoro sulla TPO	TPO	5.2.5.6
4.6.2021	Quarto rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle SIB	RC	5.2.5.7
17.12.2021	Revisione della LBCR: adeguamenti al sistema di garanzia dei depositi	D	5.2.6.1
11.3.2022	Decisione del Consiglio federale: parametri di un PLB	PLB	5.2.6.2
3.6.2022	Modifica dell'OLiq: nuovo principio di liquidità per le SIB	L	5.2.6.3

Data	Fase	Tema	Numero
23.11.2022	Modifica dell'OBCR: sostituzione del sistema degli sconti	C	5.2.6.4
1.1.2023	Entrata in vigore della revisione della LBCR e dell'OBCR (adeguamenti al sistema di garanzia dei depositi)	D	5.2.6.5

Legenda per la colonna «Tema»:
VR = vigilanza e regolamentazione bancaria; RC = rapporto del Consiglio federale, D = garanzia dei depositi, C = capitale proprio, L = liquidità, PLB = public liquidity backstop, TPO = temporary public ownership

5.2.3

2015–2017: ulteriore sviluppo delle esigenze in materia di capitale proprio e mandato per l'adeguamento della garanzia dei depositi

5.2.3.1

Primo importante sviluppo delle esigenze in materia di capitale proprio con l'introduzione di requisiti *going concern* e *gone concern* per le G-SIB a seguito del primo rapporto di valutazione

Situazione iniziale

Dal 2012 le SIB sono soggette a esigenze in materia di capitale proprio più severe rispetto alle altre banche, definite nella LBCR e nell'OFoP. Nel suo primo rapporto di valutazione «too big to fail» e sulle banche di rilevanza sistemica del 18 febbraio 2015, il Consiglio federale ha individuato la necessità di ulteriori interventi in questo ambito (v. n. 4.2.2.5).

Modifica dell'ordinanza nel contesto degli standard internazionali

Il Consiglio federale ha risposto alla necessità di intervento individuata nel rapporto di valutazione con la revisione parziale dell'OFoP dell'11 maggio 2016²⁹⁴. L'entrata in vigore di tale revisione parziale, il 1° luglio 2016, ha introdotto in Svizzera una distinzione concettuale tra requisiti *going concern* e *gone concern*. Mentre i requisiti *going concern* esistevano già in una certa misura, l'introduzione dei requisiti *gone concern* ha rappresentato una novità nella regolamentazione TBTF svizzera.

Così facendo il Consiglio federale ha implementato le *esigenze concernenti il capitale complessivo (TLAC)*, diventate uno standard anche a livello internazionale: il 9 novembre 2015, infatti, il FSB aveva pubblicato i suoi *TLAC Principles and Term Sheet* definitivi²⁹⁵. Oltre alle raccomandazioni internazionali sulle esigenze TLAC per le

294 RU 2016 1725

295 FSB (2015), *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 novembre 2015, www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/ (stato: 19 novembre 2024).

banche, la revisione parziale dell'OFoP del 2016 soddisfaceva anche le prescrizioni di Basilea III e il supplemento del FSB per le G-SIB.

Permanevano alcune discrepanze rispetto agli standard internazionali su singoli aspetti, come l'assenza di un meccanismo automatico di restrizione dei dividendi in caso di mancato raggiungimento del cuscinetto di fondi propri²⁹⁶.

Orientamento generale degli adeguamenti quantitativi alle esigenze in materia di fondi propri

Dalla revisione parziale dell'OFoP del 2016, i requisiti *going concern* per la continuazione dell'attività ordinaria delle G-SIB includevano un'esigenza per il LR di almeno il 5 per cento in totale (in precedenza: almeno il 3,36 %). La modifica dell'ordinanza ha avuto un impatto minimo sull'aumento delle esigenze in materia di fondi propri misurate in relazione agli RWA, che sono passate da un minimo di 14 per cento prima del 2016 a un minimo di 14,3 per cento dal 1° luglio 2016. Inoltre, per quanto riguarda i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite, le G-SIB sono state sottoposte a nuovi requisiti *gone concern*, che rispecchiavano sostanzialmente i requisiti *going concern* (14,3 % di RWA e 5 % di LR).

Il diritto bancario prevedeva ancora la possibilità di concedere agevolazioni rispetto alle esigenze in materia di capitale proprio. La loro concessione era di competenza della FINMA. Il riquadro seguente riporta i tre tipi di agevolazione previsti, con una breve panoramica dei principali sviluppi.

Riquadro 5: Agevolazioni per le esigenze in materia di fondi propri

In primo luogo, l'articolo 10 capoverso 3 LBCR stabilisce che la FINMA deve concedere alla banca agevolazioni relative al capitale proprio (i cosiddetti «sconti») se la banca migliora le sue possibilità di risanamento e di liquidazione.

A fine 2022 il Consiglio federale ha sostituito tale sistema di sconti, inizialmente disciplinato a livello di ordinanza negli articoli 65 OBCR e 133 OFoP, con un nuovo sistema di incentivazione (v. n. 5.2.6.4).

In secondo luogo, dal 2013 al 2019, l'OFoP prevedeva agevolazioni per conglomerati bancari se, a causa della struttura individuale del gruppo, l'aggregazione delle esigenze individuali avrebbe fatto comportato il superamento dei requisiti prudenziali a livello di gruppo (le cosiddette «agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti»). Queste agevolazioni erano definite più dettagliatamente nell'articolo 125 OFoP (v. in merito n. 5.3.3). L'articolo 32 OFoP esigeva che tutte le banche (quali singoli istituti) deducessero dai loro fondi propri di base di qualità primaria (CET1) le partecipazioni detenute in imprese attive nel settore finanziario soggette all'obbligo di consolidamento a livello di gruppo. La FINMA doveva concedere *le agevolazioni conformemente all'articolo 125 OFoP*, pertanto la deduzione per partecipazioni non è mai stata applicata per intero.

²⁹⁶ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 9.

Anche se il Consiglio federale aveva integrato queste agevolazioni a livello di ordinanza, è stata l'Assemblea federale a svolgere un ruolo decisivo nella loro introduzione: infatti, conformemente alla disposizione transitoria di cui all'articolo 151 OFoP, la modifica in questione dell'OFoP era subordinata all'approvazione dell'Assemblea federale, avvenuta il 18 settembre 2012 (FF 2012 7425).

Dopo la crisi di CS del 2023, il Consiglio federale e la FINMA hanno constatato che le agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP erano politicamente volute e hanno segnalato le pressioni esercitate dalle due G-SIB in Parlamento nel 2011²⁹⁷.

Le agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP sono state abrogate nel 2017 per le G-SIB con decisione della FINMA e nel 2019 per le altre banche con modifica dell'ordinanza da parte del Consiglio federale (v. n. 5.2.4.1 e 5.3.3).

In terzo luogo, il cosiddetto filtro prudenziale rappresenta un'ulteriore agevolazione in virtù dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR²⁹⁸. Un filtro prudenziale consente di correggere le disposizioni degli standard di presentazione dei conti che, sotto il profilo prudenziale, sono valutate in modo diverso rispetto a come viene fatto nella contabilità finanziaria, allo scopo di poter calcolare i fondi propri prudenziali. La FINMA ha concesso a CS questo filtro prudenziale aggiuntivo per un periodo indeterminato a partire dall'esercizio 2019 nel contesto della modifica delle prescrizioni svizzere sulla presentazione dei conti (v. n. 5.3.1.3 e 5.3.3)²⁹⁹.

Per quanto riguarda il livello delle esigenze in materia di fondi propri riviste, va notato che il DFF in un documento interlocutorio dell'ottobre 2015 affermava che, considerate le dimensioni superiori alla media delle grandi banche svizzere rispetto al PIL nazionale, sarebbero state giustificate anche esigenze più severe³⁰⁰. A titolo comparativo, nello stesso periodo (fine 2015), gli standard internazionali per le G-SIB prevedevano il 21,5–23 per cento di RWA e il 6,75 per cento di LR³⁰¹.

Per l'adempimento dei nuovi requisiti *going concern* e *gone concern*, il Consiglio federale aveva previsto un periodo transitorio fino al 2019³⁰².

Nel corso della revisione dell'OFoP del 22 novembre 2017³⁰³, entrata in vigore il 1° gennaio 2018, dopo consultazione bilaterale tra la SG-DFF e CS, il Consiglio

²⁹⁷ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 62–64 e 89; rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (FF 2024 1023, pag. 76 segg.).

²⁹⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024, pag. 1.

²⁹⁹ Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, pag. 60 seg.

³⁰⁰ *Eigenmittelanforderungen Banken - Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung Festlegung von Eckwerten für Verordnungsänderungen*, documento interlocutorio del DFF del 20 ottobre 2015, pag. 7.

³⁰¹ *Report on international financial and tax matters 2016*, rapporto del DFF del febbraio 2016, pag. 32.

³⁰² Questo periodo corrispondeva alla scadenza che il FSB aveva fissato nel suo *TLAC Term Sheet* del 9 novembre 2015 per le banche definite G-SIB prima del 2015.

³⁰³ RU 2017 7625

federale ha altresì prorogato ulteriormente determinati periodi transitori esistenti. In tal modo, almeno in un primo momento, per i derivati e i patrimoni collettivi gestiti i calcoli sarebbero stati effettuati ancora secondo gli approcci esistenti, dato che nemmeno l'UE e gli Stati Uniti stavano rispettando il calendario di Basilea su questo punto³⁰⁴.

Ciò riflette gli sforzi profusi dalle autorità per non anticipare lo sviluppo della regolamentazione internazionale nell'interesse delle grandi banche in termini di competitività. Durante la revisione dell'OFoP del 2016, il Consiglio federale aveva inoltre rinunciato a fissare una scadenza per l'attuazione delle misure volte a migliorare la capacità di liquidazione globale (*global resolvability*) delle G-SIB svizzere³⁰⁵.

Adeguamenti quantitativi del sistema di sconti e delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti

La revisione parziale dell'OFoP dell'11 maggio 2016 ha comportato anche adeguamenti al *sistema di sconti* e alle *agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti* (v. riquadro 5). In relazione al primo, sono stati quantificati gli sconti massimi mentre, per quanto riguarda le agevolazioni, il Consiglio federale ha applicato la raccomandazione 4³⁰⁶ del suo primo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica del 2015, secondo cui i singoli istituti che svolgono funzioni di rilevanza sistemica all'interno di un gruppo finanziario in linea di principio non avrebbero più potuto beneficiare delle agevolazioni in questione. Erano previste eccezioni se l'importanza dei singoli istituti per la continuazione delle funzioni di rilevanza sistemica a livello nazionale del gruppo finanziario era minima. Così facendo si incentivava il gruppo finanziario a organizzarsi in modo tale che tutte le funzioni di rilevanza sistemica fossero, per quanto possibile, riunite in un'unica entità o separate *ex ante*³⁰⁷.

Pur essendo quindi consapevole nel 2015–2016 degli effetti potenzialmente negativi di questi primi due tipi di agevolazione sulla stabilità finanziaria e avendoli anche significativamente limitati negli anni successivi (v. n. 5.2.4.1 e 5.2.6.4), il Consiglio federale non ha preso in considerazione il terzo tipo di agevolazione nella sua analisi per la revisione dell'OFoP del 2016, vale a dire il *filtro prudenziale aggiuntivo* (v. riquadro 5 e in particolare il n. 5.3.3.3). E questo nonostante nel suo primo rapporto di valutazione del 2015 avesse già concluso che la capitalizzazione delle case madri, particolarmente importanti dal punto di vista svizzero, era inadeguata³⁰⁸.

³⁰⁴ Foglio accompagnatorio sugli affari della segreteria di Stato SFI del 18 ottobre 2017, pag. 1.

³⁰⁵ Rapporto esplicativo del DFF concernente le modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), versione rielaborata del 13 maggio 2016, pag. 6.

³⁰⁶ La raccomandazione era intitolata «*Anpassung der Erleichterungen nach Artikel 125 der Eigenmittelverordnung für systemrelevante Einzelinstitute*» (adeguamento delle agevolazioni di cui all'articolo 125 dell'ordinanza sui fondi propri per i singoli istituti di rilevanza sistemica).

³⁰⁷ Rapporto esplicativo del DFF concernente le modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), versione rielaborata del 13 maggio 2016, pag. 11 seg.

³⁰⁸ Rapporto del Consiglio federale del 18 febbraio 2015 «too big to fail» (TBTF) (FF 2015 1627, in particolare 1634).

Adeguamenti qualitativi delle esigenze in materia di fondi propri

Anche le esigenze in termini di qualità dei fondi propri sono state leggermente inasprite (cancellazione degli strumenti *tier 2*), dopo che il Consiglio federale aveva riconosciuto che gli standard internazionali per il calcolo dei fondi propri delle banche erano più severi di quelli svizzeri: a livello internazionale, il LR era calcolato esclusivamente sulla base del capitale *tier 1*³⁰⁹ e, soprattutto in tempi di crisi, i mercati consideravano rilevante per la valutazione della solvibilità soltanto la quota *common equity tier 1 capital* (CET1)³¹⁰.

Divergenze tra le autorità

Diversi attori, specialmente la FINMA e la BNS, chiedevano una regolamentazione più severa rispetto a quella emanata dal Consiglio federale, in particolare sui due punti indicati di seguito.

1. Progressione delle esigenze in materia di fondi propri

Nell'ambito della consultazione degli uffici, la FINMA e la BNS si erano chiaramente espresse a favore di «un'accelerazione» nella progressione delle esigenze in materia di fondi propri, chiedendo che la progressione fosse tanto più forte quanto più grande era la banca in questione, anziché lineare³¹¹.

Tuttavia le due grandi banche, come pure la maggioranza dei partecipanti all'audizione tenutasi all'epoca, erano contrari a tale «accelerazione», preferendo una progressione lineare³¹². Alla fine, il Consiglio federale ha recepito nella revisione parziale dell'OfoP supplementi più bassi, come richiesto dalle banche.

2. Obbligo di pubblicazione di informazioni quantitative

L'obbligo di pubblicare informazioni quantitative sulle agevolazioni aveva suscitato polemiche tra i partecipanti all'audizione dell'epoca, inducendo il DFF a mantenere la formulazione esistente nella sua proposta al Consiglio federale³¹³. Il DFGP aveva presentato un corapporto in cui proponeva che le informazioni relative alle agevolazioni concesse a singoli istituti di rilevanza sistemica secondo l'articolo 125 OfoP dovessero essere pubblicate integralmente in termini quantitativi³¹⁴. Il Consiglio

³⁰⁹ Rapporto del Consiglio federale del 18 febbraio 2015 «too big to fail» (TBTF) (FF 2015 1627, in particolare 1638 seg.).

³¹⁰ *Eigenmittelanforderungen Banken - Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung Festlegung von Eckwerten für Verordnungsänderungen*, documento interlocutorio del DFF del 20 ottobre 2015, pag. 5 seg.

³¹¹ Parere della FINMA del 24 marzo 2016 nell'ambito della consultazione degli uffici del 16 marzo 2016 sulle modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), pag. 2; parere della BNS del 24 marzo 2016 nell'ambito della consultazione degli uffici del 16 marzo 2016 sulle modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), pag. 2.

³¹² Rapporto del DFF dell'11 maggio 2016 sulla consultazione relativa alle modifiche dell'ordinanza sui fondi propri e dell'ordinanza sulle banche (esigenze in materia di fondi propri per le banche – ricalibratura TBTF e categorizzazione), pag. 6.

³¹³ Proposta del DFF al Consiglio federale del 9 maggio 2016, pag. 5.

³¹⁴ Corapporto del DFGP del 10 maggio 2016 sulla proposta del DFF al Consiglio federale del 9 maggio 2016, pag. 1 seg.

federale aveva rinunciato a un tale obbligo di pubblicazione più esteso, lasciando in vigore la regolamentazione esistente che prevedeva una pubblicazione periodica di determinati parametri.

5.2.3.2 Primi passi verso l'adeguamento della garanzia dei depositi

Situazione iniziale

Nel 2010 la proposta di istituire un fondo di garanzia dei depositi di diritto pubblico finanziato *ex ante*, presentata come parte della modifica della LBCR, non aveva superato la fase di consultazione³¹⁵. Nel suo esame 2014 del settore finanziario, il FMI aveva raccomandato alla Svizzera miglioramenti della garanzia dei depositi³¹⁶, e il gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari era giunto alla stessa conclusione nel suo rapporto finale del 1° dicembre 2014³¹⁷. Il Consiglio federale non aveva menzionato la garanzia dei depositi nel suo rapporto di valutazione del 2015, sebbene quest'ultimo si basasse in linea di principio sul rapporto finale del gruppo d'esperti.

Mandato al DFF per l'elaborazione di un progetto da porre in consultazione

Sulla base del suddetto rapporto del gruppo d'esperti, il Consiglio federale ha chiesto che fossero esaminati possibili miglioramenti del sistema di protezione dei depositanti. A seguito di questo esame, il 15 febbraio 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare entro la fine di novembre un progetto da porre in consultazione sulla garanzia dei depositi con una modifica della LBCR e della legge sui titoli contabili (LTCO). Poiché il progetto rendeva necessari ulteriori chiarimenti ed erano in corso altri lavori che richiedevano molto tempo, la revisione è stata posticipata al 2021 (v. n. 5.2.6.1)³¹⁸.

³¹⁵ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione) (FF **2020** 5647, in particolare 5661).

³¹⁶ FMI, FSAP n. 14/143 sulla Svizzera, maggio 2014.

³¹⁷ Gruppo d'esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari, rapporto finale del 1° dicembre 2014.

³¹⁸ Nota informativa del DFF al Consiglio federale del 1° ottobre 2018 concernente la modifica della LBCR (garanzia dei depositi); ritardo nell'indizione della consultazione.

5.2.3.3 **Secondo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2017)**

Nel suo rapporto di valutazione del 28 giugno 2017³¹⁹ il Consiglio federale ha concluso che, nel confronto internazionale, l'approccio normativo svizzero era adeguato a ridurre il rischio sistemico. Per questo motivo ha continuato a valutare positivamente l'approccio TBTF svizzero e in linea di principio non ha ravvisato alcuna necessità d'intervento, fatta eccezione per alcuni adeguamenti specifici.

Nel rapporto del 2017 manca sia un chiaro riferimento alle raccomandazioni formulate dal Consiglio federale nel primo rapporto del 2015 sia un monitoraggio esplicito dello stato di attuazione delle varie misure e degli sviluppi nei singoli ambiti di intervento, una lacuna che l'UFG ha criticato espressamente durante la consultazione degli uffici sul rapporto³²⁰.

Esigenze in materia di fondi propri

Nel suo secondo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica del 28 giugno 2017, il Consiglio federale ha riassunto principalmente la revisione parziale dell'OFoP per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri per le G-SIB. Ha spiegato che i requisiti in materia di capitale *going concern* per le due G-SIB erano piuttosto elevati nel confronto internazionale, ma più o meno equivalenti alle norme vigenti negli Stati Uniti e nel Regno Unito³²¹. Ha poi rilevato che la Svizzera è stata uno dei primi Paesi a implementare lo standard TLAC³²². Per motivare il livello dei requisiti in vigore, il Consiglio federale ha fatto riferimento alle dimensioni superiori alla media, nel confronto internazionale, delle G-SIB svizzere rispetto al PIL³²³.

Nel 2017 il Consiglio federale ha individuato la necessità di ulteriori interventi in due ambiti relativi alle esigenze in materia di fondi propri:

- in primo luogo ha constatato che, a causa delle norme in vigore sull'imposta sull'utile, l'emissione di strumenti finalizzati all'acquisizione di capitale per soddisfare le prescrizioni TLAC avrebbe potuto avere un effetto fiscale negativo, che avrebbe ridotto il capitale proprio delle SIB, in contrasto con gli obiettivi della regolamentazione TBTF per questo tipo di banche³²⁴. Il Consiglio federale ha risposto a questo problema introducendo la legge federale del

³¹⁹ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2017 4177).

³²⁰ Parere dell'UFG del 1° giugno 2017 nell'ambito della consultazione degli uffici del 12 maggio 2017 sul rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica.

³²¹ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2017 4177, in particolare 4181 seg.).

³²² Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2017 4177, in particolare 4183).

³²³ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2017 4177, in particolare 4182 seg.).

³²⁴ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica (Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche), FF 2017 4177, in particolare 4190 seg.).

14 dicembre 2018 sul calcolo della deduzione per partecipazioni in caso di banche di rilevanza sistemica³²⁵ (v. n. 5.2.4.2);

- in secondo luogo, il Consiglio federale ha proposto un adeguamento della deduzione per partecipazioni, ritenendo complesso e poco trasparente il sistema attuale, che combinava deduzione per partecipazioni e ponderazione del rischio. Ha quindi incaricato il DFF di rivedere le disposizioni che disciplinano la deduzione per partecipazioni (art. 32 OFoP) e la concessione di agevolazioni (art. 125 OFoP) e di proporre eventuali adeguamenti, i quali sono stati implementati con la revisione dell'OFoP del 21 novembre 2018 (v. n. 5.2.4.1).

Esigenze in materia di liquidità

Dopo l'entrata in vigore della nuova OLiq il 1° gennaio 2013 e la sua prima revisione parziale³²⁶ il 1° gennaio 2015 per introdurre la quota minima di liquidità a breve termine (LCR), nel 2017 il Consiglio federale ha ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi in merito alle vigenti esigenze in materia di liquidità.

Altri strumenti TBTF

Infine va notato che il Consiglio federale all'inizio del 2017 ha incaricato il DFF, in parte in risposta alle critiche internazionali, di elaborare un progetto da porre in consultazione nell'ambito della garanzia dei depositi (v. n. 5.2.3.2). Inoltre, dal 2011 si stava discutendo a livello internazionale della TPO. Nel 2016 14 Paesi avevano già recepito tale strumento nei loro ordinamenti giuridici (v. n. 5.2.2.1). Nel suo rapporto di valutazione del 2017 il Consiglio federale non menzionava però né lo strumento del PLB (v. anche n. 5.2.2.1) né l'aspetto della garanzia dei depositi o lo strumento della TPO.

5.2.4 2017–2019: abrogazione delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti e misure per migliorare la costituzione di capitale

5.2.4.1 Abrogazione delle agevolazioni per il gruppo finanziario e i singoli istituti e passaggio alla ponderazione del rischio delle partecipazioni (modifica dell'OFoP del 21 novembre 2018)

Il Consiglio federale, dopo aver annunciato nel suo secondo rapporto di valutazione del 2017 la volontà di esaminare l'adeguatezza delle agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP (v. il riquadro 5 al n. 5.2.3.1), ha abrogato tali agevolazioni con la modifica dell'OFoP del 21 novembre 2018 e ha riformulato il trattamento delle partecipazioni³²⁷.

³²⁵ RU **2019** 1207

³²⁶ RU **2014** 2321

³²⁷ RU **2018** 5241, entrata in vigore il 1° gennaio 2019.

Contenuto della revisione dell'OFoP del 2018

Fino al momento della revisione, le partecipazioni dovevano essere dedotte integralmente dal capitale della banca che deteneva la partecipazione. Nel caso delle case madri delle grandi banche svizzere incidavano soprattutto le filiali fortemente capitalizzate negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Svizzera. Come conseguenza della deduzione di queste partecipazioni, la quota di capitale delle case madri svizzere si è deteriorata rispetto alla visione consolidata del gruppo.

A seguito della revisione dell'OFoP nel 2018, le partecipazioni delle holding nelle filiali non dovevano più essere dedotte dai fondi propri della società che le deteneva, ma erano soggette a una *ponderazione del rischio*. Per tenere conto delle diverse situazioni delle filiali estere e di quelle svizzere, si è scelto di applicare alle partecipazioni all'estero una ponderazione in funzione del rischio più elevata (400 %) rispetto a quelle in Svizzera (250 %)³²⁸.

Dal momento che questo nuovo sistema era meno severo del precedente trattamento delle partecipazioni, le agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP sono state abrogate.

Nel valutare il passaggio dalla deduzione per partecipazioni alla ponderazione del rischio, le autorità hanno confrontato la situazione svizzera con quella di altri ordinamenti giuridici rilevanti, nello specifico di UE, Regno Unito e Stati Uniti³²⁹. La FINMA ha esaminato in dettaglio i vari sistemi prima di esprimersi a favore del cambiamento di sistema. Il Consiglio federale ha aderito alle considerazioni della FINMA³³⁰.

Applicabilità del nuovo regime alle G-SIB già dal 2017

La FINMA aveva già disposto il cambiamento di regime per le due grandi banche, ponendolo in vigore il 1° luglio 2017³³¹ e concedendo loro un periodo transitorio di dieci anni per l'attuazione, fino al 1° gennaio 2028. Il cambiamento di sistema, insieme alle esigenze specifiche che rimanevano applicabili alle SIB, ha obbligato le due case madri dei gruppi CS e UBS a coprire circa il 60 per cento delle loro parteci-

³²⁸ I rimpatri di capitale dalle filiali estere possono essere soggetti all'approvazione delle autorità di vigilanza estere. Spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 10.

³²⁹ Alcune giurisdizioni hanno operato maggiormente con la ponderazione del rischio, altre con le deduzioni per partecipazioni. Spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 5.

³³⁰ Spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 9 seg.

³³¹ Decisioni TBTF della FINMA basate sull'articolo 9 LBCR, cfr. in merito le spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 sulla modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 3; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 62–64 e 89.

pazioni con fondi propri³³² e a costituire un capitale proprio corrispondente entro il periodo transitorio³³³.

A seguito di questa modifica dell'OFoP, gli indicatori di capitale consolidati del gruppo finanziario sono rimasti invariati, mentre quelli dei singoli istituti sono migliorati. In termini di esigenze RWA, questo effetto è stato praticamente compensato dalla nuova ponderazione del rischio delle partecipazioni. Al contrario, il *leverage ratio* è aumentato sostanzialmente per le due case madri dei gruppi CS e UBS a livello di singolo istituto, ma non di gruppo consolidato, poiché la soppressione delle preventive deduzioni dei fondi propri ha determinato un aumento del capitale computabile³³⁴. Questo effetto si era quindi già concretizzato in una certa misura senza che le banche dovessero detenere più capitale proprio.

5.2.4.2 **Miglioramento della costituzione di capitale attraverso la neutralizzazione degli effetti fiscali associati all'emissione di strumenti TBTF**

Situazione iniziale

Inizialmente la legislazione TBTF svizzera consentiva alle G-SIB svizzere di utilizzare anche strumenti TBTF all'estero per adempiere le esigenze in materia di fondi propri. Dal 2017 la FINMA non ha più accettato questo approccio, attuando lo standard internazionale TLAC per le G-SIB, alla scadenza del periodo transitorio³³⁵, come auspicato anche dal *Crisis Management College* (CMC)³³⁶, e ha dichiarato che al più tardi dal 1° gennaio 2020 sarebbe stata consentita solo l'emissione da parte delle società madri svizzere (le cosiddette banche madri) Credit Suisse SA e UBS SA.

Secondo il Consiglio federale, tuttavia, questo adeguamento avrebbe potuto avere effetti fiscali negativi sulle G-SIB. In concreto, l'onere fiscale sulle G-SIB sarebbe potuto aumentare (potenzialmente fino a diverse centinaia di milioni di franchi all'anno a lungo termine, stando alle stime fatte all'epoca dall'Amministrazione fede-

³³² Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (FF 2024 1023, pag. 85).

³³³ Come rilevato dalla FINMA nel suo rapporto sugli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse, a partire dal 2021 la casa madre (Credit Suisse SA) del gruppo CS non era più in grado di generare i proventi necessari per la costituzione del capitale prevista dal nuovo regime, cfr. FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 62.

³³⁴ Spiegazioni del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 14.

³³⁵ FSB, *Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution. Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet*, 9 novembre 2015; documento interlocutorio del DFF del 19 settembre 2016 sull'adeguamento della deduzione per partecipazioni nel quadro del rafforzamento del regime TBTF, pag. 4.

³³⁶ Parere della FINMA del 15 agosto 2016 nell'ambito della consultazione degli uffici del 27 luglio 2016 sull'adeguamento della deduzione per partecipazioni nel quadro del rafforzamento del regime TBTF, pag. 2.

rale), comportando una riduzione dei fondi propri. Tale risultato sarebbe stato in contrasto con gli obiettivi della legislazione TBTF³³⁷.

Contenuto della legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni per le banche di rilevanza sistemica

Considerato quanto sopra, il Consiglio federale ha avviato l'elaborazione della legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni in caso di banche di rilevanza sistemica³³⁸, con la quale si è corretto il calcolo della deduzione per partecipazioni in modo che l'onere dell'imposta sull'utile della società madre di una banca di rilevanza sistemica rimanga invariato quando questa emette strumenti TBTF (p. es. *bail-in bonds*, *write-off bonds* o *contingent convertible bonds*)³³⁹. Questo ha facilitato la costituzione di capitale per le banche di rilevanza sistemica attraverso l'emissione di strumenti TBTF.

Pareri degli attori coinvolti prima dell'adozione della legge

L'elaborazione di questa legge ha evidenziato ancora una volta i diversi interessi in gioco nell'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF svizzera. Le grandi banche avevano sollevato la questione dell'imposta sull'utile nell'emissione di strumenti TBTF già nel 2015 nell'ambito del dibattito parlamentare sulla revisione della LIP, tuttavia inizialmente senza successo. All'epoca, il Parlamento non era disposto a estendere la riforma dell'imposta preventiva alla questione dell'imposta sull'utile³⁴⁰. Nonostante l'atteggiamento contrario del legislatore, il DFF ha ripreso in mano la questione e il 30 settembre 2016 ha presentato al Consiglio federale un documento interlocutorio, in base al quale il Consiglio federale ha deciso di incaricare il DFF di elaborare un progetto da porre in consultazione.

Tuttavia, durante la procedura di consultazione del 2017, alcune cerchie economiche hanno affermato che la concessione di agevolazioni fiscali a tutte le banche avrebbe avvantaggiato il settore bancario, determinando quindi una disparità di trattamento giuridico rispetto ad altri settori. Per tenere conto di queste critiche, alla fine il Consiglio federale ha limitato il suo progetto alle banche di rilevanza sistemica³⁴¹.

Malgrado questa limitazione, durante la consultazione degli uffici l'UFG ha messo in dubbio la costituzionalità della nuova norma. Non potendo escludere una disparità di

³³⁷ Messaggio del Consiglio federale del 14 febbraio 2018 concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail) (FF 2018 1013).

³³⁸ RU 2019 1207

³³⁹ Messaggio del Consiglio federale del 14 febbraio 2018 concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail) (FF 2018 1013).

³⁴⁰ Documento interlocutorio del DFF del 19 settembre 2016 sull'adeguamento della deduzione per partecipazioni nel quadro del rafforzamento del regime TBTF, pag. 4.

³⁴¹ Messaggio del Consiglio federale del 14 febbraio 2018 concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail) (FF 2018 1013, in particolare 1026).

trattamento giuridico ingiustificata, ha dichiarato di non poter confermare la costituzionalità del progetto³⁴².

La FINMA, il cui onere secondo il diritto in materia di vigilanza nei confronti delle G-SIB per l'emissione di strumenti TBTF era all'origine del progetto, lo ha sostenuto³⁴³, ritenendo che il progetto non favorisse le banche, bensì tenesse conto della loro situazione particolare nel contesto dell'attuazione della legislazione TBTF³⁴⁴.

Nella procedura di corapporto sulla proposta del DFF al Consiglio federale del 25 gennaio 2018, il DFGP ha chiesto una modifica del progetto in linea con le critiche espresse dall'UFG durante la consultazione degli uffici³⁴⁵. Nel suo parere sul corapporto del DFGP, il DFF è rimasto dell'opinione che le prescrizioni in materia di vigilanza applicabili al settore bancario giustificassero, sul piano giuridico, il trattamento diverso degli strumenti TBTF rispetto ad altre obbligazioni come pure delle banche di rilevanza sistemica rispetto ad altre società³⁴⁶.

Il 14 dicembre 2018 le Camere federali hanno adottato la legge federale all'unanimità e senza alcun emendamento e il Consiglio federale ne ha fissato l'entrata in vigore al 1° gennaio 2019.

5.2.4.3 Terzo rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2019)

Nel suo terzo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica del 3 luglio 2019³⁴⁷, il Consiglio federale ha rilevato che i vari adeguamenti delle prescrizioni giuridiche avrebbero comportato per CS e UBS un aumento sia dell'ammontare sia della qualità del capitale proprio; per quanto riguarda i fondi in grado di assorbire le perdite, nel complesso la Svizzera soddisfaceva le varie prescrizioni internazionali³⁴⁸. Anche in quest'occasione il Consiglio federale ha effettuato un confronto internazionale ed è giunto alla conclusione che la valutazione del sistema svizzero era sostan-

³⁴² Parere dell'UFG dell'8 dicembre 2017 nell'ambito della consultazione degli uffici del 21 novembre 2017 relativa al messaggio concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail).

³⁴³ Parere della FINMA del 7 dicembre 2017 nell'ambito della consultazione degli uffici del 21 novembre 2017 relativa al messaggio concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail).

³⁴⁴ Parere della FINMA del 15 agosto 2016 nell'ambito della consultazione degli uffici del 27 luglio 2016 sull'adeguamento della deduzione per partecipazioni nel quadro del rafforzamento del regime TBTF, pag. 1.

³⁴⁵ Corapporto del DFGP del 13 febbraio 2018 sulla proposta del DFF del 25 gennaio 2018 relativa al messaggio concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail); risultato della procedura di consultazione e bozza del progetto, pag. 1.

³⁴⁶ Parere del DFF del 13 febbraio 2018 in relazione al corapporto del DFGP del 13 febbraio 2018 sulla proposta del DFF del 25 gennaio 2018 relativa al messaggio concernente la legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni relative a strumenti TBTF (too big to fail); risultato della procedura di consultazione e bozza del progetto, pag. 1.

³⁴⁷ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483).

³⁴⁸ Basilea III, esigenze supplementari del FSB e standard minimo per il capitale di assorbimento delle perdite (TLAC).

zialmente positiva e non si imponeva alcun nuovo orientamento. Ha tuttavia individuato la necessità di adeguamenti specifici, spiegati qui di seguito.

Nel suo rapporto del 2019, il Consiglio federale non ha fatto alcun riferimento a raccomandazioni formulate o misure proposte nei rapporti precedenti. Come nel rapporto del 2017, anche in quello del 2019 mancava un monitoraggio esplicito dello stato di attuazione delle varie misure e degli sviluppi nei singoli ambiti di intervento. Come già nel 2017, l'UFG ha di nuovo criticato questa circostanza durante la consultazione degli uffici³⁴⁹.

Esigenze in materia di fondi propri

Per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri, il Consiglio federale ha dichiarato che le rivedute esigenze per le due G-SIB avrebbero comportato un sensibile aumento dell'ammontare e della qualità del capitale proprio. Ha menzionato in particolare i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (fondi *gone concern*), che le G-SIB dovevano detenere dopo la revisione parziale dell'OFoP nel 2016. Al contempo ha constatato che i requisiti *gone concern* degli Stati Uniti erano superiori a quelli applicabili in Svizzera e che anche il Regno Unito intendeva introdurre requisiti più severi di quelli svizzeri.

Come già nel rapporto del 2017, anche in questo rapporto il Consiglio federale ha ribadito la valutazione positiva della legislazione TBTF svizzera in materia di requisiti *going concern*. Per la prima volta però nell'ambito di tali rapporti ha sottolineato in modo trasparente le dimensioni superiori alla media delle G-SIB svizzere rispetto alle G-SIB estere: la somma di bilancio delle due grandi banche svizzere in rapporto al PIL svizzero oscillava per ciascuna tra il 134 e il 139 per cento, mentre la somma di bilancio della più grande banca americana era appena del 17 per cento del PIL degli Stati Uniti³⁵⁰.

Per quanto riguarda i fondi propri, il Consiglio federale ha individuato una necessità di intervento in più ambiti:

- in primo luogo, come già annunciato il 21 novembre 2018³⁵¹, voleva chiarire quali unità all'interno dei gruppi finanziari delle G-SIB erano tenute a soddisfare le esigenze previste per le banche di rilevanza sistemica³⁵². La questione si poneva poiché fino al 2017 CS e UBS avevano trasferito funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera a filiali svizzere di nuova costituzione, al fine di migliorare la loro capacità di risanamento e di liquidazione. Gli accertamenti del Consiglio federale avevano infine portato alla modifica dell'OFoP del 27 novembre 2019 (v. n. 5.2.5.1);

³⁴⁹ Parere dell'UFG del 14 maggio 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 16 aprile 2019 sul rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica.

³⁵⁰ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483, in particolare 4484 segg.).

³⁵¹ «Il Consiglio federale aumenta le esigenze di capitale per le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale», comunicato stampa del Consiglio federale del 21 novembre 2018.

³⁵² Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483, in particolare 4491).

- in secondo luogo, nel suo terzo rapporto di valutazione il Consiglio federale ha ribadito di voler abolire a medio termine i cosiddetti sconti (art. 65 OBCR, art. 133 OFoP) in caso di miglioramento della capacità di risanamento e di liquidazione. Questo poiché secondo le banche il sistema attuale garantiva una certezza limitata in termini di pianificazione, dal momento che la FINMA poteva, perlomeno teoricamente, adeguare ogni anno l'ammontare degli sconti concessi³⁵³ e poiché le grandi banche avevano criticato la complessità del regime TBTF³⁵⁴.

Esigenze in materia di liquidità e PLB

Per quanto attiene alla liquidità, il Consiglio federale ha rilevato nel suo rapporto di valutazione del 2019 che dal 1° gennaio tutte le banche svizzere dovevano rispettare al 100 per cento la quota di liquidità a breve termine (*liquidity coverage ratio*, LCR) conformemente a quanto stabilito dalle norme di Basilea III, mentre per le SIB vigevano esigenze di liquidità aggiuntive. Questo poiché la LBCR (art. 9 cpv. 2 lett. b) e l'OLiQ (art. 19) esigono che le banche di rilevanza sistemica garantiscano una maggiore capacità di assorbire forti oscillazioni di liquidità rispetto a tutte le altre banche. Le analisi di FINMA e BNS mostravano tuttavia che di fatto queste esigenze particolari per le SIB non comportavano necessariamente requisiti LCR più elevati per tutte le SIB, come invece richiesto dalla legge (art. 9 cpv. 2 lett. b LBCR). Il Consiglio federale ha quindi ravvisato la necessità di intervenire³⁵⁵, affrontando infine il problema nel 2022 con l'introduzione di un nuovo principio di liquidità per le SIB (v. n. 5.2.6.3).

Nel suo rapporto, il Consiglio federale ha inoltre confrontato il regime svizzero con le esigenze in materia di liquidità di Stati Uniti e Regno Unito, giungendo alla conclusione che entrambi gli ordinamenti giuridici prevedevano esigenze per le G-SIB tendenzialmente più elevate rispetto alla Svizzera. Ha segnalato inoltre che, contrariamente alla Svizzera, Stati Uniti e Regno Unito contemplavano, oltre ai sostegni straordinari di liquidità concessi dalle banche centrali, ulteriori meccanismi di sostegno statali (p. es. PLB) atti a garantire la necessaria liquidità in caso di risanamento o liquidazione (*resolution*) di una SIB³⁵⁶.

Dei rapporti di valutazione del Consiglio federale, quello del 2019 è stato il primo a menzionare il concetto di PLB, seppur senza precisare se l'introduzione di un PLB in Svizzera fosse stata presa in considerazione né spiegare perché la Svizzera non avesse ancora attuato la raccomandazione del FSB³⁵⁷ risalente al 2016 di introdurre un PLB.

³⁵³ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483, in particolare 4484–4492).

³⁵⁴ Proposta del DFF al Consiglio federale del 19 novembre 2019 concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri), pag. 6.

³⁵⁵ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483, in particolare 4487 seg. e 4493).

³⁵⁶ Rapporto del Consiglio federale del 3 luglio 2019 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2019 4483, in particolare 4488).

³⁵⁷ FSB (2016), *Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank («G-SIB»)*, pag. 7: qui si raccomanda l'introduzione di un PLB.

Pertanto, il Consiglio federale non ha segnalato alcuna necessità di intervenire direttamente: solo negli anni successivi le autorità avrebbero preparato un PLB e lo avrebbero infine introdotto attraverso il diritto di necessità durante la crisi di CS (v. n. 5.2.5.3).

Altri strumenti TBTF

Il Consiglio federale non ha menzionato l'aspetto della garanzia dei depositi nemmeno nel suo terzo rapporto di valutazione. Nel rapporto in questione non c'è accenno nemmeno della critica espressa nel frattempo dal FMI al sistema svizzero di garanzia dei depositi (v. n. 5.2.3.2) né dello strumento della TPO.

5.2.5 2019–2021: introduzione di una *net stable funding ratio*, chiarimento del ruolo della FINMA e istituzione di gruppi di lavoro sul *public liquidity backstop* e sulla *temporary public ownership*

5.2.5.1 Chiarimento delle esigenze in materia di fondi propri per le case madri (modifica dell'OFoP del 27 novembre 2019)

Situazione iniziale

Nel 2016 la revisione parziale dell'OFoP aveva introdotto i requisiti *gone concern* a livello di gruppo per le due G-SIB svizzere (v. n. 5.2.3.1), senza specificare però a quali singoli istituti dei due gruppi bancari si applicassero. Il Consiglio federale ha chiarito la questione con la modifica dell'OFoP del 27 novembre 2019³⁵⁸, entrata in vigore il 1° gennaio 2020.

Contenuto della revisione dell'OFoP

Questa revisione parziale dell'OFoP ha disciplinato, tra l'altro, l'impostazione dei requisiti *gone concern* applicabili alle nuove unità svizzere costituite nel 2015 per assumere le funzioni di rilevanza sistemica, ossia Credit Suisse (Svizzera) SA e UBS Switzerland SA, e per le case madri (le cosiddette banche madri), ossia Credit Suisse SA e UBS SA (per la struttura del gruppo CS v. riquadro 4 al n. 5.1.2).

Le esigenze particolari in materia di capitale proprio per le G-SIB si applicavano sia a livello di gruppo finanziario sia a livello di singoli istituti, se questi ultimi esercitavano funzioni di rilevanza sistemica per il gruppo finanziario (art. 124 OFoP). Con la modifica dell'OFoP del 27 novembre 2019 si voleva chiarire che le case madri restavano soggette alle esigenze particolari, poiché un loro eventuale dissesto avrebbe potuto provocare danni considerevoli all'economia svizzera a causa delle loro dimensioni, della loro posizione all'interno del gruppo finanziario e della loro interconnessione con il sistema finanziario.

³⁵⁸ RU 2019 4623

Inoltre, l'articolo 132 OFoP ha specificato il livello dei requisiti *gone concern* per le varie unità all'interno di un gruppo bancario. Gli sconti massimi, invece, sono stati definiti nell'articolo 133 OFoP. Su richiesta delle due G-SIB, il Consiglio federale ha fatto coincidere l'implementazione dello sconto massimo con le tempistiche dello standard TLAC, rendendola applicabile solo dal 2022³⁵⁹.

Pareri degli attori coinvolti prima della revisione dell'ordinanza

L'adeguamento dei requisiti *gone concern* era già contemplato nel progetto posto in consultazione dal Consiglio federale sulla modifica dell'OFoP del 21 novembre 2018. Il quadro emerso era simile a quello di altri progetti sull'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF svizzera: durante la consultazione, le due grandi banche e i relativi rappresentanti di interessi si sono opposti alla modifica³⁶⁰ e il Consiglio federale ha aderito a tale rifiuto nella sua decisione, mentre la BNS e la FINMA ritenevano che le case madri dei gruppi CS e UBS, considerata l'importanza delle banche madri per il gruppo bancario nel suo complesso, dovessero essere assoggettate quanto prima alle esigenze in materia di capitale applicabili alle banche di rilevanza sistemica³⁶¹.

Il fatto che il Consiglio federale abbia preso in considerazione l'opposizione espressa dalle grandi banche e dai relativi gruppi di interesse ha quindi ritardato di un anno l'introduzione dei requisiti *gone concern* per le case madri dei due grandi gruppi bancari (entrata in vigore il 1° gennaio 2020 anziché il 1° gennaio 2019).

5.2.5.2

Elaborazione ed emanazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari in risposta alle critiche della FINMA (2017–2019)

Situazione iniziale

Il ruolo della FINMA è stato oggetto di una serie di interventi parlamentari presentati all'Assemblea federale soprattutto tra il 2016 e il 2018 (per le critiche alla FINMA v. anche n. 5.6.2).

³⁵⁹ Articolo 148m OFoP; proposta del DFF al Consiglio federale del 19 novembre 2019 concernente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (istituti particolarmente liquidi e ben capitalizzati, ipoteche per gli immobili d'abitazione da reddito, TBTF – Banche madri), pag. 6.

³⁶⁰ Rapporto sui risultati del DFF del 21 novembre 2018 concernente la consultazione relativa alla modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 3.

³⁶¹ Parere della BNS del 28 settembre 2018 nell'ambito della consultazione degli uffici del 12 settembre 2018 sulla modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pagg. 1–3; parere della FINMA del 28 settembre 2018 nell'ambito della consultazione degli uffici del 12 settembre 2018 sulla modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti), pag. 2.

Riquadro 6: Interventi parlamentari depositati dal 2016 al 2018 sul ruolo della FINMA

- Iniziativa parlamentare Heer del 29 settembre 2016 (16.466 «La FINMA deve essere di nuovo assoggettata alla politica»)
- Interpellanza Aeschi Thomas del 2 marzo 2017 (17.3052 «Prese di posizione e raccomandazioni di BNS e FINMA nel quadro della riforma del BCBS. Il Parlamento viene consultato?»))
- Mozione Landolt del 4 maggio 2017 (17.3317 «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari»)
- Iniziativa parlamentare Pantani del 15 giugno 2017 (17.454 «Modifica della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari»)
- Postulato Vogler del 16 giugno 2017 (17.3566 «Trasparenza circa le conseguenze in termini di costi delle circolari FINMA»)
- Postulato Germann del 16 giugno 2017 (17.3620 «Trasparenza circa le conseguenze in termini di costi delle circolari FINMA»)
- Interpellanza Rutz Gregor del 16 giugno 2017 (17.3579 «La FINMA adempie ancora ai propri compiti conformemente al volere del legislatore?»))
- Interpellanza Aeschi Thomas del 28 settembre 2017 (17.3799 Attuazione affrettata delle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria da parte della FINMA)
- Mozione CET-N del 13 novembre 2017 (17.3976 «Separazione dei poteri nella regolamentazione dei mercati finanziari»)
- Mozione Bendahan del 4 dicembre 2017 (17.4007 «Rafforzare l'obbligo d'informazione della FINMA»)
- Interpellanza Zanetti Claudio del 6 dicembre 2017 (17.4022 «Anticostituzionalità dell'organizzazione interna della FINMA [sentenza TAF A-3504/2016 dell'8 novembre 2017])»))
- Interpellanza Keller Peter del 13 dicembre 2017 (17.4082 «Anticostituzionalità dell'organizzazione interna della FINMA [sentenza TAF A-3504/2016 dell'8 novembre 2017])»))
- Interpellanza Marchand-Balet del 13 dicembre 2017 (17.4120 «Tassi d'interesse bassi e concessione di crediti»)
- Interpellanza Zanetti Claudio del 15 marzo 2018 (18.3213 «Risposte insufficienti alle interpellanze 17.4022 e 17.4082. Urgono precisazioni»)
- Mozione Ettlin Erich del 15 giugno 2018 (18.3612 «Vigilanza dei mercati finanziari. Concentrarsi sul mandato principale»)

Mentre diversi interventi sono stati tolti da ruolo senza esito, le Camere federali hanno accolto la mozione 17.3317 «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari» su raccomandazione del Consiglio federale (CN: 13 dicembre 2017; CS: 13 dicembre 2018). Raccomandando di accogliere questa mozione, il DFF intendeva anche ridurre la pressione politica sulla FINMA³⁶². In attuazione della mozione 17.3317, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari³⁶³, entrata in vigore il 1° febbraio 2020 (v. più sotto).

Pareri dei diversi attori coinvolti prima dell'emanazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari – questione della legalità

In fase di consultazione, l'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari ha riscosso consensi soprattutto nel settore finanziario e tra i partiti conservatori, talvolta anche con richieste di prescrizioni ancora più severe per chiarire le competenze della FINMA. Una minoranza dei partecipanti alla consultazione, appartenenti a gruppi di interesse politicamente di sinistra, ha respinto il progetto per timore che compromettesse l'indipendenza della FINMA e aumentasse l'onere amministrativo³⁶⁴.

Il Consiglio federale non ha considerato le proposte di inasprimento e precisazione delle prescrizioni ma ha tenuto conto parzialmente delle preoccupazioni emerse dai pareri contrari, ad esempio sopprimendo il legame tra la regolamentazione della FINMA e la politica dei mercati finanziari e semplificando gli obblighi di rendiconto della FINMA nel processo di regolamentazione³⁶⁵.

Durante la consultazione degli uffici, la FINMA ha espresso preoccupazione per la burocratizzazione dei suoi processi risultante dal progetto e dubbi sulla necessità di un disciplinamento. Considerati i potenziali rischi reputazionali per l'autorità di vigilanza e per la piazza finanziaria svizzera, ha auspicato una rapida conclusione del processo di emanazione dell'ordinanza e di stralcio della mozione 17.3317³⁶⁶.

Come dichiarato durante la consultazione degli uffici, per l'UFG bisognava rinunciare a una nuova ordinanza: a suo avviso il Consiglio federale non disponeva di una base legale sufficiente per le prescrizioni previste, poiché non aveva pieni poteri di vigilanza sulla FINMA³⁶⁷. L'UFG ha proposto alla direzione del DFGP di presentare un

³⁶² Documento interlocutorio del DFF per il Consiglio federale del 17 ottobre 2018, pag. 2.

³⁶³ RS **956.11**

³⁶⁴ Rapporto del 13 dicembre 2019 sui risultati della procedura di consultazione relativa all'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, pag. 4.

³⁶⁵ Proposta del DFF al Consiglio federale del 5 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; risultato della procedura di consultazione, adozione ed entrata in vigore, pag. 2.

³⁶⁶ Parere della FINMA del 24 ottobre 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 9 ottobre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; risultato della procedura di consultazione, adozione ed entrata in vigore.

³⁶⁷ Pareri dell'UFG del 12 febbraio 2019 e del 26 febbraio 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 25 gennaio 2019 sulla nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari: indicazione della procedura di consultazione; parere dell'UFG del 24 ottobre 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 9 ottobre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari: risultato della procedura di consultazione; adozione ed entrata in vigore.

apposito corapporto al Consiglio federale, ma dopo essersi consultato con la SG-DFGP ha deciso di non elaborare tale proposta di corapporto³⁶⁸. Non condividendo il parere dell'UFG, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza come previsto³⁶⁹.

Contenuto dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

L'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari concretizza diversi aspetti dell'attività della FINMA:

- precisa le competenze della FINMA in materia di compiti internazionali e di regolamentazione e ne definisce il rapporto con le competenze del Consiglio federale e del DFF; l'obiettivo è una separazione più chiara tra le responsabilità del Consiglio federale in materia di politica e strategia dei mercati finanziari e di regolamentazione, da un lato, e la competenza della FINMA in materia di vigilanza operativa, dall'altro;
- precisa le condizioni applicabili alle attività di regolamentazione della FINMA (art. 7 LFINMA) e stabilisce come gli aspetti della proporzionalità e della differenziazione nonché gli standard internazionali debbano essere presi in considerazione nell'attività di regolamentazione. Dispone inoltre che la FINMA verifichi periodicamente la necessità, l'adequatezza e l'efficacia della regolamentazione esistente. Per quanto riguarda il processo di regolamentazione, l'ordinanza specifica come la FINMA debba coinvolgere gli interessati, il pubblico e le unità amministrative cointeressate;
- stabilisce requisiti per la formulazione degli obiettivi strategici della FINMA e il relativo processo di approvazione da parte del Consiglio federale sulla base dei principi del governo d'impresa della Confederazione. Disciplina inoltre i principi di base della collaborazione e dello scambio di informazioni tra la FINMA e il DFF, prevedendo che le due autorità regolino in un accordo i relativi dettagli.

Ulteriori misure adottate dal Consiglio federale tra il 2016 e il 2018 sulla base di interventi parlamentari sul ruolo della FINMA

Oltre a emanare l'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto sulle conseguenze in termini di costi delle circolari FINMA, in adempimento dei postulati 17.3566 e 17.3620 che aveva proposto di respingere³⁷⁰. A partire dal 2021 ha poi riferito annualmente sullo stato di attuazione della nuova ordinanza, come richiesto dalla CET-N e dalla CET-S nell'ambito della trattazione dell'iniziativa parlamentare 17.454 e della mozione 17.3976.

³⁶⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pagg. 65 e 69; parere del 4 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

³⁶⁹ Proposta del DFF al Consiglio federale del 5 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari; risultato della procedura di consultazione, adozione ed entrata in vigore, pag. 5.

³⁷⁰ *Kostenfolgen von FINMA-Rundschreiben*, rapporto del Consiglio federale del 20 marzo 2020 in adempimento dei postulati Vogler 17.3566 e Germann 17.3620.

Istanza di vigilanza presentata alle CdG

Durante il periodo considerato, l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri e diverse banche nazionali hanno presentato alle CdG un'istanza di vigilanza sull'operato della FINMA. Tra giugno 2017 e luglio 2018, la CdG-S ha quindi condotto accertamenti sull'attività di regolamentazione della FINMA, concentrandosi in particolare sull'accusa secondo cui quest'ultima violerebbe il principio di legalità. La CdG-S non ha individuato alcun indizio di lacune suscettibili di compromettere il corretto funzionamento della FINMA. Il sospetto di violazioni sistematiche del principio di legalità da parte della FINMA, in particolare, non ha trovato conferma. Pertanto la CdG-S ha deciso di non adottare ulteriori misure, come l'avvio di un'ispezione. Ha fatto esplicito riferimento ai vari interventi parlamentari in corso, affermando che spetta al legislatore chiarire quale sarà in futuro la portata dell'attività di regolamentazione della FINMA³⁷¹.

5.2.5.3 Istituzione di un gruppo di lavoro sul *public liquidity backstop* da parte del CC

Motivi del ritardo nell'introduzione di un PLB in Svizzera

La raccomandazione formulata dal FSB nel 2016 di introdurre un PLB esplicito è rimasta inizialmente inascoltata in Svizzera, sebbene tutte le principali piazze finanziarie – Stati Uniti (nel 2010)³⁷², UE (decisione di principio nel 2013)³⁷³ e Regno Unito (nel 2017)³⁷⁴ – avessero introdotto tale strumento³⁷⁵.

Le prime discussioni tra gli attori svizzeri coinvolti sull'introduzione di un PLB risalgono al 2018. Secondo le informazioni in possesso della CPI, il fatto che la Svizzera abbia esitato a introdurre un PLB è dovuto a un atteggiamento inizialmente cauto del DFF rispetto a una discussione pubblica e alla fattibilità politica. La SFI ha espresso questa sua posizione in una riunione del 1° aprile 2019³⁷⁶. Anche per l'AFF il dibattito pubblico era una mossa azzardata: un rifiuto in Parlamento dell'introduzione del PLB avrebbe rappresentato un grave rischio per la piazza finanziaria svizzera e per le grandi banche attive a livello internazionale³⁷⁷. Il presidente della BNS, che chiedeva l'introduzione di un PLB dal 2018, ricorda che all'epoca tale strumento non godeva di un forte consenso politico³⁷⁸. Anche la FINMA aveva attirato l'attenzione sulla

³⁷¹ Rapporto annuale 2018 delle CdG e della DelCG del 28 gennaio 2019 (FF **2019** 2359, in particolare 2383 seg.).

³⁷² *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, P.L. 111–203 (21 luglio 2010).

³⁷³ BCE, *Occasional Paper Series: Liquidity in resolution: comparing frameworks for liquidity provision across jurisdictions* Nr. 251, dicembre 2020, pag. 16.

³⁷⁴ HM Treasury, *Memorandum of Understanding on resolution planning and financial crisis management*, aprile 2017.

³⁷⁵ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA all'attenzione del CC del 3 marzo 2021, pag. 13.

³⁷⁶ Verbale del dialogo politico del 1° aprile 2019.

³⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 10.

³⁷⁸ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 15.

necessità di introdurre un PLB in più occasioni³⁷⁹, per la prima volta in maniera documentata il 30 ottobre 2018 nell'ambito del CC³⁸⁰. Per l'allora direttore della FINMA il problema era dovuto principalmente alla mancanza di volontà politica, tanto che era intervenuto anche con l'allora capo del DFF³⁸¹.

Discussioni sul PLB all'interno del CC e del DFF dal 2018 al 2020

La prima traccia scritta di una discussione approfondita sulla possibilità di introdurre un PLB risale alla riunione del CC del 30 ottobre 2018, dedicata all'approvvigionamento di liquidità in caso di risanamento e liquidazione (*funding in resolution*). Se in quell'occasione la FINMA e la BNS erano favorevoli a sancire per legge un PLB come ulteriore passo avanti nello sviluppo della legislazione TBTF svizzera, tra l'AFF e la SFI prevaleva invece un atteggiamento di cautela³⁸². Successivamente, nel febbraio 2019, la FINMA e la BNS hanno spiegato lo strumento del PLB ai rappresentanti della SFI e dell'AFF durante diversi seminari.

Alla fine del 2019 l'allora capo del DFF ha acconsentito a un'analisi interna sul PLB, a condizione che avvenisse nell'ambito di un processo aperto e non fosse resa pubblica. I membri del CC sono stati informati di questa decisione il 16 marzo 2020³⁸³.

In questo contesto è stato istituito un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di SFI, AFF, FINMA e BNS (gruppo di lavoro PLB). Diretto dall'AFF, tale gruppo di lavoro era incaricato di esaminare le possibili forme di un PLB, identificando e analizzando i vantaggi e gli svantaggi di un PLB esplicito – quindi sancito per legge e reso noto pubblicamente – rispetto a una soluzione *ad hoc* da applicare in caso di crisi attraverso il diritto di necessità (PLB implicito)³⁸⁴.

Risultati del gruppo di lavoro

Nel marzo 2021 il gruppo di lavoro PLB ha redatto un rapporto all'attenzione del CC illustrando le possibili varianti di un PLB³⁸⁵. Il rapporto partiva dal presupposto che, a seconda dello scenario, per ciascuna delle due banche CS e UBS avrebbe potuto essere necessario un PLB di oltre 200 miliardi di franchi. In questa sede occorre osservare che si trattava di stime interne all'Amministrazione basate su indicazioni e ipotesi divenute nel frattempo obsolete. Nel suo rapporto il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che un PLB dovrebbe idealmente essere esplicito: avrebbe il vantaggio di creare fiducia e, nella migliore delle ipotesi, far sì che il PLB non sia necessario in caso di crisi. D'altra parte il PLB, sia esso esplicito o implicito, potrebbe creare

³⁷⁹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 33.

³⁸⁰ Bozza del verbale della riunione del CC del 30 ottobre 2018 e presentazione della FINMA all'attenzione del CC del 30 ottobre 2018.

³⁸¹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 33.

³⁸² *TBTF e Public Backstop: Stand der Situation*, nota dell'AFF del 28 febbraio 2019, pag. 1.

³⁸³ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA del 3 marzo 2021 all'attenzione del CC, pag. 9.

³⁸⁴ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA del 3 marzo 2021 all'attenzione del CC, pag. 9.

³⁸⁵ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA del 3 marzo 2021 all'attenzione del CC.

falsi incentivi, inducendo le banche di rilevanza sistemica ad assumere rischi maggiori in entrambe le varianti nella consapevolezza di essere sostenute in caso di crisi³⁸⁶.

Il gruppo di lavoro ha esaminato concretamente tre varianti di PLB, nello specifico A) sostegno alla liquidità da parte della BNS con garanzia statale, B) sostegno alla liquidità da parte della BNS senza garanzia statale, C) PLB implicito, valutandole in base a diversi criteri (efficacia e credibilità, accettazione internazionale, rischio finanziario, accettazione politica, *governance*, flussi di denaro rapidi e attuabilità giuridica).

- *A) Sostegno alla liquidità da parte della BNS con garanzia statale:* questa variante avrebbe l'effetto preventivo auspicato (rafforzamento della fiducia), sarebbe accettata a livello internazionale e comporterebbe un rapido flusso di denaro. Tuttavia sarebbe associata a un rischio elevato per la Confederazione e non sarebbe necessariamente accettata a livello politico. Il concetto di questa variante di PLB è stato integrato nel corso dei lavori con un privilegio nel fallimento al fine di ridurre al minimo i rischi per la Confederazione.
- *B) Sostegno alla liquidità da parte della BNS senza garanzia statale:* questa soluzione di PLB sarebbe l'unica nel suo genere a livello internazionale e potrebbe danneggiare notevolmente la reputazione della BNS. Si tratta di un PLB meno credibile ed efficace della variante A, anche se politicamente più accettabile.
- *C) PLB implicito:* per il gruppo di lavoro si tratta di una soluzione non ottimale, poiché non soddisferebbe i requisiti posti dal FSB né creerebbe fiducia. L'accettazione politica non sarebbe rilevante a questo proposito, poiché né l'opinione pubblica né il Parlamento sarebbero informati.

Il gruppo di lavoro ha affermato che si trattava solo di un risultato intermedio e ha sottolineato la necessità di ulteriori accertamenti per chiarire le questioni ancora in sospeso (riguardo ai lavori successivi in merito all'introduzione di un PLB, v. n. 5.2.6.2).

5.2.5.4 Messaggio del Consiglio federale sugli adeguamenti della garanzia dei depositi

Situazione iniziale

A inizio 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare un progetto di adeguamento delle norme sulla garanzia dei depositi da porre in consultazione (v. n. 5.2.3.2). Prima ancora che il Consiglio federale presentasse il suo messaggio a metà 2020, nel giugno 2019 il FMI ha condotto un esame del settore finanziario (FSAP) della Svizzera, durante il quale ha individuato diverse lacune nel sistema svizzero di garanzia dei depositi rispetto agli standard internazionali *Core Principles*

³⁸⁶ *Mögliche Varianten eines Liquidity Public Backstop*, rapporto intermedio del gruppo di lavoro AFF-SFI-BNS-FINMA del 3 marzo 2021 all'attenzione del CC, pag. 21.

dell'*International Association of Deposit Insurers* (IADI) e alle *best practice* internazionali (v. in merito anche n. 5.2.6.5)³⁸⁷.

Pareri dei diversi attori coinvolti prima dell'adozione del messaggio del Consiglio federale

Durante la consultazione, che si è svolta nella prima metà del 2019, alcune grandi banche hanno accolto con favore il fatto che non si sia optato per fondi finanziati meramente *ex ante*, associando questo tipo di soluzione a oneri e costi sproporzionati per le banche³⁸⁸. Molti partecipanti alla consultazione hanno sottolineato la necessità di trovare un equilibrio tra la protezione dei depositanti e la regolamentazione TBTF, auspicando anche agevolazioni in materia di copertura con fondi propri e dotazione di liquidità delle banche nel rispetto del principio della neutralità dei costi³⁸⁹. Inoltre, i rappresentanti del settore bancario che hanno partecipato alla consultazione si sono espressi contro un doppio onere per le banche di rilevanza sistemica per effetto della garanzia dei depositi, da un lato, e dell'obbligo di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica, dall'altro lato, esigendo un'eccezione per le SIB³⁹⁰.

Nella consultazione degli uffici su questo progetto, la FINMA si è espressa a favore di un vero e proprio finanziamento *ex ante* della garanzia dei depositi³⁹¹. Inoltre, nella consultazione degli uffici sul messaggio concernente la modifica della LBCR³⁹² come pure nelle successive consultazioni degli uffici sulla modifica dell'OBCR, ha espresso il proprio disaccordo sulle eccezioni riguardanti i lavori preparatori per le SIB e le piccole banche di cui all'articolo 42h OBCR. Se è vero che tali agevolazioni per le SIB erano giustificate dall'obbligo di allestire un piano d'emergenza, per la FINMA la mera esistenza di tale obbligo non bastava come prerequisito per le agevolazioni riguardanti i lavori preparatori: lei stessa doveva giudicare attuabile almeno una volta il piano d'emergenza di una SIB³⁹³. Il Consiglio federale ha quindi riformulato leg-

³⁸⁷ FMI, FSAP n. 19/183 sulla Svizzera, giugno 2019, pag. 41.

³⁸⁸ Rapporto del DFF del 19 giugno 2020 sui risultati sulla procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), pag. 12.

³⁸⁹ Rapporto del DFF del 19 giugno 2020 sui risultati sulla procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), pag. 13.

³⁹⁰ Rapporto del DFF del 19 giugno 2020 sui risultati sulla procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione), pag. 15.

³⁹¹ Parere della FINMA del 18 gennaio 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 5 marzo 2019 concernente la modifica della legge sulle banche (garanzia dei depositi, insolvenza) – indizione della procedura di consultazione, pag. 3.

³⁹² Parere della FINMA del 10 marzo 2020 nell'ambito della consultazione degli uffici del 19 febbraio 2020 concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio, pag. 4.

³⁹³ Parere della FINMA del 21 settembre 2022 nell'ambito della consultazione degli uffici del 31 agosto 2022 concernente la modifica della legge sulle banche (insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione): entrata in vigore; modifica dell'ordinanza sulle banche (insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «resolvability»): approvazione ed entrata in vigore; parere della FINMA del 28 febbraio 2022 nell'ambito della consultazione degli uffici del 9 febbraio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulle banche (insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «resolvability»): indizione della procedura di consultazione.

germente il commento sulla modifica dell'OBCR, ma non la disposizione dell'ordinanza³⁹⁴.

Messaggio del Consiglio federale sulla revisione della LBCR

Nella sua proposta al Consiglio federale per la trattazione del messaggio, il DFF ha ribadito che una soluzione con fondi finanziati *ex ante* non avrebbe ottenuto il sostegno della maggioranza politica, suggerendo invece di rafforzare il sistema esistente attraverso una componente *ex ante*, il deposito di titoli³⁹⁵.

Nel suo messaggio presentato il 19 giugno 2020, il Consiglio federale ha individuato la necessità di intervenire, poiché la garanzia dei depositi in Svizzera era e resta finanziata *ex post*, mentre a livello internazionale vi è un chiaro orientamento alla creazione di fondi *ex ante*³⁹⁶. Secondo il rapporto dell'esperta Hungerbühler, che quantifica questa tendenza richiamandosi al rapporto *IADI Global Trends* del 2022, l'84 per cento dei sistemi di garanzia dei depositi si basa su finanziamenti *ex ante*³⁹⁷.

Per rispondere alla necessità di intervento individuata, il Consiglio federale ha recepito la proposta del DFF nel suo messaggio³⁹⁸. La trattazione di questa revisione della LBCR da parte delle Camere federali è descritta al numero 5.2.6.1.

5.2.5.5 Introduzione di una *net stable funding ratio* (NSFR, modifica dell'OLiQ dell'11 settembre 2020)

Duplica rinvio dell'introduzione di una NSFR

Oltre alla LCR, finalizzata a rafforzare la capacità di resistenza delle banche in caso di crisi di liquidità a breve termine, gli standard internazionali del BCBS (Basilea III) prevedevano dall'ottobre 2014 l'introduzione della NSFR, che doveva garantire un finanziamento stabile a lungo termine. Secondo il calendario iniziale del BCBS, l'entrata in vigore delle disposizioni nazionali sulla NSFR era prevista il 1° gennaio 2018. Dopo i ritardi nell'introduzione della NSFR nell'UE e negli Stati Uniti, il 22 novembre 2017 il Consiglio federale ha deciso di posticiparne il recepimento nell'OLiQ.

³⁹⁴ Si confronti il testo relativo all'art. 42h cpv. 1 a pag. 17 del commento del 23 novembre 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulle banche (insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «resolvability») con il testo relativo all'art. 42c cpv. 2 della bozza del commento, sottoposto alla prima consultazione degli uffici il 9 febbraio 2022, prima della procedura di consultazione.

³⁹⁵ Proposta del DFF al Consiglio federale del 9 giugno 2020 concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (legge sulle banche, LBCR): adozione del messaggio e risultati della procedura di consultazione, pag. 2.

³⁹⁶ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione) (FF 2020 5647, in particolare 5662).

³⁹⁷ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 17.

³⁹⁸ Messaggio del 19 giugno 2020 concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione) (FF 2020 5647, in particolare 5668 seg.).

Il 30 novembre 2018 il Consiglio federale ha nuovamente rinviato l'introduzione di una NSFR, inizialmente prevista per il 1° gennaio 2018³⁹⁹. In una lettera al DFF del 16 agosto 2018 l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) accoglieva con favore un ulteriore rinvio dell'introduzione della NSFR alla luce delle incertezze sui tempi di attuazione nell'UE e negli Stati Uniti⁴⁰⁰. Per contro la FINMA, nell'ambito della consultazione degli uffici prima della trattazione dell'oggetto da parte del Consiglio federale, appoggiava un'introduzione il più rapida possibile, a prescindere dai ritardi in alcuni ordinamenti giuridici esteri (UE, Stati Uniti) in questo ambito⁴⁰¹. All'epoca, Australia, Singapore, Hong Kong, Cina e Argentina avevano già introdotto pienamente la NSFR.

Introduzione di una NSFR entro metà 2021

Dopo aver rinviato due volte dal 2017 l'introduzione di una NSFR, con la modifica dell'OLiQ dell'11 settembre 2020⁴⁰² il Consiglio federale ha implementato i requisiti minimi del BCBS per il finanziamento stabile delle banche (quota di finanziamento). Il Consiglio federale ha fissato l'introduzione della modifica dell'ordinanza a metà del 2021 in concomitanza con l'introduzione della NSFR nell'UE, sebbene la FINMA e la BNS avessero auspicato un'entrata in vigore anticipata al 1° gennaio 2021⁴⁰³.

5.2.5.6 Istituzione di un gruppo di lavoro sulla *temporary public ownership* da parte del CC

Motivo dell'istituzione di un gruppo di lavoro sulla TPO da parte del CC

Come per il PLB, la Svizzera non aveva ancora introdotto nemmeno la TPO quando è scoppiata la crisi di CS. La TPO veniva discussa a livello internazionale dal 2011 e diversi Paesi l'avevano già introdotta nel 2016⁴⁰⁴.

Il 16 settembre 2020 il CC ha incaricato un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di SFI, AFF e FINMA di condurre un'analisi concettuale approfondita sulla TPO

³⁹⁹ «Il Consiglio federale rinvia l'introduzione della quota di finanziamento», comunicato stampa del Consiglio federale del 30 novembre 2018.

⁴⁰⁰ Proposta del DFF al Consiglio federale dell'11 novembre 2019 sull'ulteriore procedura relativa alla NSFR, pag. 2.

⁴⁰¹ Parere della FINMA dell'8 ottobre 2018 nell'ambito della consultazione degli uffici del 21 settembre 2018 concernente la proposta sull'ulteriore procedura relativa alla NSFR.

⁴⁰² RU 2020 3921

⁴⁰³ Parere della FINMA del 22 ottobre 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 10 ottobre 2019 concernente la proposta al Consiglio federale sull'ulteriore procedura relativa alla NSFR; parere della BNS del 24 ottobre 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici del 10 ottobre 2019 concernente la proposta al Consiglio federale sull'ulteriore procedura relativa alla NSFR.

⁴⁰⁴ Come illustrato nel numero 5.2.2.1, le forme in cui una TPO può essere organizzata variano da Paese a Paese e non esiste una comprensione comune del concetto di TPO.

(gruppo di lavoro TPO)⁴⁰⁵. Ciò è avvenuto su suggerimento della FINMA, che ha considerato la necessità di introdurre una TPO come uno degli insegnamenti tratti dalla primavera del 2020, quando la pandemia di COVID-19 ha portato a una situazione di tensione sui mercati finanziari⁴⁰⁶. La FINMA si è espressa a favore dell'introduzione della TPO come *ultima ratio* nell'insieme degli strumenti di stabilizzazione, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, concentrandosi sullo scenario di un fallimento della casa madre e di una TPO della filiale svizzera di rilevanza sistemica come soluzione transitoria fino alla separazione dell'unità svizzera (variante 2 nel riquadro sottostante)⁴⁰⁷.

Riquadro 7: Varianti di una TPO

Nel corso degli anni, le autorità svizzere hanno discusso complessivamente tre varianti di TPO⁴⁰⁸, presentate qui sotto in ordine crescente in base al potenziale coinvolgimento della Confederazione.

1. Partecipazione della Confederazione al capitale di CS per un importo di alcuni miliardi di franchi per creare fiducia nei mercati (variante discussa principalmente nell'autunno 2022, v. n. 6.3.3.1); in questo caso la Confederazione sarebbe stata solo azionista di minoranza e non di maggioranza. A tal proposito ci si può chiedere se «TPO» sia il termine giusto per una misura di questo tipo.
2. TPO dell'unità svizzera in fase di liquidazione (*resolution*) dopo aver raggiunto il PONV (*point of non-viability*), ad esempio in caso di fallimento delle case madri o dei gruppi (variante discussa dal gruppo di lavoro TPO a partire dal 2020 come pure a gennaio e febbraio 2023, v. n. 6.4).
3. Acquisizione dell'intero gruppo bancario prima che la banca raggiunga il PONV, con l'obiettivo di evitare del tutto la necessità di una *resolution* (variante discussa in particolare durante la fase acuta della crisi nel marzo 2023, v. n. 7.2.4 e 7.2.5). Una TPO di questo tipo probabilmente si sarebbe spinta oltre quanto previsto dai principi internazionali in materia di TPO.

⁴⁰⁵ Rapporto del gruppo di lavoro istituito dal CC sull'analisi relativa alla TPO, versione dalla SFI con osservazioni dell'AFF per invio il 20 aprile 2021 alla FINMA e all'AFF, pag. 2; cfr. anche la trascrizione della riunione del CC del 12 settembre 2022, pag. 17. Era previsto che la BNS collaborasse nel gruppo di lavoro in caso di bisogno, ma a marzo 2021 non vi era rappresentata per motivi di capacità (*Speaking points* della direttrice dell'AFF in vista della discussione della strategia TBTF con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali il 3 marzo 2021).

⁴⁰⁶ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 51.

⁴⁰⁷ *Temporary Public Ownership (TPO)*, presentazione della FINMA in occasione del workshop del 19 agosto 2020, pagg. 6–9 e 13.

⁴⁰⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 43.

Introduzione ordinaria di una TPO o preparazione dell'introduzione mediante il diritto di necessità?

Le autorità concordavano tutte sul fatto che, a differenza del PLB, la TPO non fosse centrale per creare fiducia all'esterno⁴⁰⁹. I loro pareri divergevano invece sull'introduzione di una TPO nell'ambito della procedura legislativa ordinaria: se la FINMA e la BNS appoggiavano un'introduzione rapida della TPO attraverso questa via, l'AFF e la SFI erano scettiche⁴¹⁰.

Nella sua audizione dinanzi alla CPI la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha indicato che una TPO, a differenza di un PLB, non avrebbe creato ulteriore fiducia nell'opinione pubblica per quanto riguarda la capacità di risanamento e di liquidazione. A suo avviso, però, la decisione di non avviare un processo di regolamentazione ordinario era motivata, oltre che dalle preoccupazioni legate allo strumento stesso, anche dalla necessità di definire delle priorità a livello di risorse: visto che le autorità avevano considerato prioritaria l'introduzione di un PLB, i lavori relativi alla TPO erano passati in secondo piano⁴¹¹. I documenti del marzo 2021 indicano invece che lo sviluppo delle varianti nei dossier TPO e PLB è avvenuto in parallelo⁴¹². Quindi, sebbene il gruppo di lavoro sulla TPO diretto dalla SFI non avesse interrotto ufficialmente la propria attività, a partire dalla seconda metà del 2021 i relativi lavori non avevano più avuto la priorità.

Nella sua audizione dinanzi alla CPI, la direttrice dell'AFF si è soffermata sul fatto che l'introduzione di una TPO come strumento ordinario delle autorità per far fronte a situazioni di crisi avrebbe potuto creare falsi incentivi. Ha aggiunto inoltre che le autorità dell'Amministrazione federale centrale dubitavano che la TPO fosse una soluzione proporzionata e necessaria nel contesto di una liquidazione (*resolution*); fino a quel momento né la BNS né la FINMA erano riuscite a convincere il DFF dei vantaggi di una TPO. Il rischio associato a falsi incentivi, alla responsabilità dello Stato e all'assunzione dei rischi imprenditoriali di una banca da parte dello Stato era molto elevato⁴¹³.

Alla fine il CC ha rinunciato a inserire una TPO tra gli strumenti per far fronte a situazioni di crisi a disposizione delle autorità attraverso la procedura legislativa ordinaria, ritenendo piuttosto che una TPO dovesse basarsi, se del caso, esclusivamente sull'applicazione del diritto di necessità in funzione del singolo caso⁴¹⁴.

⁴⁰⁹ Rapporto del gruppo di lavoro istituito dal CC sull'analisi relativa alla TPO, versione dalla SFI con osservazioni dell'AFF per invio il 20 aprile 2021 alla FINMA e all'AFF, pag. 14.

⁴¹⁰ *Temporary Public Ownership (TPO)*, presentazione della FINMA in occasione del workshop del 19 agosto 2020, pagg. 6–9 e 13; verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 34 seg.

⁴¹¹ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 51.

⁴¹² *Speaking points* della direttrice dell'AFF in vista della discussione della strategia TBTF con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali il 3 marzo 2021.

⁴¹³ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 43 seg.

⁴¹⁴ Rapporto del gruppo di lavoro istituito dal CC sull'analisi relativa alla TPO, versione dalla SFI con osservazioni dell'AFF per invio il 20 aprile 2021 alla FINMA e all'AFF, pag. 2.

Contenuto degli accertamenti del gruppo di lavoro

Come accennato, tra le varianti di TPO esaminate dal gruppo di lavoro da settembre 2020 vi era quella di una TPO per l'unità svizzera in liquidazione (*resolution*) una volta raggiunto il PONV (variante 2 nel riquadro precedente). Si tratta dello stesso tipo di TPO che è stato al centro delle discussioni delle autorità a gennaio e febbraio 2023⁴¹⁵, ma non della variante che prevede una TPO per l'intero gruppo bancario prima del raggiungimento del PONV, come discusso durante il fine settimana di crisi del 18 e 19 marzo (variante 3 nel riquadro precedente).

Come si evince dalle bozze del rapporto del gruppo di lavoro, quest'ultimo si è occupato in una prima fase (fino a metà 2021) delle seguenti questioni:

- condizioni per l'attuazione di una TPO mediante il diritto di necessità;
- scenari in cui si sarebbe potuta applicare una TPO;
- potenziali rischi per il settore pubblico;
- collocazione della legislazione sulla TPO negli ordinamenti giuridici esteri;
- svolgimento di una *resolution* e di una TPO.

In una seconda fase del progetto (fino a marzo 2022), le autorità hanno voluto definire in modo più dettagliato nell'ambito del gruppo di lavoro le rispettive responsabilità e competenze nella preparazione e nell'attuazione di una TPO come pure discutere le questioni pratiche concernenti l'attuazione (per gli altri lavori del gruppo di lavoro TPO, v. n. 6.4 e 7.2.5).

5.2.5.7 Quarto rapporto di valutazione del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica (2021)

Nel suo rapporto del 2021 il Consiglio federale è giunto alla conclusione che la calibratura delle esigenze TBTF assicurava un'adeguata capacità di resistenza delle banche svizzere di rilevanza sistemica, sottolineando tuttavia al contempo l'importanza di rafforzare tale capacità di resistenza. Ha ribadito che, in linea di principio, il sistema svizzero era adeguato – nei rapporti precedenti lo aveva sempre descritto come positivo – e che non si imponeva alcun nuovo orientamento sostanziale.

Esigenze in materia di capitale proprio

Per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri, il Consiglio federale ha confermato quanto già scritto nei precedenti rapporti sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica, vale a dire che la Svizzera adempiva i relativi standard internazionali⁴¹⁶. Il confronto con gli ordinamenti giuridici rilevanti per la Svizzera (UE, Regno Unito, Stati Uniti) in quest'ambito presentava un grado di dettaglio simile a

⁴¹⁵ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023; verbale della riunione dell'OD dell'11 gennaio 2023.

⁴¹⁶ 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, pag. 2 seg.).

quello del rapporto 2019, il che costituiva un miglioramento rispetto ai rapporti precedenti. Come già i rapporti del 2017 e 2019, per giustificare le esigenze così elevate poste alle G-SIB svizzere, anche il rapporto del 2021 citava le loro dimensioni superiori alla media, nel confronto internazionale, rispetto al PIL della Svizzera⁴¹⁷.

Il quarto rapporto di valutazione del Consiglio federale ha valutato la capacità di resistenza delle SIB svizzere alla luce della pandemia di COVID-19. Secondo il Consiglio federale gli adeguamenti e l'inasprimento delle esigenze in materia di capitale per le G-SIB introdotti in Svizzera dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 si sono dimostrati validi durante la pandemia di COVID-19; in tal senso ha fatto riferimento al rapporto della BNS del 2020 sulla stabilità finanziaria e al Monitoraggio FINMA dei rischi 2020. Le riserve di capitale costituite dalle G-SIB svizzere per soddisfare le aumentate esigenze in materia di fondi propri si sono rivelate utili per affrontare le turbolenze causate dalla pandemia sui mercati finanziari nel febbraio e marzo 2020⁴¹⁸.

Esigenze in materia di liquidità e PLB

Nel suo rapporto di valutazione del 2021, il Consiglio federale ha menzionato tre aspetti centrali riguardo alle esigenze in materia di liquidità definite nella legislazione TBTF svizzera.

1. Il Consiglio federale ha tratto insegnamenti dalla pandemia di COVID-19, la quale ha causato uno stress di liquidità sui mercati finanziari che non ha risparmiato nemmeno gli istituti svizzeri, nonostante questi ultimi avessero migliorato la loro capacità di resistenza grazie all'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF negli anni precedenti⁴¹⁹.
2. Il Consiglio federale ha esaminato i risultati della verifica del regime TBTF della Svizzera condotta dal FMI nel 2019⁴²⁰. Quest'ultimo ha rilevato in particolare la necessità di migliorare ulteriormente la capacità di risanamento e di liquidazione delle banche, ritenendo che andasse affrontata in via prioritaria la questione della dotazione di capitale in caso di risanamento o liquidazione.

In questo contesto, il Consiglio federale ha spiegato che le esigenze particolari in materia di liquidità per le SIB sancite dall'OLiQ dal 2013 non bastavano a garantire la differenziazione richiesta dalla legge rispetto alle banche non-SIB (esigenze in materia di liquidità molto più elevate per le SIB rispetto alle banche di rilevanza non sistemica). La maggiore capacità di resistenza richiesta dalla LBCR alle SIB per assorbire gli shock di liquidità non era quindi garantita e il fabbisogno di liquidità delle SIB in caso di risanamento o liquidazione non era adeguatamente coperto. Di conseguenza il Consiglio federale ha annunciato una revisione dell'OLiQ (v. n. 5.2.6.3)⁴²¹.

⁴¹⁷ Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2021 1487, pag. 7).

⁴¹⁸ Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2021 1487, pag. 12 seg.).

⁴¹⁹ Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2021 1487, pag. 12 seg.).

⁴²⁰ FMI, FSAP n. 19/183 sulla Svizzera, giugno 2019.

⁴²¹ Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2021 1487, pagg. 13–15).

3. Come nel rapporto del 2019, il Consiglio federale ha nuovamente menzionato il fatto che altri ordinamenti giuridici, tra cui ormai anche l'UE, avevano già implementato un PLB⁴²². Il Consiglio federale si è astenuto anche in seguito dal dichiarare pubblicamente che fosse necessario intervenire, sebbene gli accertamenti amministrativi interni sull'introduzione di un PLB fossero in corso già dal 2018 (v. n. 5.2.5.3).

Altri strumenti TBTF

Come nei rapporti precedenti, il Consiglio federale non ha menzionato la garanzia dei depositi e lo strumento della TPO nemmeno nel rapporto del 2021.

5.2.6 Dal 2021 alla fine del 2022: sostituzione del sistema di sconti, adeguamenti alla garanzia dei depositi, parametri di un *public liquidity backstop* e nuovo principio di liquidità per le banche di rilevanza sistemica

5.2.6.1 Garanzia dei depositi: le Camere federali adottano la revisione della LBCR

Nel 2017 il Consiglio federale aveva incaricato il DFF di elaborare un progetto di adeguamento della garanzia dei depositi da porre in consultazione (v. n. 5.2.3.2). Alla fine di questo processo si è giunti alla revisione della LBCR del 17 dicembre 2021⁴²³, che ha colmato diverse lacune individuate dal FMI nel sistema di garanzia dei depositi. Ad esempio, ha introdotto un deposito titoli come componente *ex ante* della garanzia dei depositi (art. 37*h* cpv. 3 lett. c n. 1 LBCR) e ha fissato il termine di pagamento per esisuisse a sette giorni, sebbene la durata massima di tale termine sia di 14 giorni⁴²⁴. Altri punti critici rilevati durante il FSAP condotto dal FMI nel 2019 non sono invece stati attuati (v. n. 5.2.6.5)⁴²⁵.

Nel 2021 il legislatore ha soddisfatto la richiesta dei partecipanti alla consultazione di trovare un equilibrio tra la garanzia dei depositi e la regolamentazione TBTF, adottando l'articolo 37*h* capoverso 7 LBCR, che disciplina la neutralità dei costi.

Le nuove disposizioni sono entrate in vigore a inizio 2023 (v. n. 5.2.6.5).

⁴²² Rapporto del Consiglio federale del 4 giugno 2021 sulle banche di rilevanza sistemica (FF 2021 1487, pag. 10).

⁴²³ RU 2022 732

⁴²⁴ Conformemente all'art. 37*i* cpv. 2 LBCR, esisuisse deve trasferire i fondi necessari all'incaricato dell'inchiesta, all'incaricato del risanamento o al liquidatore del fallimento entro sette giorni, che a sua volta ha altri sette giorni per pagare i fondi ricevuti ai depositanti (art. 37*j* cpv. 3 LBCR).

⁴²⁵ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 16 seg.

5.2.6.2 Il Consiglio federale stabilisce i parametri di un *public liquidity backstop*

Documento interlocutorio del DFF sui parametri di un PLB

Dopo che nel marzo 2021 il gruppo di lavoro PLB ha descritto le possibili varianti di un PLB nel suo rapporto all'attenzione del CC (v. n. 5.2.5.3), la FINMA, in occasione di un incontro con la SFI il 2 settembre 2021, ha fatto notare la necessità e l'importanza di compiere ulteriori progressi nell'ambito dell'introduzione di un PLB. A inizio novembre 2021, l'allora capo del DFF ha infine assegnato l'incarico di elaborare un documento interlocutorio per il Consiglio federale⁴²⁶; l'eventuale progetto presentato al Parlamento avrebbe dovuto basarsi su solide argomentazioni, anche perché non sarebbe stato possibile specificare in anticipo un importo fisso⁴²⁷. Durante il loro incontro del 24 novembre 2021, sia la SFI sia la FINMA hanno sottolineato l'importanza dell'introduzione di un PLB⁴²⁸.

Il suddetto documento interlocutorio del 9 marzo 2022 per il Consiglio federale indicava che l'opzione di un PLB implicito era stata scartata e che invece il PLB avrebbe dovuto essere sancito per legge. A motivare la rinuncia a un PLB implicito sono stati l'assenza di una chiara base legale, la mancanza di un effetto preventivo e di rafforzamento della fiducia e i significativi svantaggi in termini di competitività per le banche attive a livello internazionale. Per le autorità svizzere (DFF, FINMA e BNS) e le grandi banche attive a livello internazionale era essenziale disporre di un PLB per garantire un livello di liquidità sufficiente in caso di risanamento⁴²⁹. Per contrastare i possibili falsi incentivi di un tale meccanismo, si è previsto di non concedere un PLB senza una forma di indennizzo. Il documento interlocutorio ha definito anche le condizioni per un PLB (SIB in fase di risanamento, ricapitalizzazione, solvibilità, sussidiarietà, interesse pubblico, proporzionalità e sostegno delle autorità).

Parametri di un PLB secondo la decisione di principio del Consiglio federale dell'11 marzo 2022

Sulla base del documento interlocutorio di cui sopra, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di incaricare il DFF di preparare un progetto da porre in consultazione sull'introduzione di un PLB in Svizzera entro la metà del 2023⁴³⁰, specificando i parametri da considerare:

- le strutture di base del PLB sono sancite per legge;
- la Confederazione concede alla BNS una garanzia pari all'ammontare della liquidità messa a disposizione;
- il PLB prevede un privilegio nel fallimento;

⁴²⁶ Verbale del dialogo politico del 24 novembre 2021.

⁴²⁷ Verbale del dialogo politico del 24 novembre 2021.

⁴²⁸ Verbale del dialogo politico del 24 novembre 2021.

⁴²⁹ *Einführung eines Public Liquidity Backstops in der Schweiz*, documento interlocutorio del DFF per il Consiglio federale del 9 marzo 2022, pag. 1.

⁴³⁰ «Il Consiglio federale intende introdurre uno strumento nuovo per rafforzare la stabilità del settore finanziario», comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 marzo 2022.

- il PLB viene introdotto e concesso solo se associato a un meccanismo di indennizzo e da uno sanzionatorio.

Gli sviluppi successivi a questa decisione nell'introduzione di un PLB sono descritti al numero 6.3.4.2, poiché rientrano nella seconda fase.

5.2.6.3 Nuovo principio di liquidità per le banche di rilevanza sistemica (modifica dell'OLiQ del 3 giugno 2022)

Situazione iniziale

Nel suo quarto rapporto di valutazione del 2021, il Consiglio federale ha riconosciuto che le SIB non presentavano la maggiore capacità di resistenza agli shock di liquidità richiesta dalla LBCR rispetto alle banche di rilevanza non sistemica e ha annunciato una modifica dell'OLiQ (v. n. 5.2.5.7). Con la modifica dell'OLiQ del 3 giugno 2022⁴³¹, entrata in vigore il 1° luglio 2022, il Consiglio federale ha risposto alla necessità di intervento sopra descritta introducendo un nuovo principio di liquidità per le SIB.

Contenuto del nuovo principio di liquidità

Mentre le precedenti esigenze in materia di liquidità prevedevano che le SIB fossero in grado di resistere a una crisi di liquidità per 30 giorni, il nuovo regime di liquidità ha esteso questo orizzonte temporale a 90 giorni. La parte delle esigenze che va oltre lo scenario di stress iniziale di 30 giorni consiste in esigenze di base per tutte le SIB (art. 21–24 OLiQ) e in esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, che la FINMA può stabilire (art. 25 e 25a OLiQ). Le esigenze di base dovevano permettere di considerare, attraverso parametri minimi prescritti, i rischi non coperti dalla LCR, mentre i supplementi specifici all'istituto stabiliti dalla FINMA erano volti ad affrontare adeguatamente ulteriori rischi materiali non coperti dalle esigenze di base.

Il periodo transitorio per le esigenze di base riviste è stato fissato a fine 2023, quello per le esigenze aggiuntive specifiche all'istituto, nel caso in cui sia necessario costituire liquidità, a fine 2024. Le SIB devono presentare mensilmente la loro situazione in merito alla liquidità (art. 28 OLiQ) e, se una banca non raggiunge il grado di adempimento richiesto, la FINMA può esigere nel corso del mese informazioni a scadenze ravvicinate riguardanti il requisito LCR (art. 17b cpv. 5 OLiQ). L'efficacia delle nuove disposizioni per le SIB deve essere verificata entro la fine del 2026 (art. 31c cpv. 3 OLiQ).

Conseguenze della procedura di consultazione sul progetto di revisione

Durante la procedura di consultazione, le cinque SIB interessate e i relativi gruppi di interesse hanno criticato la mancanza di neutralità concorrenziale del progetto nel con-

⁴³¹ RU 2022 359

fronto internazionale e in particolare le ripercussioni quantitative⁴³². Secondo le autorità, le SIB hanno espresso questa critica anche se, grazie alle esigenze temporanee della FINMA, a fattori particolari legati alla pandemia e alla liquidità aggiuntiva detenuta volontariamente, al momento della revisione dell'ordinanza disponevano di una liquidità relativamente elevata, tanto che le modifiche previste difficilmente avrebbero richiesto di costituire nuova liquidità⁴³³.

In risposta a tale critica l'AFF ha sottolineato che, in vista dell'introduzione di un PLB, le SIB in caso di crisi coprono il loro fabbisogno di liquidità dapprima con i propri attivi liquidi (primo pilastro), poi mediante sostegni straordinari alla liquidità concessi dalla BNS (secondo pilastro) e solo alla fine beneficiano di liquidità aggiuntiva attraverso un PLB (terzo pilastro). Con la revisione parziale dell'OLiQ si trattava quindi di rafforzare il primo pilastro, anche nell'ottica dell'introduzione di un PLB. Tuttavia, dato che le SIB disponevano già di valori patrimoniali computabili per le esigenze particolari in materia di liquidità, per l'AFF non si trattava di un vero e proprio ampliamento del primo pilastro⁴³⁴.

Durante la consultazione degli uffici la FINMA si è dimostrata più cauta dell'AFF, pur seguendo lo stesso approccio: a suo avviso la versione posta in consultazione rispondeva già ampiamente alle richieste delle banche e non lasciava più margine di manovra per ulteriori mitigazioni⁴³⁵.

Il Consiglio federale ha tenuto parzialmente conto nel progetto delle critiche mosse dalle banche interessate. In particolare ha concesso alle SIB periodi transitori più lunghi, rinunciato alla pubblicazione delle esigenze aggiuntive specifiche all'istituto e ampliato i valori patrimoniali computabili ai fini dell'adempimento delle esigenze in materia di liquidità⁴³⁶.

La revisione nel confronto internazionale

Dal confronto del progetto con il contesto internazionale, le autorità hanno evidenziato che le SIB devono detenere liquidità aggiuntiva per i rischi non coperti dalla LCR anche nell'UE, nel Regno Unito e negli Stati Uniti, sebbene con differenze nazionali a livello di requisiti. Il Consiglio federale ha giudicato il modello svizzero severo rispetto agli standard internazionali, con le sue esigenze di base che si esten-

⁴³² Rapporto sui risultati del DFF del 3 giugno 2022 sulla procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pagg. 4–5 e 7–8.

⁴³³ Proposta del DFF al Consiglio federale del 25 maggio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pag. 3.

⁴³⁴ Parere dell'AFF del 12 aprile 2022 nell'ambito della consultazione degli uffici del 24 marzo 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»).

⁴³⁵ Parere della FINMA dell'8 aprile 2022 nell'ambito della consultazione degli uffici del 24 marzo 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»).

⁴³⁶ Proposta del DFF al Consiglio federale del 25 maggio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pag. 3 seg.; spiegazioni del 3 giugno 2022 relative alla modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni speciali per le banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pag. 6 seg.

dono oltre il trentesimo giorno di uno scenario di crisi di liquidità⁴³⁷. Va rilevato però che al momento dell'adozione della modifica dell'OLiQ del 3 giugno 2022, l'UE, il Regno Unito e gli Stati Uniti, a differenza della Svizzera, disponevano anche di un PLB qualora in caso di crisi il fabbisogno superasse la liquidità disponibile delle banche, una circostanza evidenziata anche dal DFF nella sua proposta al Consiglio federale del 22 maggio 2022⁴³⁸.

Il rapporto dell'esperta Hungerbühler mostra che il quadro giuridico svizzero va effettivamente oltre lo standard di Basilea III per quanto concerne la definizione di HQLA (*high quality liquid assets*), ma che per altri aspetti le divergenze rispetto allo standard internazionale sono minori⁴³⁹. Nel 2023 il BCBS ha verificato il quadro giuridico svizzero per determinare se fosse conforme ai requisiti in ambito NSFR, classificandolo come ampiamente conforme (*largely compliant*), il che corrisponde al secondo livello di conformità più elevato⁴⁴⁰.

5.2.6.4 **Sostituzione del sistema di sconti con un nuovo sistema di incentivazione (modifica dell'OBCR del 23 novembre 2022)**

Situazione iniziale

Nel 2019 il Consiglio federale aveva annunciato l'intenzione di abolire il sistema di sconti per migliorare la capacità di risanamento e di liquidazione (*resolvability*) delle G-SIB (v. n. 5.2.4.3). Sin dall'inizio la FINMA si è ripetutamente opposta all'abolizione del sistema di sconti senza una soluzione sostitutiva: a suo parere una tale soppressione non avrebbe semplificato il regime TBTF, bensì reso più difficile il raggiungimento della *resolvability*, fondamentale per un esito positivo del risanamento delle grandi banche. Temeva che eventuali deterioramenti in termini di capacità di risanamento e di liquidazione non potessero più essere sanzionati con una riduzione dello sconto se il sistema di sconti fosse stato abolito; inoltre ha criticato il fatto che in futuro avrebbe dovuto dimostrare in prima persona tali deterioramenti, quando invece la legislazione allora in vigore imponeva alle banche di giustificare e dimostrare il rispettivo diritto a mantenere lo sconto⁴⁴¹. Secondo la SFI, invece, senza modifiche al sistema vigente sarebbe rimasto poco chiaro cosa sarebbe successo agli incentivi dopo che le grandi banche avessero esaurito il loro potenziale di sconto massimo⁴⁴². La FINMA ha chiesto al Consiglio federale di non abolire, senza sostituirlo, il sistema di

⁴³⁷ Proposta del DFF al Consiglio federale del 25 maggio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pag. 2.

⁴³⁸ Proposta del DFF al Consiglio federale del 25 maggio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulla liquidità (disposizioni particolari per banche di rilevanza sistemica – «too big to fail»), pag. 2.

⁴³⁹ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 13.

⁴⁴⁰ BCBS (2023), *Assessment RCAP Switzerland NSFR*.

⁴⁴¹ Parere della FINMA del 14 maggio 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici sul progetto di rapporto del Consiglio federale sulle banche di rilevanza sistemica 2019, pag. 1; parere della FINMA dell'11 ottobre 2019 nell'ambito della consultazione degli uffici sull'adeguamento dell'ordinanza sui fondi propri 2019, pag. 1 seg.

⁴⁴² Parere della SFI del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

sconti allora vigente tramite la modifica dell'OBCR (e dell'OFoP) del 23 novembre 2022⁴⁴³, entrata in vigore il 1° gennaio 2023. Il Consiglio federale ha dato seguito a tale richiesta e sostituito il sistema di sconti con un nuovo sistema di incentivazione poiché era prevedibile che le grandi banche avrebbero esaurito il potenziale di sconto massimo nel prossimo futuro.

Contenuto della revisione: nuovo sistema di incentivazione

Prima della revisione, i requisiti *gone concern* per le G-SIB corrispondevano al 100 per cento dell'importo dei requisiti *going concern* meno lo sconto individuale per il miglioramento della capacità di risanamento e di liquidazione globale (*resolvability*). Questa regola incentivava le G-SIB a migliorare la loro *resolvability*. Tuttavia, dal momento che le due G-SIB avevano raggiunto lo sconto massimo possibile, il sistema di sconti aveva esaurito il suo effetto incentivante. Per questo motivo, il nuovo sistema impone a queste banche requisiti *gone concern* fissi pari al 75 per cento dei requisiti *going concern*⁴⁴⁴. Al contempo, con il nuovo sistema la FINMA può esigere dalle banche presso le quali constata ostacoli alla capacità di risanamento e di liquidazione (art. 65b OBCR) che detengano fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (fondi *gone concern*), tanto a livello di gruppo finanziario che di casa madre. L'obiettivo era garantire, con un elenco di criteri (art. 65a OBCR), che l'abolizione degli incentivi previsti dal vecchio sistema di sconti non compromettesse la capacità di risanamento e liquidazione globale delle G-SIB.

Mentre in precedenza erano le banche a dover motivare il loro diritto a ottenere o mantenere lo sconto e quindi a restare al di sotto delle esigenze effettive, con il nuovo sistema è la FINMA a poter stabilire supplementi rispetto alle esigenze di base se constata ostacoli alla capacità di risanamento e di liquidazione delle banche.

Le G-SIB hanno avuto tempo fino a fine giugno 2024 per implementare i nuovi criteri di *resolvability* (art. 69a OBCR). Il progetto ha inoltre introdotto una base giuridica esplicita che autorizza la FINMA a informare regolarmente il pubblico sulla sua valutazione del piano di stabilizzazione (*recovery plan*) e della pianificazione d'emergenza come pure sullo stato del piano di liquidazione (*resolution plan*) di tutte le banche di rilevanza sistemica.

Conseguenze della procedura di consultazione

Durante la procedura di consultazione, UBS e ASB hanno criticato fundamentalmente la sostituzione del sistema di sconti con un nuovo sistema di incentivazione, mettendo in discussione la necessità e la proporzionalità delle disposizioni proposte, poiché, a differenza del vecchio sistema, i supplementi non hanno un limite di importo e non servono al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. L'estensione della base di calcolo dei fondi supplementari in grado di assorbire le perdite per includere le esigenze relative ai fondi propri supplementari, che riguarda non solo le G-SIB ma tutte le SIB,

⁴⁴³ RU 2022 804

⁴⁴⁴ Art. 132 cpv. 2 lett. a n. 2 OFoP

è stata respinta da tutti i membri del settore che hanno partecipato alla consultazione (CS, UBS, ASB, BCZ, PostFinance ed *economiesuisse*)⁴⁴⁵.

Considerati i pareri pervenuti durante la consultazione, il Consiglio federale ha rinunciato a pubblicare l'importo dei supplementi *gone concern*. Ha inoltre limitato l'importo dei supplementi *gone concern* a una quota massima del 25 per cento dei requisiti *going concern* (tale importo non era stato limitato nel progetto posto consultazione) nonché rinunciato a estendere la base di calcolo per i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite ai fondi propri supplementari di cui all'articolo 131b OFoP⁴⁴⁶.

La sostituzione del sistema di sconti nel contesto degli standard internazionali

Nell'ambito di queste modifiche all'ordinanza, le autorità federali hanno effettuato un'analisi comparativa degli ordinamenti giuridici più rilevanti (UE, Regno Unito, Stati Uniti). Ne è emerso che, diversamente da quanto accade in Svizzera, in determinate circostanze le autorità estere sono autorizzate a intervenire anche in maniera sostanziale nella struttura giuridica e commerciale delle banche, se queste ultime non compiono abbastanza progressi a livello di *resolvability*. L'approccio svizzero invece si basa su incentivi: questi derivano, da un lato, dalla minaccia di vedersi aumentare i requisiti *gone concern* e, dall'altro, dalla pubblicazione dello stato della *resolvability* delle banche⁴⁴⁷.

5.2.6.5 Garanzia dei depositi: entrata in vigore delle revisioni di LBCR e OBCR

Adeguamento dell'ordinanza a seguito della revisione della LBCR del 17 dicembre 2021

Come descritto nel numero 5.2.6.1, il 17 dicembre 2021 le Camere federali hanno adeguato il sistema svizzero di garanzia dei depositi con una revisione della LBCR, la quale a sua volta ha reso necessario un adeguamento dell'OBCR (modifica del 23 novembre 2022)⁴⁴⁸. Il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore di entrambe le modifiche per il 1° gennaio 2023.

Nella revisione dell'OBCR il Consiglio federale ha previsto un'eccezione per le SIB riguardo ai lavori preparatori da compiere in relazione alla garanzia dei depositi, come

⁴⁴⁵ Rapporto del DFF del 23 novembre 2022 sui risultati sulla procedura di consultazione concernente la modifica dell'ordinanza sulle banche (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «*resolvability*»), n. 3.1 e 3.2.4, pagg. 4 e 7–10; commento del DFF del 23 novembre 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulle banche (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «*resolvability*»), n. 2.1, pag. 5.

⁴⁴⁶ Commento del DFF del 23 novembre 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulle banche (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «*resolvability*»), n. 2.2, pag. 5 seg.

⁴⁴⁷ Commento del DFF del 23 novembre 2022 sulla modifica dell'ordinanza sulle banche (Insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «*resolvability*»), n. 3.2, pag. 7 seg.

⁴⁴⁸ RU 2022 804

richiesto dai partecipanti alla consultazione e nonostante il parere contrario della FINMA⁴⁴⁹.

Discrepanze persistenti tra la garanzia dei depositi svizzera e gli standard internazionali

Secondo il rapporto dell'esperta Hungerbühler, il quadro giuridico svizzero era e resta non conforme (*non-compliant*) agli standard internazionali, in particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- mancanza di un meccanismo di finanziamento *ex ante*;
- mancanza di un'impostazione di diritto pubblico della garanzia dei depositi;
- impossibilità di finanziare misure di risanamento e di liquidazione (*resolution*);
- importo totale degli impegni contributivi insufficiente;
- durata totale eccessiva del termine di pagamento in caso di crisi;
- mancanza di una strategia per finanziare la garanzia dei depositi in caso di fondi insufficienti⁴⁵⁰.

5.2.7 Sintesi del monitoraggio e dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022

Prescrizioni sul capitale

Le tappe più importanti dell'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF svizzera dal 2015 al 2022 riguardo alle esigenze in materia di fondi propri sono state l'introduzione del concetto di requisiti *going concern* e requisiti *gone concern* (2016), l'aumento della qualità dei fondi propri (2016), il passaggio dal sistema con deduzioni per partecipazioni e agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP alla ponderazione del rischio (2017/2019) come pure la sostituzione degli sconti di cui all'articolo 133 OFoP con un nuovo sistema di incentivazione (2023).

Per quanto riguarda le esigenze in materia di fondi propri, nel periodo in esame spesso la FINMA e la BNS erano favorevoli a esigenze più severe, ma non riuscivano a convincere il Consiglio federale e la sfera politica delle loro valutazioni a causa degli interessi contrastanti delle grandi banche e dei relativi gruppi di interesse. Inoltre, occasionalmente la FINMA e l'autorità che emana ordinanze hanno concesso agevolazioni alle grandi banche rispetto a modifiche normative e legislative (p. es. lunghi periodi di transizione, filtro prudenziale).

⁴⁴⁹ Parere della FINMA del 28 febbraio 2022 nell'ambito della consultazione degli uffici del 9 febbraio 2022 concernente la modifica dell'ordinanza sulle banche (insolvenza, garanzia dei depositi, segregazione e «resolvability»): indizione della procedura di consultazione.

⁴⁵⁰ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 16 seg.

Esigenze in materia di liquidità

Le tappe più importanti dell'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF svizzera dal 2015 al 2023 riguardo alle esigenze in materia di liquidità sono state l'introduzione di una NSFR (2021), la conformità al requisito legale di una maggiore capacità di resistenza delle SIB rispetto alle banche di rilevanza non sistemica (2022) e gli sviluppi in materia di PLB.

Colpisce il fatto che, nel periodo in esame, sono trascorsi rispettivamente sei anni (introduzione di una NSFR) e otto anni (inasprimento del principio di liquidità per le SIB) tra l'emanazione dell'OLiQ nel 2014 e l'introduzione di ulteriori modifiche o miglioramenti sostanziali delle esigenze in materia di liquidità nella legislazione TBTF svizzera.

PLB

Nel 2016 il FSB ha raccomandato di introdurre il meccanismo di un PLB nella legislazione nazionale. Al più tardi dal 2018, anche la BNS e la FINMA hanno chiesto l'introduzione di questo strumento durante i colloqui con le autorità. I lavori volti a chiarire l'opportunità di un PLB in Svizzera e l'analisi di come incorporare tale strumento nella regolamentazione TBTF svizzera hanno richiesto tempo, anche perché all'interno del DFF (AFF e SFI), prevaleva una certa cautela rispetto a una discussione pubblica e alla fattibilità politica. Si è dovuto attendere fino a marzo 2022 perché il Consiglio federale definisse i parametri chiave di un PLB e incaricasse il DFF di elaborare un progetto da porre in consultazione.

Il rapporto dell'esperta Hungerbühler constata uno scostamento significativo del quadro giuridico svizzero dagli standard internazionali in materia di PLB⁴⁵¹.

TPO

Nei suoi rapporti sulle banche di rilevanza sistemica prima della crisi di CS (quattro rapporti dal 2015 al 2021), il Consiglio federale non ha mai preso in considerazione la possibilità di una TPO, sebbene il tema fosse stato discusso a livello internazionale dal 2016. Va notato che una TPO non è uno strumento TBTF classico. Inoltre una nazionalizzazione, anche se temporanea, è contraria all'obiettivo TBTF di evitare l'erogazione di aiuti statali, in particolare nel medio e lungo periodo.

A settembre 2020 il CC ha istituito un gruppo di lavoro sulla TPO, la cui attività tuttavia è avanzata a un ritmo meno sostenuto a causa dei lavori paralleli sul PLB. Fin da subito il CC ha deciso di non introdurre esplicitamente una norma TPO nella legislazione svizzera, ma di chiarire all'interno del gruppo di lavoro dapprima le questioni fondamentali critiche e la necessità di tale strumento. Se in caso di emergenza, nonostante le preoccupazioni esistenti, si fosse resa necessaria una TPO, questa avrebbe dovuto essere creata attraverso il diritto di necessità. Questo approccio ha suscitato opinioni divergenti tra le autorità: mentre la FINMA e la BNS appoggiavano l'introduzione di una base giuridica per la TPO per via ordinaria, l'AFF e la SFI preferivano la procedura che alla fine è stata scelta.

⁴⁵¹ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pagg. 18–22.

Gli accertamenti condotti dalle autorità si sono concentrati in gran parte sulla variante di una TPO in cui solo l'unità svizzera di rilevanza sistemica viene nazionalizzata come parte necessaria della liquidazione (*resolution*) o del risanamento del gruppo bancario. Le varianti di una partecipazione di minoranza dello Stato a breve termine o addirittura di una TPO dell'intero gruppo bancario prima del raggiungimento del PONV sono state discusse soltanto nell'autunno 2022 e nel marzo 2023, al culmine della crisi.

Ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

Tra il 2016 e il 2018 si è osservato un certo malcontento negli ambienti politici riguardo al ruolo della FINMA, la cui attività nell'ambito della vigilanza e della regolamentazione bancaria nonché della definizione di standard internazionali era considerata talvolta troppo espansiva. Ciò si è tradotto in numerosi interventi parlamentari. In attuazione della mozione 17.3317 «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari», nel 2019 il Consiglio federale ha infine emanato l'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, che disciplina i compiti della FINMA nell'ambito internazionale e della regolamentazione, i principi della regolamentazione come pure la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la FINMA e il DFF. L'obiettivo era conciliare le richieste degli ambienti politici, che auspicavano una strutturazione più chiara delle attività della FINMA, con l'indipendenza della FINMA, fondamentale per la vigilanza dei mercati finanziari. Inoltre, dal 2021, il Consiglio federale riferisce annualmente sullo stato di attuazione della nuova ordinanza.

Garanzia dei depositi

A partire dal 2014 il sistema svizzero di protezione dei depositanti è stato più volte criticato a livello internazionale. Inoltre, il gruppo di esperti incaricato dell'ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari aveva formulato chiare raccomandazioni per migliorare la garanzia dei depositi nel suo rapporto finale del 1° dicembre 2014. Tuttavia, il Consiglio federale non ha affrontato tale questione nei suoi rapporti di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica dal 2015 al 2021. Si è dovuto attendere fino a inizio 2023 perché il sistema di protezione dei depositanti venisse modificato.

Secondo il rapporto dell'esperta Hungerbühler, la garanzia dei depositi in Svizzera continua a discostarsi dagli standard internazionali in alcuni aspetti fondamentali.

Rapporti di valutazione del Consiglio federale

Prima della crisi di CS, il Consiglio federale ha pubblicato quattro rapporti di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica, uno ogni due anni a partire dal 2015. Ciò che spicca leggendo questi rapporti è che il Consiglio federale, oltre a valutare praticamente sempre in maniera positiva la legislazione TBTF svizzera nel confronto internazionale, non fa riferimento alle raccomandazioni o alle misure formulate o proposte nei rapporti precedenti. Manca inoltre un monitoraggio esplicito dello stato di attuazione delle varie misure e degli sviluppi nei singoli ambiti di intervento. L'UFG ha criticato esplicitamente questa circostanza in almeno due occasioni, durante le con-

sultazioni degli uffici sui rapporti del 2017 e del 2019. Il Consiglio federale, tuttavia, non ha adeguato la struttura (e il contenuto) dei rapporti.

Tendenze della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022

Come descritto nei numeri 4.1.1 e 5.1.3, il quadro TBTF internazionale si è sviluppato progressivamente a partire dalla crisi finanziaria del 2007–2008, culminando negli standard di Basilea III emanati nel 2017 dal BCBS⁴⁵². Nella prima fase di questo sviluppo, fino a circa il 2015, la Svizzera è stata uno dei Paesi con la regolamentazione più avanzata (o più rapidamente attuata) e quindi più severa in materia di TBTF (v. n. 4.2.2)⁴⁵³.

I numeri da 5.2.3 a 5.2.6 mostrano che dopo il 2015, successivamente all’attuazione del primo progetto TBTF, il panorama è in parte cambiato. Le autorità hanno sviluppato la regolamentazione TBTF in linea con gli standard internazionali. Nel contempo, le autorità dell’Amministrazione federale centrale – concretamente DFF e SFI – hanno anche considerato, in conformità con i segnali provenienti dagli ambienti politici e dal legislatore, la questione della creazione di condizioni di parità (*level playing field*) per le banche svizzere. Tale questione si riferiva al fatto che, per garantire la competitività di tali banche, non si sarebbero dovuti stabilire requisiti prudenziali significativamente più elevati rispetto ai mercati esteri⁴⁵⁴. Nel suo messaggio sul programma di legislatura 2019–2023, il Consiglio federale ha ad esempio affermato di non voler attuare gli standard definitivi di Basilea III più rapidamente di quanto non avrebbero fatto le importanti piazze finanziarie concorrenti per lo stesso motivo (*level playing field*)⁴⁵⁵.

A questa propensione ha contribuito anche una seconda tendenza, ossia l’instaurarsi di una certa stanchezza normativa sia a livello internazionale sia in Svizzera a partire dal 2015 circa. Sullo sfondo delle pressioni esercitate dalle banche e dalle cerchie economiche, gli ambienti politici e, di conseguenza, l’Amministrazione hanno iniziato a opporsi chiaramente a una regolamentazione bancaria più severa e a un ulteriore inasprimento del regime TBTF esistente⁴⁵⁶.

⁴⁵² BCBS, *Basel III: Finalising post-crisis reforms*, dicembre 2017.

⁴⁵³ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 24.

⁴⁵⁴ Risposte scritte alla CPI del 18 marzo 2024, pag. 2; del 9 aprile 2024, pag. 2; del 15 aprile 2024, pag. 2.

⁴⁵⁵ Messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023 (FF 2020 1565, in particolare 1627 seg.).

⁴⁵⁶ Risposte scritte alla CPI del 18 marzo 2024, pag. 4 seg.; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pagg. 24 e 39; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 50.

5.2.8 Monitoraggio e ulteriore sviluppo del diritto in materia di sorveglianza dei revisori

La CPI si è interessata anche all'ulteriore sviluppo del diritto in materia di revisione. Di seguito sono descritte l'evoluzione di tale diritto nel periodo in esame e la gestione del DFGP in questo contesto.

Secondo le informazioni fornite dalla SG-DFGP⁴⁵⁷, l'unico sviluppo significativo degli ultimi dieci anni è stato il cosiddetto progetto di raggruppamento, entrato in vigore il 1° gennaio 2015. Da allora né il DFGP, competente in materia, né la FINMA hanno evidentemente ritenuto necessario adattare la legge e la base giuridica. Nella sua risposta alla CPI, il DFGP ha però anche spiegato che la LSR era stata concepita come legge quadro e che quindi non vi era esigenza di intervenire a livello legislativo.

Su mandato della CPI, la società gw&p AG financial services advisory ha analizzato il grado di conformità della regolamentazione svizzera agli standard e alle pratiche internazionali. In un apposito rapporto due esperti di questa società, Alex Geissbühler e Milan Jovanovic, sono giunti alla conclusione che il quadro prudenziale, che definisce i diritti e gli obblighi fondamentali e il campo di attività dell'ASR, è strettamente fondato su standard e raccomandazioni nonché su *best practice* delle istituzioni internazionali rilevanti per la Svizzera⁴⁵⁸. Il principio 14 dell'*International Forum of Independent Audit Regulators* (IFIAR), secondo cui le autorità di regolamentazione della revisione contabile devono essere autorizzate a comunicare al pubblico le misure disciplinari e le sanzioni, è soddisfatto solo in parte, poiché in Svizzera la comunicazione avviene principalmente attraverso i rapporti annuali, senza che le società o le persone interessate sia nominate⁴⁵⁹.

Rimane in sospeso anche l'attuazione di una raccomandazione del FMI sull'attribuzione diretta dei mandati, pubblicata nel giugno 2019. La raccomandazione numero 6 recitava: «*Ensure that FINMA – rather than banks – contracts and pays directly for supervisory audits*»⁴⁶⁰. Questa raccomandazione, secondo la quale le società di revisione che conducono gli audit prudenziali dovrebbero essere incaricate e remunerate direttamente dalla FINMA (anziché dalle banche), è stata classificata dal FMI come una raccomandazione altamente prioritaria con un orizzonte di attuazione medio di tre-cinque anni.

Questa regolamentazione è stata oggetto anche di un dibattito politico nazionale. Già il 6 maggio 2015 il consigliere nazionale Corrado Pardini (PS Berna) aveva evidenziato in una mozione il conflitto d'interessi per le società di revisione tra il mandato legale e il committente effettivo. Chiedeva pertanto che la FINMA incaricasse direttamente le società di revisione e determinasse il contenuto della revisione⁴⁶¹. Il Consiglio federale aveva risposto, tra le altre cose, che il fatto di raggruppare tutte le competenze di vigilanza in seno all'ASR aveva posto fine al conflitto d'interessi e che la FINMA poteva ora pretendere, in casi debitamente motivati, il cambiamento di società

⁴⁵⁷ Lettera della SG-DFGP alla CPI del 22 febbraio 2024.

⁴⁵⁸ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 9.

⁴⁵⁹ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 40.

⁴⁶⁰ FMI (2019), FSAP n. 19/184 sulla Svizzera, *Technical Note – Selected Issues on Banking Supervision*.

⁴⁶¹ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 34.

di revisione. Tuttavia il Consiglio federale non aveva affrontato un punto centrale della mozione, secondo cui esiste un possibile conflitto d'interessi tra il mandato legale (e non la sorveglianza) e l'effettivo conferimento dei mandati. Nel suo parere il Consiglio federale aveva inoltre annunciato che la FINMA nel 2016, una volta terminato il periodo di vigilanza in esame, avrebbe proposto possibili opzioni di intervento, tra cui anche il conferimento diretto dei mandati e l'imputazione dei costi da parte della FINMA⁴⁶².

Proposta di riforma del diritto in materia di revisione

Nel gennaio 2016 la FINMA ha avviato un progetto per ottimizzare la vigilanza sulle società di revisione e ha individuato un'importante necessità di migliorare la vigilanza sugli istituti finanziari. Nella sua analisi ha citato diversi punti deboli del sistema, come la mancanza di indipendenza delle società di audit e la qualità inadeguata dei rapporti di verifica. Secondo l'analisi, il problema principale era l'indipendenza delle società di revisione, compromessa dall'accumulo di mandati di vigilanza, revisione contabile e consulenza presso la stessa società oggetto della vigilanza. Questo si traduceva in una dipendenza economica suscettibile di minare l'oggettività della vigilanza. La FINMA ha altresì individuato un rischio reputazionale e ha criticato il rapporto costo-efficacia. Inoltre, secondo l'analisi, i rapporti di revisione spesso mancavano di rigore critico e di differenziazione, il che impediva di individuare i rischi in modo completo e proattivo⁴⁶³.

Per ovviare a questa lacuna, la FINMA ha esaminato un pacchetto di misure volte a rafforzare l'indipendenza delle società di audit. L'elemento centrale di questo pacchetto era il conferimento diretto dei mandati alle società di audit da parte della FINMA stessa, affiancato da ulteriori misure sulla separazione rigorosa dei mandati di vigilanza e di consulenza o sull'apertura del mercato chiuso per le società di audit⁴⁶⁴.

La FINMA tuttavia era consapevole che il conferimento diretto dei mandati avrebbe incontrato la resistenza di altri gruppi di interesse del settore finanziario. Ha consultato diversi gruppi e rappresentanti chiave, in particolare rappresentanti delle maggiori società di revisione, rappresentanti di EXPERTsuisse e una delegazione dall'ASB. Le reazioni alle proposte della FINMA sono state ampiamente critiche, in particolare a causa delle preoccupazioni per il potenziale impatto sulle dinamiche di mercato e sulle relazioni consolidate tra gli istituti finanziari e le società di revisione⁴⁶⁵.

La FINMA, pur avendo individuato un potenziale di miglioramento significativo del sistema di vigilanza, ha preso atto della mancanza di sostegno politico nei confronti delle misure proposte. La proposta di conferimento diretto dei mandati da parte della FINMA è stata quindi accantonata. La FINMA ha comunque adottato una serie di altre misure per rafforzare il sistema di controllo, come l'adeguamento della revisione

⁴⁶² Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 35.

⁴⁶³ FINMA (2016), *Qualitätsverbesserung im Prüfwesen – Bestandsaufnahme und Analyse*, 23 febbraio 2016, pag. 4.

⁴⁶⁴ FINMA (2016), *Qualitätsverbesserung im Prüfwesen – Bestandsaufnahme und Analyse*, 23 febbraio 2016, pag. 4.

⁴⁶⁵ FINMA (2016), *Strategische Stossrichtung für die aufsichtrechtliche Prüfwesen*, 2 novembre 2016, pag. 3.

di base, il coinvolgimento delle associazioni professionali e l'allentamento dei requisiti professionali previsti dalla legge per gli auditor responsabili, al fine di ampliare la scelta degli esperti⁴⁶⁶.

La FINMA ha rivisto la sua circolare per l'ultima volta nel 2019 (consultazione nel 2017; entrata in vigore nel 2019)⁴⁶⁷, nella quale non ha integrato le proposte esaminate nel 2016. Il conferimento diretto dei mandati e l'assenza di rotazione non sono stati tematizzati nemmeno nel rapporto sulla valutazione *ex post* della circolare rivista⁴⁶⁸.

5.3 La vigilanza microprudenziale della FINMA su CS

Il presente capitolo è dedicato alle misure di vigilanza adottate dalla FINMA in relazione a CS nel periodo precedente la crisi (di fatto tra il 2015 e l'estate 2022).

Il numero 5.3.1 descrive i principali ambiti di intervento della FINMA. Quale banca di rilevanza sistemica, CS doveva soddisfare esigenze specifiche in materia di vigilanza. Tali esigenze riguardavano in particolare i fondi propri e la liquidità, lo sviluppo di piani d'emergenza (*emergency plan*), di stabilizzazione (*recovery plan*) e di liquidazione (*resolution plan*), la gestione dei rischi e la *compliance* della banca. Gli interventi della FINMA a livello di gestione, di strategia e di cultura di CS sono descritti nel numero 5.3.1.1, quelli a livello di gestione dei rischi, sistema di controllo interno, *corporate governance* e *compliance* nel numero 5.3.1.2, quelli sulla situazione dei fondi propri e della liquidità sono affrontati nel numero 5.3.1.3 e infine quelli sullo sviluppo dei piani di stabilizzazione, d'emergenza e di liquidazione nel numero 5.3.1.4. Il numero 5.3.1.5 esamina la questione della collaborazione della FINMA con le autorità estere.

La seconda parte del capitolo presenta i procedimenti di *enforcement* della FINMA nel periodo dal 2015 all'estate 2022 (n. 5.3.2). Infine, il numero 5.3.3 spiega il cosiddetto filtro prudenziale.

5.3.1 Vigilanza generale – principali ambiti di intervento della FINMA in relazione a CS

5.3.1.1 Interventi a livello di organi, strategia e cultura di CS

Di seguito sono presentate in ordine cronologico le misure adottate dalla FINMA tra il 2015 e il 2022 per agire indirettamente sulla strategia, la cultura e i membri degli organi di CS. Le informazioni riguardano la composizione del consiglio di amministrazione e del consiglio direttivo di CS, la remunerazione dei rispettivi membri, la

⁴⁶⁶ FINMA (2017), *Projektantrag: Zukunft des Prüfwesens*, 20 gennaio 2017, pag. 4.

⁴⁶⁷ Si veda www.finma.ch/it/news/2017/11/201711130-mm-pruefwesen/ (stato: 28 marzo 2024).

⁴⁶⁸ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 35.

redditività e l'orientamento strategico della banca, la cultura aziendale e la comunicazione di CS con la FINMA.

Per contestualizzare le rispettive valutazioni della FINMA, si tiene conto, ove opportuno, dell'evoluzione dell'organizzazione della banca e degli sviluppi sul mercato (v. in merito anche il n. 5.1)⁴⁶⁹.

Segue poi un riferimento ai procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS, dato che possono avere un impatto anche sulla gestione di una banca. Una descrizione dettagliata di tali procedimenti è riportata nel numero 5.3.2.

Osservazioni preliminari sulle competenze legali della FINMA

Nell'ambito della vigilanza continua, la FINMA non ha la competenza legale di influire direttamente sulla strategia di una banca sotto la sua vigilanza né di autorizzarla. Nel quadro del dialogo con la banca sottoposta a vigilanza può porre domande, formulare raccomandazioni o, su base volontaria, suggerire di colmare le lacune entro un certo lasso di tempo, ma, al di là di questa influenza indiretta sull'orientamento strategico, non può intervenire direttamente sui poteri decisionali dell'organo responsabile dell'alta direzione della banca⁴⁷⁰. Spetta all'organo preposto all'alta direzione della banca stabilire la strategia⁴⁷¹. Sulla base dell'articolo 25 LBCR in combinato disposto con l'articolo 26 LBCR la FINMA può quindi nominare o revocare direttamente i membri degli organi di una banca solo se sussiste un rischio di insolvenza⁴⁷². Tuttavia può fare in modo che una persona debba dimettersi dall'organo di una banca attraverso la verifica dell'irreprensibilità⁴⁷³, un divieto di esercizio della professione o un divieto di esercizio dell'attività. Al termine di un procedimento di *enforcement* finalizzato al ripristino della situazione conforme, può altresì ordinare l'ampliamento di un organo attraverso l'integrazione di persone con competenze specifiche⁴⁷⁴.

Le osservazioni di seguito riportate si basano principalmente sulle *lettere di assessment* annuali della FINMA. In tali lettere la FINMA riassume le sue valutazioni sull'istituto assoggettato, gli ambiti di intervento individuati, le aspettative che l'istituto ha soddisfatto dall'ultima lettera di *assessment* e definisce le sue nuove aspettative, indicando una scadenza. Le lettere di *assessment* vengono inviate ogni anno in primavera e si riferiscono all'anno precedente. Esse prendono il nome dell'anno a cui

⁴⁶⁹ Per una descrizione più completa dell'evoluzione della banca, si rimanda al rapporto della FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, e al rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche, FF 2024 1023.

⁴⁷⁰ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

⁴⁷¹ FINMA (2016), Circolare 2017/1 *Corporate Governance* – Banche, n. marg. 9 segg.

⁴⁷² Art. 3 cpv. 2 LBCR

⁴⁷³ In particolare le persone incaricate dell'amministrazione e gestione della banca, come pure le persone qualificate coinvolte in queste attività, devono godere di buona reputazione e garantire un'attività irreprensibile in modo permanente.

⁴⁷⁴ È quanto ha ordinato a CS nel 2018 al termine del procedimento di *enforcement* «Petrobras/FIFA/PDVSA» (v. n. 5.3.2).

si riferiscono, anche se non vengono scritte e inviate fino alla primavera dell'anno successivo. Di seguito si discutono le lettere di *assessment* 2014–2021⁴⁷⁵.

Interventi della FINMA a livello di organi, strategia e cultura di CS

Nella sua lettera di *assessment* per l'esercizio 2014, la FINMA ha affrontato anche la questione della distribuzione degli attivi ponderati in funzione del rischio tra le divisioni *Investment Bank* da un lato e *Private Banking & Wealth Management* dall'altro, chiedendo a CS di presentarle piani d'esercizio aggiornati per queste divisioni. Altro argomento affrontato sono state la prevista costituzione della nuova unità svizzera, Credit Suisse (Svizzera) SA, e la sua autorizzazione. Per quanto riguarda le retribuzioni a favore del personale di CS, la FINMA ha fatto presente alla banca che i comportamenti scorretti dei collaboratori non possono essere tollerati e devono avere ripercussioni significative sulla valutazione delle prestazioni e sulla retribuzione. Pur giudicando lo scambio con CS nel complesso professionale e costruttivo, la FINMA ha chiesto alla banca di condividere le informazioni sugli sviluppi importanti in maniera più proattiva e regolare⁴⁷⁶.

Nel marzo 2015 Tidjane Thiam è subentrato a Brady Dougan come CEO di CS (v. n. 5.1.2). Tidjane Thiam voleva attuare una nuova strategia, incentrata tra l'altro sulla riduzione e sul riorientamento dell'*investment banking*. Questa nuova strategia rendeva necessaria una ristrutturazione di CS, che è stata annunciata il 21 ottobre 2015⁴⁷⁷.

Nella lettera di *assessment* 2015 la FINMA ha annunciato che avrebbe intensificato i contatti con il consiglio di amministrazione di CS, dal momento che questo aveva un ruolo fondamentale nell'attuazione della nuova strategia e nella promozione della giusta cultura aziendale. La FINMA si è occupata anche dei numerosi cambiamenti di personale nel consiglio direttivo e a livello dirigenziale, temendo una perdita di competenze all'interno dell'organizzazione dovuta alla partenza di un numero considerevole di membri del consiglio direttivo e di alti dirigenti. Per questo motivo, e considerata la forte pressione sui grandi progetti in corso e sui nuovi obiettivi di crescita, la FINMA ha individuato rischi operativi significativi. La FINMA si aspettava quindi dai dirigenti di CS un monitoraggio proattivo dei rispettivi ambiti di competenza e una particolare attenzione sulla conformità alle prescrizioni in materia di vigilanza e

⁴⁷⁵ Oltre alle lettere di *assessment*, la FINMA disponeva di altri strumenti di vigilanza, tra cui i controlli in loco, l'impiego di incaricati delle verifiche e il dialogo prudenziale; v. n. 3.2. La FINMA ha effettuato ogni anno circa 20 controlli in loco presso CS, durante i quali ha individuato numerosi punti che la banca doveva correggere, metà dei quali associati a un rischio elevato o critico. Inoltre, conformemente alle sue direttive interne, in linea di principio la FINMA ha svolto colloqui annuali di vigilanza con il consiglio di amministrazione e con i presidenti dei comitati di rischio e di audit, incontri semestrali con il presidente del consiglio di amministrazione di CS e colloqui trimestrali di vigilanza con il CEO. A partire dal 2021 i colloqui in materia di vigilanza con il presidente del consiglio di amministrazione di CS si sono tenuti con cadenza mensile e da metà agosto 2022 su base settimanale (FINMA, *Erläuterungen zur erweiterten Chronologie*, pag. 1 seg.). I risultati dell'applicazione di questi strumenti di vigilanza sono integrati nella valutazione annuale contenuta nelle lettere di *assessment*, pertanto non sono trattate separatamente qui di seguito.

⁴⁷⁶ Lettera di *assessment* 2014 della FINMA a CS del 3 febbraio 2015, pag. 1 seg.

⁴⁷⁷ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 26.

su funzioni di controllo efficienti, allo scopo di rafforzare la capacità di resistenza della banca e del gruppo⁴⁷⁸.

Nella lettera di *assessment 2016* la FINMA ha accolto con favore il recente programma *Conduct & Ethics*, che definisce sei standard di condotta ed etica per il gruppo CS. Ha osservato tuttavia che le iniziative prese ai massimi livelli gerarchici non erano ancora state sufficientemente assimilate dal *middle management*, in particolare il *front office*. La FINMA ha inoltre valutato positivamente il piano d'esercizio aggiornato pubblicato da CS il 7 dicembre 2016⁴⁷⁹.

Nella lettera di *assessment 2017* la FINMA ha rilevato lacune nell'organizzazione di CS dovute a una *compliance* debole, il che ha contribuito al coinvolgimento in pratiche commerciali inappropriate di collaboratori e dirigenti, all'incoraggiamento o alla mancata segnalazione delle stesse. Il discorso dei superiori gerarchici non era abbastanza credibile da promuovere un comportamento appropriato (*appropriate behaviour*) presso CS. La FINMA ha preso atto della decisione di CS di rinunciare alla prevista IPO (*initial public offering*) di Credit Suisse (Svizzera) SA⁴⁸⁰.

Nella lettera di *assessment 2018* la FINMA ha riconosciuto i progressi compiuti da CS rispetto alla valutazione dell'anno precedente, richiedendo comunque la prova che le strutture e le disposizioni di *governance* di CS fossero solide ed efficienti e contribuissero all'efficacia della supervisione e della liquidazione (*resolution*) del gruppo. Ha rilevato che i rapporti con le autorità di vigilanza erano stati generalmente costruttivi e professionali e che anche il coinvolgimento dei più alti dirigenti della banca era migliorato⁴⁸¹. Tuttavia, in alcuni casi, CS non ha fornito alla FINMA informazioni tempestive, complete e nella dovuta qualità su sviluppi importanti. La FINMA ha chiesto a CS di migliorare la comunicazione a questo proposito.

Nel 2019 la FINMA ha concluso il procedimento di *enforcement* nel caso US Cross-border (v. n. 5.3.2). Ha constatato una violazione dei requisiti relativi all'organizzazione e alla garanzia di un'attività irrepreensibile nel contesto dell'attività transfrontaliera con i clienti statunitensi⁴⁸². Nella lettera di *assessment 2019*, la FINMA ha sottolineato la necessità di migliorare l'interazione con le autorità di vigilanza. Ha rilevato che il consiglio direttivo ha ampiamente decentralizzato l'organizzazione, conferendo un notevole potere decisionale a singole divisioni aziendali. In questo contesto, la FINMA ha chiesto a CS di rafforzare le attività di monitoraggio e reporting centralizzati⁴⁸³.

Le critiche della FINMA si sono inasprite nella lettera di *assessment 2020*, che l'autorità ha deciso di dividere in due parti.

Nella *prima* lettera di *assessment* al presidente entrante del consiglio di amministrazione, la FINMA ha rilevato che dalla sua istituzione non si era mai trovata di fronte

⁴⁷⁸ Lettera di *assessment 2015* della FINMA a CS del 28 gennaio 2016, pag. 1.

⁴⁷⁹ Lettera di *assessment 2016* della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pag. 11.

⁴⁸⁰ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 27; FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 9; lettera di *assessment 2017* della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 10.

⁴⁸¹ Lettera di *assessment 2018* della FINMA a CS del 24 aprile 2019, pag. 2.

⁴⁸² FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 13.

⁴⁸³ Lettera di *assessment 2019* della FINMA a CS del 24 aprile 2020, pag. 2 seg.

a così tanti problemi simultanei che richiedevano procedimenti di *enforcement* e misure di vigilanza urgenti come in questo caso. Tra tutti i principali istituti finanziari svizzeri, CS era di gran lunga quello con il bilancio peggiore in termini prudenziali. Per la FINMA il denominatore comune di tutte le lacune individuate era la cultura aziendale di CS⁴⁸⁴.

Nella *seconda* lettera di *assessment*, la FINMA ha apprezzato le misure adottate a seguito della prima lettera, con le quali sono state affrontate le sue richieste più urgenti in relazione alla cultura del rischio e alla gestione del cambiamento di CS. Ha chiesto alla banca di focalizzare l'attenzione sulle modifiche al quadro retributivo e di incoraggiare il personale a essere più proattivo nell'affrontare i problemi e a segnalarli ai superiori. Ha aggiunto che nel complesso nel 2020 CS aveva raggiunto risultati finanziari di tutto rispetto ed era riuscito a garantire la propria stabilità operativa nonostante la pandemia di COVID-19. Tuttavia questi sviluppi positivi sono stati oscurati non solo da una serie di eventi che hanno avuto grande visibilità nell'opinione pubblica e con ripercussioni significative a livello finanziario e di reputazione, ma anche dall'assenza di progressi su molte questioni che la FINMA aveva ripetutamente segnalato negli anni precedenti⁴⁸⁵.

A causa delle numerose lacune nell'ambiente di controllo, del perdurare dei problemi a livello di *governance*, dell'aumento di eventi che hanno richiesto lo svolgimento di accertamenti e l'accumulo di casi di *enforcement*, nel 2020 la FINMA ha modificato il proprio rating per CS, passando dal secondo livello (in cui l'istituto si trovava da sempre) al più elevato dei quattro livelli (sorveglianza intensiva e permanente). Ne è conseguito un ulteriore inasprimento dell'intensità e dell'impiego di altri strumenti di vigilanza⁴⁸⁶.

La FINMA ha redatto la sua lettera di *assessment 2021* nel maggio 2022. Nel documento ha affrontato l'analisi approfondita dei rischi condotta da CS dopo l'ultima lettera di *assessment*. Ha discusso anche della nomina del nuovo presidente del consiglio di amministrazione e delle conseguenti lacune nelle funzioni di controllo di CS, sottolineando che metà del consiglio direttivo era cambiato nel giro di un anno. Pur ritenendo che questi cambiamenti indicassero che CS procedeva nella giusta direzione in termini di cultura del rischio dell'istituto, per la FINMA dovevano essere accompagnati da un chiaro posizionamento da parte della direzione di CS.

La FINMA ha criticato inoltre il fatto che l'attuazione della strategia, gli sviluppi del contesto macroeconomico, gli importanti casi giuridici e la reputazione compromessa di CS abbiano ridotto significativamente la sua redditività. Il risultato operativo del primo trimestre del 2022 ha evidenziato risultati scarsi e preoccupanti nel *core business* della banca. Infine, l'ambiente di controllo di CS rimaneva debole. La FINMA ha comunque continuato ad apprezzare lo scambio costruttivo e professionale con il

⁴⁸⁴ Lettera di *assessment 2020* della FINMA a CS del 1° maggio 2021, pag. 2 seg.

⁴⁸⁵ Lettera di *assessment 2020* della FINMA a CS del 23 agosto 2021, pag. 1 seg.

⁴⁸⁶ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 29. La FINMA applica la seguente scala di rating: «subject to standard supervisory procedures» (sorveglianza standard), «subject to increased supervisory procedures» (sorveglianza più serrata), «subject to intensive supervisory procedures» (sorveglianza intensiva), «subject to intensive and continuous supervisory procedures» (sorveglianza intensiva e permanente).

consiglio di amministrazione, il *senior management* e la divisione di vigilanza di CS⁴⁸⁷.

A luglio 2022 la FINMA ha iniziato a monitorare il cambiamento di strategia di CS (v. n. 6.2.1)⁴⁸⁸.

5.3.1.2 **Interventi a livello di gestione dei rischi, corporate governance, sistema di controllo interno e compliance**

Di seguito sono presentate le misure adottate dalla FINMA a livello di gestione dei rischi, *corporate governance*, sistema di controllo interno e *compliance* presso CS tra il 2015 e l'estate 2022⁴⁸⁹. I procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS hanno sollevato numerose questioni sulla gestione dei rischi e sulla *compliance* della banca, che sono inoltre discusse al numero 5.3.2.

Osservazioni preliminari: definizioni e Circolare FINMA 2017/1

Conformemente alla prassi della FINMA, il consiglio di amministrazione di CS, in qualità di *organo preposto all'alta direzione*, era responsabile della strategia commerciale e della politica dei rischi, dell'adeguata organizzazione di CS, della situazione finanziaria e dell'andamento dell'istituto, dell'adeguata allocazione di risorse all'interno dell'istituto in termini di personale e di dotazioni di vario tipo (p. es. infrastrutture, tecnologie informatiche), della politica in materia di personale e di retribuzione, del monitoraggio e del controllo, nonché delle modifiche sostanziali alla struttura di CS.

Secondo la Circolare FINMA 2017/1, CS ha dovuto istituire diversi comitati a livello di consiglio di amministrazione, ovvero un *comitato di verifica e di rischio* nonché un *comitato di retribuzione e di nomina*. Scopo dei comitati era di garantire un reporting adeguato all'intero organo preposto all'alta direzione⁴⁹⁰. Conformemente alla prassi della FINMA in materia di vigilanza, il consiglio direttivo di CS era responsabile dell'attività operativa. Quest'ultima doveva essere in linea con la strategia commerciale nonché con le disposizioni e con le decisioni dell'organo preposto all'alta direzione⁴⁹¹.

Il sistema di controllo *interno* doveva essere composto da almeno due istanze di controllo: le unità operative orientate a generare utili e le istanze di controllo da esse indipendenti. Le istanze di controllo indipendenti dovevano monitorare i rischi e controllare che le prescrizioni legali, normative e interne venissero rispettate⁴⁹².

⁴⁸⁷ Lettera di *assessment* 2021 della FINMA a CS del 23 maggio 2022, pag. 2.

⁴⁸⁸ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 novembre 2023, pag. 20.

⁴⁸⁹ Come indicato al n. 5.3.1.1, questa presentazione si basa principalmente sulle lettere di *assessment* della FINMA.

⁴⁹⁰ FINMA (2016), Circolare 2017/1 *Corporate Governance* – Banche, n. marg. 31 segg.

⁴⁹¹ FINMA (2016), Circolare 2017/1 *Corporate Governance* – Banche, n. marg. 47.

⁴⁹² FINMA (2016), Circolare 2017/1 *Corporate Governance* – Banche, n. marg. 60.

Interventi a livello di gestione dei rischi, sistema di controllo interno, corporate governance e compliance

Nella sua lettera di *assessment 2014*, la FINMA ha discusso l'accordo fiscale con le autorità statunitensi e la dichiarazione di colpevolezza del 2014, esprimendo preoccupazione anche riguardo ai rischi di condotta e di *compliance*⁴⁹³.

Nel 2015 la FINMA ha incaricato KPMG di condurre verifiche nell'ambito della gestione dei rischi di CS, nello specifico riguardo ai rischi informatici e alla protezione dei dati dei clienti. Nel complesso la FINMA ha individuato lacune sistemiche nella gestione dei rischi di CS⁴⁹⁴. Nella primavera del 2016 la FINMA ha nuovamente criticato il fatto che i rischi di *compliance* erano semplicemente troppo elevati e potevano danneggiare la redditività e la reputazione di CS. Ha minacciato di prendere in considerazione la possibilità di limitare alcune attività commerciali e/o di imporre fondi propri supplementari, qualora la banca non avesse compiuto evidenti progressi nella lotta contro il riciclaggio di denaro nel corso del 2016. Ha inoltre sottolineato che la gestione dei rischi di CS doveva essere compatibile con i suoi obiettivi strategici, che i rischi chiave dovevano essere identificati e i rischi giuridici e di reputazione associati alla clientela internazionale di CS dovevano rimanere attentamente monitorati. La FINMA ha prospettato la possibilità di adottare ulteriori misure in assenza di progressi significativi in direzione dello standard 239 del BCBS per quanto riguarda l'aggregazione e la reportistica dei dati di rischio (di seguito «standard BCBS 239») (v. n. 4.1.1)⁴⁹⁵.

Nell'ambito del suo *assessment* del 2016, la FINMA ha giudicato «elevati» i rischi associati alla lotta contro il riciclaggio di denaro, definendo la situazione inaccettabile per una banca come CS. Il dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro è troppo debole, soprattutto in considerazione delle attività di gestione patrimoniale di CS nei Paesi emergenti. Nella stessa lettera di *assessment*, la FINMA ha criticato anche la *corporate governance* e il sistema di controllo interno di Credit Suisse SA (la casa madre), che sempre più spesso svolgeva attività non correlate al suo *core business*. La FINMA ha attribuito questa situazione alla nuova organizzazione del gruppo CS, aggiungendo che il membro del consiglio direttivo responsabile della gestione dei rischi, il *Chief Risk Officer* (CRO), non è stato in grado di monitorare in modo appropriato la riorganizzazione del gruppo. È quanto è risultato, tra le altre cose, dagli audit prudenziali di KPMG, che avevano messo in evidenza diversi punti deboli. La FINMA ha chiesto inoltre a CS di definire più chiaramente le linee di reporting⁴⁹⁶.

⁴⁹³ Lettera di *assessment 2014* della FINMA a CS del 3 febbraio 2015, pagg. 6 e 8.

⁴⁹⁴ Lettera di *assessment 2015* della FINMA a CS del 28 gennaio 2016, pag. 9.

⁴⁹⁵ Il BCBS ha sviluppato questo standard su mandato del FSB e lo ha pubblicato nel gennaio 2013. Lo standard si rivolge principalmente agli istituti di rilevanza sistemica a livello globale e nazionale, che devono implementarlo direttamente. In termini di contenuto, i requisiti coprono quattro ambiti principali: *governance*, infrastruttura, aggregazione dei dati e reportistica in materia di rischio. Lo standard stabilisce requisiti di vigilanza concreti e coordinati a livello globale per l'architettura dei rischi informatici e la gestione dei dati degli istituti, con l'obiettivo di rendere i mercati finanziari più stabili e la gestione del rischio più professionale; Volk Tobias / Lenhardt Marco (2015), BCBS 239 – Standard der Umsetzung und Ausblick für kleinere Institute, in: *CB 2015*, pag. 416.

⁴⁹⁶ Lettera di *assessment 2016* della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pagg. 3 seg., 6 seg.

L'attuazione tempestiva dello standard BCBS 239 è stata affrontata anche nell'*assessment* del 2016. La FINMA ha dichiarato che non avrebbe tollerato alcun ritardo nell'attuazione dello standard e ha invitato il CRO di CS a farne una priorità, chiedendo in particolare di garantire che la reportistica sui rischi di credito (compresa la *single client view*, v. in merito anche il n. 5.3.2) e di liquidità avvenisse entro fine 2017⁴⁹⁷.

Secondo la valutazione della FINMA, nel 2017 CS aveva migliorato l'efficacia delle sue funzioni di gestione dei rischi e di *compliance*. Lo ha incoraggiato a continuare a concentrarsi sull'eliminazione di comportamenti o pratiche commerciali illegali o in contraddizione con i valori dichiarati, le direttive e i processi interni della banca. In questo contesto ha chiesto a CS di dimostrare nella pratica l'efficacia a livello di gruppo delle misure adottate⁴⁹⁸. Malgrado ciò, la FINMA ha continuato a classificare come elevato il rischio associato al dispositivo di lotta contro il riciclaggio di denaro di CS. La FINMA ha altresì criticato il fatto che CS non avesse ancora attuato lo standard BCBS 239. Secondo la FINMA, ciò era dovuto principalmente all'infrastruttura frammentata di CS, che spesso richiedeva correzioni manuali e complesse operazioni di coordinamento. Sia le verifiche interne sia quelle esterne hanno evidenziato la necessità di migliorare la gestione dei dati da parte di CS⁴⁹⁹. La FINMA ha quindi chiesto aggiornamenti trimestrali sullo stato di implementazione dello standard BCBS 239, che dovevano essere firmati dal CEO del gruppo e confermati dall'ufficio di revisione KPMG. CS avrebbe inoltre dovuto giustificare eventuali ulteriori ritardi nell'attuazione e adottare misure per porvi rimedio⁵⁰⁰.

La FINMA ha anche criticato il fatto che, secondo la sua stessa valutazione e quella di diverse autorità di vigilanza estere, mancava una vigilanza esplicita e diretta sulle filiali e sugli uffici di rappresentanza.

Nel 2018 CS ha adottato misure per l'attuazione dello standard BCBS 239. La FINMA ha previsto che avrebbe verificato la completezza dell'attuazione dello standard nella seconda metà del 2019 sulla base di un rapporto di un terzo indipendente e imposto fondi propri supplementari qualora l'attuazione si rivelasse insufficiente. CS aveva introdotto a livello di gruppo un dispositivo di controllo dei rischi operativi: la FINMA lo ha invitato a dimostrare che tale dispositivo consentisse controlli solidi. Nel contesto dell'imminente cessazione del Libor, la FINMA ha ordinato a CS di presentare una valutazione del rischio. Essa ha inoltre fatto riferimento ai numerosi procedimenti di *enforcement* conclusi nel 2018. Ha criticato il fatto che diversi eventi, risultati di verifiche e riscontri da parte delle autorità di vigilanza indicavano che CS non aveva rimediato a tutte le lacune identificate in precedenza. Ha quindi ordinato alla banca di sviluppare un sistema valido a livello di gruppo che gli consentisse di analizzare i risultati principali in materia di audit e regolamentazione, chiedendo che il *Chief Compliance Officer* (CCO) e il CRO le riferissero due volte all'anno sull'attuazione di tale sistema⁵⁰¹.

⁴⁹⁷ Lettera di *assessment* 2016 della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pag. 8 seg.

⁴⁹⁸ Lettera di *assessment* 2017 della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 1.

⁴⁹⁹ Lettera di *assessment* 2017 della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 1 seg.

⁵⁰⁰ Lettera di *assessment* 2017 della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 7.

⁵⁰¹ Lettera di *assessment* 2018 della FINMA a CS del 24 aprile 2019, pag. 9.

Nel 2019 CS ha implementato gran parte delle richieste della FINMA a soddisfazione della stessa. In particolare la FINMA ha osservato da un lato un miglioramento costante da parte di CS nella prevenzione del riciclaggio di denaro grazie a standard e misure di *compliance* appropriati, dall'altro una contestuale ottimizzazione delle attività di gestione patrimoniale della banca nell'Africa subsahariana e in altri mercati in cui il rischio di riciclaggio di denaro è maggiore. Nella sua lettera di *assessment* 2019, la FINMA ha inoltre chiesto a CS di intensificare i controlli sulle società più piccole del gruppo e ha individuato margini di miglioramento nello scambio con le autorità di vigilanza. Ha altresì preso atto del fatto che, secondo un audit indipendente, CS aveva ampiamente implementato lo standard BCBS 239. Infine, la FINMA ha continuato a insistere sulla presentazione di rapporti semestrali da parte del CCO e del CRO di CS⁵⁰².

Nelle due lettere di *assessment* 2020 (v. n. 5.3.1.1), la FINMA ha inoltre criticato aspramente la gestione dei rischi da parte di CS, incaricando la banca di sottoporre la propria propensione al rischio a una revisione rigorosa e fondamentale. Dubitava che CS disponesse dei fondi propri necessari per continuare a condurre operazioni delle stesse dimensioni e con lo stesso profilo di rischio del passato. Per la FINMA era indispensabile che la banca migliorasse la sua cultura del rischio, fosse tenuta a rendere conto delle sue decisioni e rendesse più efficaci le sue funzioni di controllo. Diverse autorità di vigilanza avevano già segnalato alla FINMA che il numero crescente di dirigenti responsabili di diverse settori aziendali aumentava i rischi operativi e poteva generare conflitti di interessi. La FINMA ha quindi chiesto a CS di analizzare i diversi livelli di anzianità ed esperienza nelle sue divisioni di gestione dei rischi e *compliance* negli ultimi tre anni.

Nella lettera di *assessment* 2021, la FINMA ha accolto con favore il fatto che CS abbia condotto un'analisi approfondita del rischio e verificato la sua propensione al rischio, ritenendoli passi fondamentali nella giusta direzione. Ha chiesto tuttavia a CS di continuare ad adoperarsi per raggiungere gli obiettivi prefissati⁵⁰³.

5.3.1.3 Interventi sulla situazione in materia di fondi propri e liquidità di CS

Come descritto nel numero 5.2.2.1, secondo la regolamentazione TBTF le banche di rilevanza sistemica devono disporre di fondi propri che soddisfino determinati requisiti qualitativi e quantitativi come pure di liquidità sufficiente. Di seguito sono presentate le misure adottate dalla FINMA tra il 2015 e l'estate 2022 per garantire che la situazione in materia di fondi propri e di liquidità di CS fosse conforme alle esigenze previste dal diritto sulla vigilanza⁵⁰⁴.

⁵⁰² Lettera di *assessment* 2019 della FINMA a CS del 24 aprile 2020, pag. 6.

⁵⁰³ Lettera di *assessment* 2021 della FINMA a CS del 23 maggio 2022, pag. 2.

⁵⁰⁴ Anche questa presentazione si basa principalmente sulle lettere di *assessment* della FINMA. Per l'andamento finanziario di CS negli anni precedenti alla fusione d'urgenza, si rimanda alla perizia commissionata dalla CPI ai professori Harald Hau e Jean-Charles Rochet del 28 maggio 2024.

Osservazioni preliminari sullo sviluppo del contesto prudenziale

Tra il 2015 e il 2022 i requisiti prudenziali per i fondi propri e la liquidità di CS si sono inaspriti in Svizzera per effetto dell'introduzione e dell'attuazione delle norme di Basilea III, della modifica del diritto contabile e della revisione dell'OFoP (v. n. 4.2.2 e 5.2). Anche le esigenze per le filiali del gruppo CS all'estero sono aumentate. Al contempo Credit Suisse SA (la casa madre) ha beneficiato di agevolazioni prudenziali, in parte imposte dalla legge e in parte concesse nell'ambito del margine di apprezzamento della FINMA (v. n. 5.3.3).

Anche l'evoluzione dei mercati in Svizzera e all'estero ha influito sulle misure di vigilanza della FINMA nei confronti di CS. In questo contesto sono particolarmente importanti le turbolenze sul mercato a causa dello scoppio della pandemia di COVID-19 nel 2020 (v. n. 5.1).

Interventi della FINMA sulla situazione in materia di fondi propri e liquidità

La FINMA ha affrontato la situazione dei fondi propri e della liquidità di CS in tutte le lettere di *assessment* dal 2014 al 2021.

Nel 2015 la situazione dei fondi propri di CS per il 2014 era stata giudicata tesa dalla FINMA, in parte anche a causa dell'accordo raggiunto nello stesso anno con le autorità statunitensi che prevedeva una multa di 2,5 miliardi di dollari americani per CS. Nonostante ciò, le prescrizioni relative ai fondi propri rimanevano soddisfatte. In considerazione dell'inasprimento delle prescrizioni relative ai fondi propri previsto da Basilea III, la FINMA ha annunciato diverse misure di vigilanza incentrate sulla capitalizzazione del gruppo e di Credit Suisse SA (la banca madre). La FINMA ha definito la liquidità l'area di maggiore preoccupazione (*area of major concern*): la società di audit KPMG aveva espresso di nuovo numerose critiche in occasione del suo audit sulla liquidità. Diversi dati avevano inoltre dovuto essere corretti a causa di errori nel reporting. Tra le altre cose, la FINMA ha chiesto a CS di migliorare la qualità dei suoi dati e l'affidabilità della sua rendicontazione sulla liquidità⁵⁰⁵.

Nel 2016 la FINMA ha rilevato che nel 2015 la casa madre di CS aveva raggiunto i suoi obiettivi riguardo ai fondi propri con difficoltà e solo grazie a un aumento di capitale e ai contributi della società madre. Per quanto riguarda la situazione della liquidità, la FINMA ha sottolineato che, nonostante le preoccupazioni ripetutamente espresse da lei stessa e da altre autorità di vigilanza e malgrado le misure specifiche già adottate nel corso dell'anno, ha dovuto disporre misure di vigilanza supplementari nei confronti di CS per compensare le persistenti deludenti mancanze nella gestione della liquidità. La FINMA ha annunciato che avrebbe continuato a lavorare a stretto contatto con KPMG, la società responsabile degli audit prudenziali di CS. Nello specifico la FINMA ha chiesto a CS di continuare a migliorare la situazione in materia di fondi propri e di liquidità, annunciando che avrebbe verificato i progressi su base trimestrale⁵⁰⁶.

Nella lettera di *assessment 2016*, la FINMA ha dichiarato che la situazione dei fondi propri del gruppo CS era migliorata e che si attendevano ulteriori miglioramenti con

⁵⁰⁵ Lettera di *assessment* 2014 della FINMA a CS del 3 febbraio 2015, pag. 3.

⁵⁰⁶ Lettera di *assessment* 2015 della FINMA a CS del 28 gennaio 2016, pag. 5.

la prevista IPO di Credit Suisse (Svizzera) SA. Ha rilevato tuttavia che CS non era ancora riuscito a migliorare la sua situazione in materia di fondi propri attraverso gli utili non distribuiti o a rafforzare le quote di fondi propri attraverso la riduzione delle dimensioni di alcune unità. Anzi, considerati i rischi legali esistenti, la FINMA prevedeva un deterioramento della situazione dei fondi propri della banca. In questo contesto ha chiesto a CS di sviluppare diversi scenari negativi nella pianificazione dei fondi propri, comprese le possibili reazioni. Questi scenari dovevano tenere conto in particolare delle prescrizioni relative ai fondi propri più severe e delle norme di Basilea III. Infine la FINMA ha osservato che CS aveva rafforzato la sua situazione in materia di liquidità, in particolare a livello di monitoraggio della liquidità e reporting, e disponeva quindi di dati sulla liquidità più affidabili e aggiornati⁵⁰⁷.

Riguardo alla situazione dei fondi propri, la FINMA ha affrontato anche la questione della *performance economica* di CS. Nel 2017 ha rilevato che i costi di ristrutturazione del gruppo CS e i costi di scioglimento della *Strategic Resolution Unit* (un'unità del gruppo CS in cui erano raggruppati valori patrimoniali indesiderati) avrebbero continuato ad avere un impatto negativo sugli utili. In questo contesto, la FINMA ha criticato il fatto che CS stesse conducendo programmi per poter distribuire *dividendi* ai propri azionisti. Ha invitato CS a subordinare le distribuzioni agli azionisti alla realizzazione continua di utili, indicando che, a tal fine, CS doveva formulare ipotesi corrette sull'evoluzione del contesto e le relative ripercussioni sulla realizzazione di utili. La FINMA si aspettava quindi da CS prudenza sia nella politica dei dividendi sia nell'ambito delle retribuzioni variabili al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di capitale comunicati.

Nella lettera di *assessment 2017*, la FINMA ha confermato che CS aveva soddisfatto le sue aspettative in merito al miglioramento della situazione dei fondi propri sia a livello di gruppo sia di Credit Suisse SA (la banca madre). Anche l'attuazione della decisione TBTF rivista della FINMA aveva contribuito a migliorare la situazione dei fondi propri di CS (v. n. 5.3.3)⁵⁰⁸.

Nonostante ciò la FINMA ha invitato CS a ridurre la propria propensione al rischio. Inoltre ha osservato che da quel momento, una volta superata una certa soglia, le partecipazioni di Credit Suisse SA (la casa madre) nelle filiali non avrebbero più dovuto essere dedotte dai fondi propri, ma avrebbero dovuto essere prese in considerazione nella ponderazione del rischio. Per questa ragione si sarebbe verificata una maggiore concentrazione dei rischi presso Credit Suisse SA. La FINMA ha annunciato che esaminava regolarmente la ponderazione del rischio e l'indice di leva finanziaria (*leverage ratio*) di CS e ha chiesto alla banca di fornire un rapporto in merito. La FINMA ha inoltre chiesto a CS di continuare a sviluppare la propria capacità di generare dati affidabili e regolari sulla pianificazione dei fondi propri, soprattutto in vista degli *stress test*. La FINMA si è infine detta soddisfatta dei miglioramenti conseguiti nella gestione dei rischi di liquidità, pur continuando a chiedere ottimizzazioni in questo ambito⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ Lettera di *assessment 2016* della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pag. 5.

⁵⁰⁸ Lettera di *assessment 2017* della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 5.

⁵⁰⁹ Lettera di *assessment 2017* della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 5 seg.

Nella successiva lettera di *assessment 2018*, la FINMA ha preso atto del fatto che CS aveva soddisfatto le sue aspettative nonché integrato nella pianificazione dei fondi propri i risultati dello *stress test* condotto dalla FINMA nel 2017. La FINMA ha chiesto tuttavia a CS di ottimizzare la ripartizione dei fondi propri tra le varie società del gruppo. Credit Suisse SA doveva inoltre rafforzare la sua situazione in materia di fondi propri, anche attraverso gli utili non distribuiti e la distribuzione di dividendi da parte delle filiali. La FINMA ha inoltre criticato il fatto che, secondo la pianificazione dei fondi propri della banca, la distribuzione di dividendi agli azionisti fosse finanziata mediante un debito di Credit Suisse Group SA. Ha invece elogiato i progressi significativi compiuti da CS quanto a pianificazione, rendicontazione e gestione della liquidità⁵¹⁰.

Nella lettera di *assessment 2019*, la FINMA ha riconosciuto gli sforzi profusi da CS per ampliare i propri processi interni al fine di garantire un'adeguata dotazione di fondi propri. In termini di liquidità, le turbolenze del mercato causate dalla pandemia di COVID-19 hanno determinato un calo significativo della quota minima di liquidità (LCR) a livello di gruppo e di società, che a sua volta ha portato diverse società del gruppo a scendere temporaneamente al di sotto dei limiti prudenziali. La FINMA ha chiesto al consiglio direttivo di CS di esaminare la struttura di finanziamento del gruppo, di Credit Suisse SA e di altre società principali del gruppo e di discutere con il consiglio di amministrazione sulla propensione ad assumere determinati rischi in relazione al finanziamento. La FINMA ha fissato al 31 dicembre 2020 il termine ultimo per trarre insegnamenti dalle turbolenze del mercato causate dalla pandemia e per adeguare di conseguenza la propria gestione della liquidità⁵¹¹.

Nelle lettere di *assessment 2020*, la FINMA ha osservato che l'attuazione insufficiente delle sue istruzioni da parte della banca si è tradotta, tra l'altro, in una grave crisi di liquidità nell'aprile 2020. Ha rilevato che le fattispecie esaminate nell'ambito dei procedimenti di *enforcement* in corso nei confronti di CS hanno messo in luce non solo problemi di liquidità e solvibilità ma anche gravi problemi a livello di cultura del rischio, *corporate governance*, lotta contro il riciclaggio di denaro e frode nonché gestione dei rischi transfrontalieri⁵¹².

Nella seconda lettera di *assessment 2020*, la FINMA ha osservato che la situazione in materia di fondi propri di CS era migliorata, poiché diverse autorità gli avevano chiesto maggiore cautela nella distribuzione del capitale in considerazione delle incertezze dovute alla pandemia di COVID-19. Lo *stress test* condotto dalla FINMA ha tuttavia evidenziato una maggiore vulnerabilità di diversi portafogli e l'ha indotta a inasprire le esigenze in materia di fondi propri per CS fissando un obiettivo di capitale del 18,2 per cento anziché del 14,3 per cento. L'obiettivo di capitale è stato aumentato poi al 20 per cento nel 2022. Per quanto riguarda la situazione della liquidità, secondo la FINMA la prima lettera di *assessment 2020* aveva dato buoni risultati⁵¹³. Inoltre, nell'ambito della crisi del coronavirus, la FINMA ha imposto a CS elevati cuscinetti di liquidità supplementari, che a suo avviso si sono rivelati decisivi nel corso della

⁵¹⁰ Lettera di *assessment 2018* della FINMA a CS del 24 aprile 2019, pag. 5 seg.

⁵¹¹ Lettera di *assessment 2019* della FINMA a CS del 24 aprile 2020, pag. 5 seg.

⁵¹² Lettera di *assessment 2020* della FINMA a CS del 1° maggio 2021, pag. 1 seg.

⁵¹³ Lettera di *assessment 2020* della FINMA a CS del 23 agosto 2021.

crisi nel 2022 e 2023. Senza tali cuscinetti CS non sarebbe stato in grado di superare il primo *bank run* dell'ottobre 2022⁵¹⁴.

Nella lettera di *assessment 2021*, la FINMA ha constatato che CS aveva aumentato i fondi propri riducendo la distribuzione dei dividendi agli azionisti, riducendo gli attivi ponderati in funzione del rischio ed emettendo nuovi strumenti di capitale, senza però riuscire a raggiungere la soglia di fondi propri che aveva annunciato ai suoi azionisti. Sulla base delle previsioni del consiglio di amministrazione di CS, la FINMA ha ipotizzato che probabilmente CS non sarebbe stato in grado di raggiungere tale soglia anche nel 2022. Come nell'anno precedente, la FINMA ha condotto uno *stress test*, che ha nuovamente evidenziato diversi punti deboli. Ha raccomandato a CS di puntare a fondi propri più elevati. Ha inoltre chiesto alla banca di sviluppare piani d'emergenza per affrontare altri eventi imprevisi e per garantire un'appropriata dotazione di capitale del gruppo e di tutte le sue società. La FINMA ha osservato che, a livello di liquidità, CS aveva messo in pratica gli insegnamenti tratti dalle turbolenze del mercato del 2020 e attuato le relative misure. Tuttavia ha criticato il fatto che CS le abbia talvolta fornito informazioni tardive o errate riguardo alla sua liquidità, invitandolo a indagare sui motivi di tale situazione e ad agire di conseguenza⁵¹⁵.

La FINMA ha in particolare affrontato la questione della debole capitalizzazione e della redditività della banca madre di CS sia in una lettera dell'aprile 2022 sia nella lettera di *assessment 2021* e ha chiesto al consiglio di amministrazione e al consiglio direttivo di adottare misure per rafforzare la capacità di resistenza finanziaria della banca. Nella lettera di *assessment 2021* ha inoltre esteso le sue preoccupazioni a tutto il gruppo, invitando la banca ad adottare misure per prepararsi a eventi imprevedibili e garantire una capitalizzazione appropriata del gruppo e di tutte le sue unità giuridiche⁵¹⁶.

5.3.1.4 Sviluppo dei piani di stabilizzazione, d'emergenza e di liquidazione di CS

Osservazioni preliminari

In linea con gli standard del FSB, consolidati a livello internazionale, per la liquidazione (*resolution*) di istituti finanziari, anche la Svizzera pone requisiti ai piani d'emergenza (*emergency plan*), di stabilizzazione (*recovery plan*) e di liquidazione (*resolution plan*) (v. n. 5.2)⁵¹⁷.

Nel piano di stabilizzazione (*recovery plan*), le banche indicano quali misure intendono attuare per stabilizzarsi nell'ipotesi di una crisi. Questa pianificazione è di competenza delle banche. Ogni anno le banche di rilevanza sistemica devono presentare

⁵¹⁴ Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 3.

⁵¹⁵ Lettera di *assessment 2021* della FINMA a CS del 23 maggio 2022.

⁵¹⁶ Lettera della FINMA a CS dell'11 aprile 2022.

⁵¹⁷ 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, n. 2.1.2).

un piano di stabilizzazione alla FINMA⁵¹⁸, la quale ne esamina la conformità ai requisiti di legge. Se il piano è conforme, la FINMA deve autorizzarlo.

Come indicato nel numero 2.1, ogni anno⁵¹⁹ le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare che in caso di rischio di insolvenza le loro funzioni di rilevanza sistemica (le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti) in Svizzera possono essere mantenute senza interruzione (piano d'emergenza)⁵²⁰. La FINMA valuta l'attuabilità del piano sulla base dei criteri di cui all'OBCR⁵²¹.

Il piano di liquidazione che la FINMA deve allestire (*resolution plan*) illustra in che modo l'intervento di risanamento o di liquidazione di una banca di rilevanza sistemica in Svizzera e all'estero da lei stessa ordinato può essere effettuato. La FINMA allestisce il piano di liquidazione sulla base delle informazioni che la banca le ha inoltrato⁵²². Le banche devono creare le condizioni per la loro capacità di liquidazione (*resolvability*)⁵²³. Una banca di rilevanza sistemica è considerata *resolvable* se sono stati creati i presupposti per un suo risanamento o una sua liquidazione in una situazione di crisi senza compromettere la stabilità finanziaria. Per il miglioramento della loro capacità di risanamento e di liquidazione (*resolvability*), alle banche di rilevanza sistemica sono state concesse agevolazioni in materia di fondi propri fino a fine 2022 (i cosiddetti sconti), sostituiti a inizio 2023 da un nuovo sistema di incentivazione (v. n. 5.2.3.1 e 5.2.6.4)⁵²⁴.

Le osservazioni di seguito riportate riguardano lo sviluppo di questi piani, principalmente dal 2015 all'estate 2022. Sono stati presi in considerazione anche gli sviluppi fondamentali immediatamente precedenti o successivi a questo periodo.

Piano di stabilizzazione (recovery plan)

Una prima versione del piano di stabilizzazione di CS era già disponibile nel 2014⁵²⁵. Il piano di stabilizzazione di CS è stato considerato approvato a fine 2019⁵²⁶.

Le versioni riviste sono state controllate nel 2021 per determinarne l'idoneità all'approvazione. La FINMA ha approvato il piano di stabilizzazione rivisto di CS nel 2022⁵²⁷. Considerata la situazione di perdita strutturale di CS, all'inizio del secondo trimestre 2022 la FINMA ha chiesto alla banca di elaborare misure specifiche basate sul piano di stabilizzazione per poter reagire a eventi imprevedibili. Nell'estate 2022 sono seguite ulteriori interazioni orali e scritte, con la richiesta alla banca di prepararsi

⁵¹⁸ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 13.

⁵¹⁹ Art. 60 cpv. 4 OBCR

⁵²⁰ 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, n. 2.1.2).

⁵²¹ Art. 61 cpv. 1 lett. a e b OBCR

⁵²² FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 13.

⁵²³ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica. Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (FF **2017** 4177); 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, n. 2.1.2).

⁵²⁴ FINMA (2014), Il regime *too big to fail* svizzero, pag. 2.

⁵²⁵ FINMA (2014), Il regime *too big to fail* svizzero, pag. 2.

⁵²⁶ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 2.

⁵²⁷ FINMA (2022), Rapporto sulla *resolution* 2022, pag. 1 segg.

a uno scenario avverso nel caso in cui il mercato non ritenesse credibile il riorientamento strategico, l'aumento di capitale fallisse o si verificasse un altro evento significativo. Solo dopo ripetute richieste da parte della FINMA, CS ha finalmente iniziato a preparare e attuare singole misure del suo piano di stabilizzazione (v. n. 6.2.1)⁵²⁸.

Piano d'emergenza (emergency plan)

La FINMA verifica ogni volta che le misure descritte nel piano d'emergenza siano efficaci secondo l'esperienza generale e lo stato attuale delle conoscenze e che la banca abbia attuato in via preparatoria le misure necessarie per portare avanti senza interruzioni le funzioni di rilevanza sistemica. Il piano d'emergenza non deve coprire ogni potenziale rischio, bensì deve garantire che la banca sia adeguatamente preparata a uno «scenario di crisi grave, ma realistico»⁵²⁹. Nei criteri unitari di verifica fissati nell'OBCR per la valutazione del piano d'emergenza da parte della FINMA rientrano, fra le altre cose, aspetti finanziari, operativi, giuridici e afferenti al personale⁵³⁰.

Conformemente all'OBCR, l'attuazione dei piani d'emergenza doveva avvenire entro fine 2019⁵³¹. La preparazione e il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera dovevano essere conclusi e plausibili.

In merito alla costituzione di Credit Suisse (Svizzera) SA, che avrebbe dovuto garantire le funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera, nel 2016 CS ha presentato alla FINMA un piano d'emergenza rivisto. Secondo la FINMA, tuttavia, esso non era conforme ai requisiti di legge. In particolare con questo piano non erano garantiti i servizi inerenti alle funzioni di rilevanza sistemica di CS in caso di liquidazione (*resolution*). La FINMA ha chiesto a CS di intensificare i suoi sforzi in tal senso⁵³².

L'anno successivo la FINMA ha riconosciuto che CS aveva fatto progressi; tuttavia, nel 2017 e nuovamente nel 2018, ha chiesto a CS di migliorare ulteriormente la sua pianificazione d'emergenza in vista della scadenza di fine dicembre 2019⁵³³.

Nel 2019 CS ha soddisfatto ulteriori aspettative della FINMA in merito alla sua pianificazione d'emergenza, le quali riguardavano nello specifico il rafforzamento della società di servizi e la modellizzazione di possibili scenari negativi. Nello stesso anno CS ha raggiunto ulteriori traguardi nella pianificazione del finanziamento in caso di liquidazione (*resolution*)⁵³⁴. Il 25 febbraio 2020 la FINMA ha annunciato che il piano d'emergenza di CS poteva essere considerato attuabile a fine 2019. Nonostante ciò ha fatto notare a CS che erano ancora necessari progressi fondamentali in diversi ambiti, tra cui la gestione delle garanzie, la garanzia dell'attività operativa in caso di liquidazione (*resolution*) e della cosiddetta *valuation in resolution* (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2)⁵³⁵.

⁵²⁸ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 83 segg.

⁵²⁹ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 30.

⁵³⁰ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 30.

⁵³¹ Art. 69 cpv. 3 OBCR

⁵³² Lettera di *assessment* 2016 della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pag. 10.

⁵³³ Lettera di *assessment* 2017 della FINMA a CS del 5 febbraio 2018, pag. 1; lettera di *assessment* 2018 della FINMA a CS del 24 aprile 2019, pag. 2.

⁵³⁴ Lettera di *assessment* 2019 della FINMA a CS del 24 aprile 2020, pag. 10.

⁵³⁵ Lettera di *assessment* 2019 della FINMA a CS del 24 aprile 2020, pag. 10.

Nel 2020 e nel 2021 CS ha compiuto ulteriori progressi nella sua pianificazione d'emergenza, con il risultato che la FINMA ha continuato a considerare attuabile il suo piano d'emergenza⁵³⁶. La FINMA chiesto a CS di tenere in debito conto gli effetti di segnali negativi suscettibili di portare a reazioni sistemiche del mercato⁵³⁷.

Piano di liquidazione (resolution plan)

Dopo la crisi finanziaria del 2007–2008, sotto la guida del FSB sono stati elaborati gli attributi chiave per un regime di risanamento e di liquidazione (*resolution*) degli istituti finanziari (*FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*), pubblicati nell'ottobre 2011. Sulla base di tali attributi, la FINMA ha sviluppato una strategia di liquidazione per le banche svizzere di rilevanza sistemica globale. L'obiettivo era di creare condizioni favorevoli al successo del risanamento o della liquidazione di queste banche in caso di crisi: si mantenevano le funzioni di rilevanza sistemica e si liquidava in modo ordinato il resto della banca, evitando effetti negativi sul sistema finanziario globale e nazionale e sulle economie interessate⁵³⁸.

Nel 2013 la FINMA ha dichiarato che il risanamento delle banche di rilevanza sistemica sarebbe avvenuto secondo l'approccio del *single point of entry* (SPoE) con *bail-in* (v. più avanti). Concretamente, in qualità di autorità nazionale competenze in materia di vigilanza e di insolvenza per i gruppi CS e UBS, avrebbe gestito il loro risanamento a livello centrale, iniziando dalla massima società del gruppo. In questo modo i creditori della società holding capogruppo avrebbero sopportato le perdite, mentre le società operative del gruppo sarebbero state in grado di continuare la loro attività⁵³⁹.

Una prima versione dei piani di risanamento e di liquidazione di CS era stata presentata nel 2014. In questi piani era inclusa l'istituzione di un'unità giuridica separata che assumesse le funzioni di rilevanza sistemica (ossia l'attività di deposito, la concessione di mutui e la garanzia del traffico dei pagamenti in Svizzera). Tale unità separata è stata istituita nel 2016 con il nome di Credit Suisse (Svizzera) SA e ha ricevuto l'autorizzazione lo stesso anno. Si è trattato di una tappa fondamentale nell'attuazione delle prescrizioni per le banche di rilevanza sistemica previste dalla regolamentazione TBTF e dei provvedimenti per la *resolvability* di CS⁵⁴⁰.

L'anno di istituzione di Credit Suisse (Svizzera) SA è stato caratterizzato da un intenso dialogo tra FINMA e CS⁵⁴¹. La strategia principale del piano di liquidazione (*resolution plan*) di CS consisteva nel ricapitalizzare il gruppo CS convertendo il capitale di terzi in capitale proprio a livello della società madre del gruppo (Credit Suisse Group SA) (*single point of entry bail-in*), con successiva ristrutturazione delle unità del gruppo che esercitavano attività operative. Il piano prevedeva anche una strategia secondaria, qualora il *bail-in* fallisse o non fosse attuabile. L'alternativa consisteva nella suddivisione del gruppo e nella liquidazione (*resolution*) ordinata delle singole

⁵³⁶ Lettera di *assessment* 2020 della FINMA a CS del 23 agosto 2021, pag. 11.

⁵³⁷ Lettera di *assessment* 2020 della FINMA a CS del 23 agosto 2021, pag. 11.

⁵³⁸ FINMA (2013), *Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken*, n. 1.

⁵³⁹ Fischer Roland / Rötheli Rebecca (2019), *Bail-in heute und morgen*, in: *Jusletter*, 24 giugno 2019, n. marg. 14.

⁵⁴⁰ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, pag. 31.

⁵⁴¹ Lettera di *assessment* 2016 della FINMA a CS del 2 febbraio 2017, pag. 4.

società del gruppo con la contestuale attivazione del piano d'emergenza per preservare le funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera⁵⁴².

La FINMA ha continuato a sviluppare questi piani su base continuativa. A partire dal 2015, ha valutato annualmente la capacità di liquidazione (*resolvability*) di CS nel contesto nazionale e internazionale⁵⁴³.

Il CS ha dovuto attuare un serie di misure preparatorie per garantire che la strategia globale di liquidazione (*resolution*) potesse essere implementata con successo. La FINMA ha definito quattro ambiti tematici rilevanti per il successo dell'attuazione del piano di liquidazione (*resolution plan*). I primi tre ambiti tematici riguardavano la disaggregazione delle dipendenze interne al gruppo e la riduzione di quelle esterne, per esempio nei confronti delle infrastrutture del mercato finanziario. In particolare, il gruppo nella sua totalità e le singole unità non dovevano per quanto possibile essere compromesse dal dissesto di una società del gruppo o dall'inadempienza di un soggetto terzo. Il quarto si focalizzava sulla questione delle capacità operative (*capabilities*) che le banche devono possedere in modo tale da suffragare in misura sufficiente il piano di *resolution* della FINMA⁵⁴⁴.

Nel 2019 la FINMA ha rilevato che CS aveva migliorato la sua *resolvability* mediante l'ulteriore ampliamento della sua capacità di sopportare perdite esterne, adempiendo già anticipatamente le esigenze in tale ambito. La società di servizi istituita da CS erogava servizi essenziali per le unità del gruppo che esercitavano attività operative. In tal modo si garantiva che tali servizi in parte necessari per tutto il gruppo continuassero a essere mantenuti anche in caso di dissesto di un'unità del gruppo che esercitava attività operative. Infine, sono stati conseguiti importanti traguardi nelle operazioni transfrontaliere, con CS che aveva attuato le disposizioni nazionali e internazionali per il riconoscimento contrattuale della dilazione dei diritti di disdetta anticipati nei contratti finanziari⁵⁴⁵.

Nel febbraio 2020 la FINMA ha constatato che nel 2019 CS aveva adottato misure preparatorie significative, compiendo così grandi progressi verso il raggiungimento della sua capacità di liquidazione globale (*resolvability*). In particolare la FINMA ha osservato che il decentramento strutturale era sufficiente, mentre le misure relative alla liquidità non erano ancora attuate. Le misure preparatorie di CS non erano sufficientemente avanzate per poter giudicare credibile la possibilità di una liquidazione (*resolution*) globale. Per la FINMA restavano necessari interventi a livello di decentramento operativo e finanziario come pure di attuazione e risorse⁵⁴⁶.

Nel 2020 CS ha compiuto ulteriori progressi nell'ambito della sua capacità di liquidazione globale (*resolvability*). A livello di decentramento operativo, ha migliorato la garanzia di accesso alle infrastrutture del mercato finanziario durante la crisi. La FINMA ha osservato che CS ha ampliato le sue capacità al fine di operare una ricapitalizzazione a livello di gruppo, effettuare le valutazioni necessarie e calcolare su base continuativa il fabbisogno di liquidità e di capitale in caso di crisi, per poi comunicarlo

⁵⁴² FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 30.

⁵⁴³ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* 2012-2023 del 26 settembre 2023, pag. 5.

⁵⁴⁴ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 28.

⁵⁴⁵ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 26.

⁵⁴⁶ FINMA (2020), Rapporto sulla *resolution* 2020, pag. 29.

alla FINMA; tuttavia, ha giudicato ancora insufficienti i lavori preparatori di CS, rilevando in particolare la necessità di migliorare gli ambiti di decentramento finanziario e di ristrutturazione *post bail-in*⁵⁴⁷.

Nel 2021 CS ha compiuto ulteriori progressi nella pianificazione della liquidazione (*resolution*) e, a livello di decentramento operativo, ha ottimizzato la garanzia di accesso alle infrastrutture del mercato finanziario durante la crisi. Ha inoltre adottato ulteriori misure per essere in grado in una crisi di poter informare costantemente la FINMA circa il suo fabbisogno di liquidità e capitale. Ha altresì sviluppato ulteriormente le sue capacità di ristrutturazione *post bail-in*. La FINMA ha stimato che gli interventi rimanenti, in particolare quelli concernenti gli ambiti della valutazione e della ristrutturazione, avrebbero potuto essere conclusi nella migliore delle ipotesi entro fine 2022. Ha poi annunciato che in futuro avrebbe testato in maniera mirata ed approfondita l'applicabilità pratica e l'efficacia delle misure di liquidazione⁵⁴⁸.

La FINMA ha ritenuto sufficienti i lavori preparatori di CS per la prima volta a fine 2022⁵⁴⁹.

5.3.1.5 Collaborazione della FINMA con le autorità di regolamentazione estere

Molte società del gruppo CS avevano la propria sede all'estero, di conseguenza erano sottoposte non solo alla vigilanza della FINMA ma anche a quella delle autorità estere competenti, con molte delle quali la FINMA ha collaborato a stretto contatto. Tale collaborazione è avvenuta in particolare nell'ambito del *Core College of Supervisors*, di cui fanno parte anche la *US Federal Reserve Board*, la *Federal Reserve Bank of New York* e la *Prudential Regulation Authority* (PRA) britannica. Dal 2015 all'estate 2022 gli scambi sono avvenuti in linea di principio con frequenza mensile, mentre il *Core College* si è riunito due volte all'anno. Le interazioni hanno riguardato il coordinamento delle attività di vigilanza congiunte e la formulazione delle aspettative nei confronti della banca⁵⁵⁰.

Inoltre il *Crisis Management Group* (CMG) ha tenuto i suoi incontri due volte all'anno⁵⁵¹. Per la FINMA erano responsabili collaboratori della divisione *Recovery e Resolution*. Al CMG partecipavano anche le principali autorità di Stati Uniti e Regno Unito (*US Federal Reserve Board*, *US Federal Deposit Insurance Corporation*, PRA e *Bank of England*), suscettibili di svolgere un ruolo centrale in caso di liquidazione

⁵⁴⁷ FINMA, Rapporto sulla *resolution* 2021, www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Rapporto sulla *resolution* > Rapporto sulla *resolution* relativo al 2021.

⁵⁴⁸ FINMA, Rapporto sulla *resolution* 2021, www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Rapporto sulla *resolution* > Rapporto sulla *resolution* relativo al 2021.

⁵⁴⁹ FINMA, Rapporto sulla *resolution* 2023, www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Rapporto sulla *resolution* > Rapporto sulla *resolution* relativo al 2023.

⁵⁵⁰ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 11.

⁵⁵¹ Il CMG è stato istituito prima del 2012 sulla base delle raccomandazioni del FSB. FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 1.

(*resolution*) internazionale di una grande banca svizzera. Il CMG è responsabile della prevenzione e della gestione di situazioni di crisi in ambito transfrontaliero⁵⁵².

Il CMG si è concentrato sulla debolezza sempre più accentuata dei redditi e del capitale nonché sulla gestione dei rischi di CS. Secondo l'allora responsabile dell'unità Policy e attività internazionali della FINMA, la reputazione di CS all'interno del CMG si era erosa nel tempo anche a causa del comportamento in parte avventato della banca⁵⁵³.

Nell'estate 2022 il dialogo in seno al CMG si è intensificato, non da ultimo perché la situazione di CS preoccupava le autorità statunitensi e britanniche. Le discussioni hanno riguardato la situazione di CS non solo in materia di liquidità ma anche di fondi propri, e in questo contesto è stata sollevata la possibilità di un *ring fencing* (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2)⁵⁵⁴. Anche l'introduzione di un PLB in Svizzera è stata un tema ricorrente nelle discussioni del CMG⁵⁵⁵.

Tra il 2015 e l'estate 2022 il CMG si è riunito annualmente con le autorità di Stati Uniti e Regno Unito per i cosiddetti *Crisis Management College* (CMC), sotto la guida del direttore della FINMA. Ad alcuni degli incontri, della durata di due o tre giorni ciascuno e che, con poche eccezioni, si sono sempre svolti in Svizzera o in videoconferenza, ha partecipato anche il *senior management* di CS. Il programma consisteva nell'informare le autorità estere sullo stato di preparazione e di gestione della crisi di CS, comprese le esercitazioni pratiche (*table top exercises*).

La collaborazione tra le autorità è stata descritta come intensa, impegnativa e costruttiva. Le risorse messe a disposizione, in particolare per la preparazione dei CMC, sono state considerevoli per tutte le autorità e le banche coinvolte. Secondo l'allora responsabile dell'unità Policy e attività internazionali, i rapporti personali, molto importanti nel contesto di una crisi, erano caratterizzati dalla fiducia e dal riconoscimento delle prestazioni fornite dalla FINMA quale autorità competente⁵⁵⁶.

Infine, la FINMA ha presieduto l'annuale *Asia-Pacific College* (APAC) con le autorità di vigilanza di Hong Kong, Singapore, Giappone e Cina. Uno degli scopi principali dell'APAC era di informare le autorità di vigilanza e di *resolution* asiatiche sugli sviluppi significativi in Svizzera e negli altri CMC. Data l'importanza dei mercati asiatici per CS, era necessario coinvolgere le autorità asiatiche nell'ambito della preparazione e della gestione delle crisi⁵⁵⁷.

Nelle lettere di *assessment* inviate a CS, la FINMA ha tenuto conto ed enfatizzato le esigenze e le preoccupazioni delle autorità di vigilanza estere⁵⁵⁸. La Fed e la PRA hanno infatti sempre ricevuto una copia di tali lettere di *assessment*. Inoltre, il *Core College* redigeva una lettera di feedback due volte all'anno⁵⁵⁹.

⁵⁵² FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 14 e 28; FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 23.

⁵⁵³ Risposte scritte alla CPI del 14 aprile 2024, pag. 10.

⁵⁵⁴ Verbale della riunione del CC del 3 agosto 2022, pag. 9.

⁵⁵⁵ Risposte scritte alla CPI del 14 aprile 2024, pag. 2; nota interna del DFF del 2 luglio 2012.

⁵⁵⁶ Risposte scritte alla CPI del 14 aprile 2024, pag. 10.

⁵⁵⁷ Risposte scritte alla CPI del 14 aprile 2024, pag. 10.

⁵⁵⁸ Lettera di *assessment* 2015 della FINMA a CS del 28 gennaio 2016, pag. 6.

⁵⁵⁹ FINMA, *Erläuterungen zur Chronologie 2012–2023*, pag. 2.

5.3.2 Procedimenti di *enforcement*

La CPI ha commissionato un'inchiesta ai sensi dell'articolo 166 capoverso 3 LParl con l'obiettivo di esaminare la legalità, l'adeguatezza e l'efficacia dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS tra il 2012 e fine 2022 (v. n. 1.4.3.2). Il presente capitolo si basa sui risultati degli inquirenti della CPI, Albrecht Langhart e Matthias Hirschle, e riassume gli aspetti principali dal punto di vista della CPI. Per una panoramica completa dei procedimenti di *enforcement* si rimanda al rapporto degli inquirenti⁵⁶⁰, pubblicato contestualmente al rapporto della CPI.

Il presente capitolo si apre con una panoramica dei procedimenti di *enforcement* e degli accertamenti preliminari informali che non sono sfociati in un procedimento nei confronti di CS, riportati sotto forma di tabella e in ordine cronologico (in base alla data di chiusura degli accertamenti preliminari o del procedimento di *enforcement*) (n. 5.3.2.1). Descrive poi l'apertura di un procedimento di *enforcement*, la competenza operativa della FINMA e i criteri applicabili (n. 5.3.2.2); in seguito illustra i risultati dei procedimenti di *enforcement* e le eventuali misure di applicazione (n. 5.3.2.3). Successivamente presenta la comunicazione pubblica della FINMA sui procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS (n. 5.3.2.4) e il confronto con procedimenti di *enforcement* contro altre banche di rilevanza sistemica (n. 5.3.2.5). Il capitolo si chiude con la presentazione di due procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS (v. n. 5.3.2.6), che sono di particolare importanza per le constatazioni della CPI (v. n. 11.1.1).

5.3.2.1 Panoramica dei procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022

La tabella che segue fornisce una breve panoramica dei procedimenti di *enforcement* condotti dalla FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022. Una tabella dettagliata, che contiene anche le fattispecie dei singoli procedimenti di *enforcement*, gli strumenti di vigilanza disposti dalla FINMA e le eventuali misure di applicazione adottate, è riportata nell'allegato 6. Questa tabella illustra, per sua natura, i procedimenti di *enforcement* in modo molto semplificato. Per spiegazioni più dettagliate, in particolare sulle basi giuridiche applicabili, le considerazioni fatte durante il procedimento preliminare, le procedure di *escalation* interne alla FINMA e le misure disposte, la CPI rimanda al rapporto degli inquirenti Langhart e Hirschle.

Le righe evidenziate in grigio corrispondono ai procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS, quelle non evidenziate si riferiscono agli accertamenti preliminari. A causa di interessi privati (salvaguardia del segreto bancario) o di interessi pubblici (salvaguardia del segreto d'ufficio) alcuni procedimenti di *enforcement* sono stati resi anonimi. Sono elencati nel rapporto e nella tabella nell'allegato 6 come «procedimento anonimizzato».

⁵⁶⁰ Langhart Albrecht / Hirschle Matthias (2024), *Enforcement-Verfahren der FINMA gegen die Credit Suisse in der Zeit zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 31. Dezember 2022*, rapporto d'inchiesta del 24 maggio 2024 commissionato dalla CPI.

Tabella 6: Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di enforcement della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022

Titolo breve ⁵⁶¹	Apertura	Chiusura ⁵⁶²	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
Procedimento anonimizzato	28.7.2010	23.1.2012	N. marg. 81
«FutureGeneration»	7.9.2011	27.2.2012	N. marg. 80
«Servizi finanziari US»	26.10.2011	21.9.2012	N. marg. 129 segg.
Procedimento anonimizzato	4.10.2012	7.3.2013	N. marg. 82
«Arab Spring», procedimento anonimizzato	30.9.2011	24.5.2013	N. marg. 148 segg.
«GPF»	27.5.2013	14.8.2013	N. marg. 84
Procedimento anonimizzato	7.5.2013	22.8.2013	N. marg. 85
«Uzbekistan»	10.3.2013	23.10.2013	N. marg. 83
Procedimento anonimizzato	27.2.2012	12.5.2014	N. marg. 86
Procedimento anonimizzato	6.5.2013	3.11.2014	N. marg. 87
«Commercio di valute»	6.6.2014	11.11.2014	N. marg. 88 segg.
Procedimento anonimizzato	8.5.2015	28.8.2015	N. marg. 91
Procedimento anonimizzato	22.1.2015	21.12.2015	N. marg. 92
«Servizi finanziari transfrontalieri in Italia»	21.7.2015	29.4.2016	N. marg. 93 segg.
«IMDB»	5.6.2016	17.2.2017	N. marg. 97 segg.
«Fuga di dati Italia»	19.5.2016	12.12.2017	N. marg. 99
«Sospetto di insider trading», procedimento anonimizzato	data non nota	13.8.2018	N. marg. 101
«Petrobras/FIFA/PDVSA»	25.9.2018	3.9.2018	N. marg. 168 segg.
Procedimento anonimizzato	6.4.2018	6.9.2018	N. marg. 100
«Dino»	5.2.2016	3.9.2018	N. marg. 219 segg.
«Distressed Debt»	data non nota	2.11.2018	N. marg. 102
Procedimento anonimizzato	5.2.2016	23.11.2018	N. marg. 243 segg.

⁵⁶¹ I titoli qui selezionati servono a fornire una panoramica dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS. Si riferiscono alle fattispecie oggetto dell'inchiesta e, a quanto risulta, non corrispondono ad alcuna designazione ufficiale della FINMA.

⁵⁶² In questa tabella, come nel resto del capitolo, il termine «chiusura» si riferisce alla data della decisione finale. Non è sempre possibile stabilire con precisione le date di apertura e di chiusura degli accertamenti preliminari; in tal caso, la data indicata si riferisce all'ultima azione intrapresa nella procedura in questione secondo il rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024).

Titolo breve ⁵⁶¹	Apertura	Chiusura ⁵⁶²	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
Procedimento anonimizzato	data non nota	23.11.2018	N. marg. 103 segg.
Procedimento anonimizzato	data non nota	8.4.2019	N. marg. 109
«SSA Bonds»	data non nota	25.4.2019	N. marg. 110
Procedimento anonimizzato	17.3.2017	27.9.2019	N. marg. 260 segg.
Procedimento anonimizzato	data non nota	11.11.2019	N. marg. 111
«Cessazione Libor»	data non nota	25.6.2021	N. marg. 112
«Vaticano»	data non nota	3.9.2021	N. marg. 113 segg.
«Mozambico»	25.9.2020	17.9.2021	N. marg. 278 segg.
«Casi di pedinamento»	21.8.2020	1.10.2021	N. marg. 300 segg.
«António Horta-Osório»	data non nota	28.1.2022	N. marg. 115
«Obbligo di notifica delle operazioni»	23.3.2021	17.3.2022	N. marg. 116
«Esecuzione Single Client View»	4.6.2021	1.4.2022	N. marg. 326 segg.
«Greensill»	5.3.2021	9.12.2022	N. marg. 381 segg.
«Archegos»	16.4.2021	14.7.2023	N. marg. 397 segg.
Totale accertamenti preliminari svolti tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022: 42⁵⁶³			
Totale procedimenti di <i>enforcement</i> eseguiti nei confronti di CS: 11⁵⁶⁴			

⁵⁶³ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024); su 42 accertamenti preliminari, gli inquirenti ne hanno esaminati 38, poiché negli ultimi quattro casi la decisione di aprire o meno un procedimento di *enforcement* è stata presa al di fuori del periodo dell'inchiesta. Dei 38 accertamenti preliminari esaminati, 11 sono sfociati in procedimenti di *enforcement* (in grigio nella tabella), 25 no (non evidenziati nella tabella).

⁵⁶⁴ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 78. Nel periodo del mandato d'inchiesta (dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2022), il Comitato di *enforcement* (ENA) ha deciso di non avviare procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS in otto casi. Nei restanti 25 casi, la decisione è stata presa dalla divisione *Enforcement* della FINMA, senza coinvolgere l'ENA.

5.3.2.2 Criteri per l'avvio e lo svolgimento dei procedimenti di *enforcement*

Tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022 la FINMA ha condotto accertamenti preliminari su CS in 42 casi. Gli accertamenti preliminari hanno portato all'apertura di procedimenti di *enforcement* in 13 casi, ma poiché tre casi sono stati raggruppati, alla fine la FINMA ha emesso 11 decisioni di chiusura (v. supra tabella 6)⁵⁶⁵.

Esame iniziale della fattispecie nell'ambito degli accertamenti preliminari

Prima di disporre l'apertura di un procedimento di *enforcement*, la FINMA ha condotto accertamenti preliminari per chiarire le indicazioni di possibili violazioni del diritto in materia di vigilanza da parte di CS. Tali indicazioni provenivano in parte dai risultati acquisiti dalla FINMA durante la sua costante attività di vigilanza su CS, in parte da informazioni fornite da altre autorità e in parte da notizie riportate dai media⁵⁶⁶.

Competenze per l'avvio di un procedimento di enforcement

I procedimenti di *enforcement* erano di competenza della direzione della FINMA, quindi a livello operativo dell'autorità⁵⁶⁷. Le decisioni di apertura e chiusura dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS come pure dei suoi organi e collaboratori erano prese dal Comitato di enforcement (ENA)⁵⁶⁸. I membri permanenti dell'ENA sono il direttore della FINMA, che presiede tale comitato, e i responsabili della divisione Supervisory policy e legal expertise e della divisione Enforcement. I membri occasionali dell'ENA con diritto di voto sono invece i responsabili delle divisioni interessate dall'affare in corso.

La direzione veniva sempre informata delle decisioni dell'ENA e, a sua volta, informava il consiglio di amministrazione sui procedimenti di *enforcement*. Secondo le indicazioni fornite alla CPI, queste informazioni erano sommarie. Il consiglio di amministrazione poneva tuttavia diverse domande alla direzione e il reporting sull'*enforcement* dava luogo a discussioni di carattere fondamentale. Per esempio, durante un briefing sul caso «Archegos», il consiglio di amministrazione della FINMA ha discusso della cultura del rischio di CS e della necessità di introdurre un regime di *senior management*⁵⁶⁹.

⁵⁶⁵ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 78 e 128.

⁵⁶⁶ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 47.

⁵⁶⁷ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle, n. marg. 46. In alcuni casi, la divisione Enforcement ha deciso di sospendere gli accertamenti preliminari d'intesa con i responsabili della vigilanza, senza una decisione da parte dell'ENA (cfr. rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle [2024], n. marg. 80, 82 segg., 91 seg., 99).

⁵⁶⁸ Art. 10 cpv. 4 del Regolamento operativo della FINMA (*Geschäftsreglement FINMA*) del 6 dicembre 2023; rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 45.

⁵⁶⁹ Compilazione interna della FINMA del 28 giugno 2024; estratti del verbale del consiglio di amministrazione della FINMA secondo la nota della FINMA del 28 giugno 2024.

Criteri per l'apertura di un procedimento di enforcement

Per decidere se aprire un procedimento di *enforcement*, l'ENA si basava su due criteri⁵⁷⁰:

- gravità della (presunta) violazione del diritto vigente in materia di vigilanza: consapevolezza della banca di aver violato la legge; natura sistematica della violazione; minaccia per creditori o investitori; livello gerarchico della banca coinvolto nei fatti; durata della violazione;
- interesse dell'*enforcement*, ossia effetto in termini di prevenzione generale e prevenzione speciale: esistenza di un pericolo per la piazza finanziaria; importanza per il ripristino della situazione conforme.

Applicando questi criteri, la FINMA si è astenuta dall'aprire un procedimento di *enforcement* in particolare se uno o più procedimenti erano già in corso o si erano da poco conclusi nello stesso contesto⁵⁷¹.

Per facilitare la valutazione e la documentazione dei suddetti criteri, la FINMA ha sviluppato una cosiddetta matrice di *enforcement* che l'ENA ha utilizzato per la prima volta nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» (v. n. 5.3.2.6)⁵⁷².

Secondo la valutazione degli inquirenti Langhart e Hirschle, la FINMA ha utilizzato criteri appropriati per decidere se aprire o meno un procedimento di *enforcement* nei confronti di CS⁵⁷³. L'applicazione di questi criteri come pure i risultanti esami preliminari sono stati opportuni in tutti i casi esaminati, con un'unica eccezione: il caso «Petrobras/FIFA/PDVSA – Esecuzione Single Client View», in cui la FINMA ha negato la proporzionalità dell'apertura del procedimento contro persone fisiche (v. n. 5.3.2.6)⁵⁷⁴.

Secondo gli inquirenti, la FINMA ha sfruttato appieno la sua competenza di adottare misure prima dell'apertura di tutti i procedimenti di *enforcement*. Un'eccezione è data dal procedimento di *enforcement* «Casi di pedinamento». Gli inquirenti Langhart/Hirschle ritengono che sarebbe stato opportuno anticipare l'apertura di un procedimento di *enforcement*⁵⁷⁵. La FINMA non condivide la valutazione degli inquirenti⁵⁷⁶.

⁵⁷⁰ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 73 segg. Il legislatore non specifica quando e in quali casi si debba avviare un procedimento. Quasi tutte le misure di *enforcement* a disposizione della FINMA sono concepite come disposizioni potestative, ossia come facoltà (Eymann Patric [2022], *Enforcementverfahren der FINMA*, in: Zulauf Urs / Wyss David [a c. di], *Finanzmarktenforcement*, 3ª ed., Berna, Stämpfli, pag. 105).

⁵⁷¹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 117.

⁵⁷² Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 75 seg.

⁵⁷³ Gli inquirenti hanno esaminato i procedimenti di *enforcement* nei confronti dell'istituto, ma non quelli nei confronti degli organi e dei collaboratori di CS.

⁵⁷⁴ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 121 seg.; parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 7.

⁵⁷⁵ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 316.

⁵⁷⁶ A questo proposito la FINMA afferma che, invece di aprire un procedimento, ha nominato immediatamente un'incaricata di verifiche e informato il pubblico. Di fatto la procedura scelta equivaleva – in termini di tempo, contenuto e intensità dell'intervento – alla nomina di un incaricato dell'inchiesta (parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 7 seg.; per la valutazione della CPI v. n. 11.1.1.2).

*Criteri speciali per i procedimenti di enforcement nei confronti di persone fisiche***Riquadro 8: Procedimenti di enforcement contro persone fisiche**

I destinatari delle misure di *enforcement* sono principalmente gli istituti sottoposti a vigilanza⁵⁷⁷. La FINMA dispone tuttavia anche di misure destinate alle persone fisiche, tra cui il divieto di agire quale organo per mancanza di garanzia di un'attività irreprensibile secondo l'articolo 3 capoverso 2 lettera c LBCR e il divieto di esercizio della professione secondo l'articolo 33 LFINMA.

I garanti dell'irreprensibilità (membri del consiglio di amministrazione e della direzione, soggetti con funzioni centrali e determinati azionisti) devono possedere i requisiti morali (*propriety*) e le necessarie qualifiche professionali (*fitness*). La garanzia è un requisito per l'autorizzazione che deve essere sempre rispettato. Se la FINMA constata che un garante dell'irreprensibilità di un istituto sottoposto a vigilanza non dà più alcuna garanzia, mediante decisione e in virtù dell'articolo 31 LFINMA in combinato disposto con l'articolo 3 capoverso 2 lettera c LBCR, ordina all'istituto di rimuovere questa persona dalla sua funzione di garante. Sovente alcuni garanti che hanno commesso gravi atti lasciano l'istituto di propria iniziativa o, su pressione di quest'ultimo, già durante il procedimento o persino prima dello stesso. Poiché la FINMA esamina la garanzia in relazione a una posizione specifica, i procedimenti di *enforcement* nei confronti dei garanti uscenti vengono chiusi in quanto privi di oggetto⁵⁷⁸.

Conformemente all'articolo 33 LFINMA, la FINMA può quindi vietare alle persone responsabili di una grave violazione del diritto in materia di vigilanza di esercitare una funzione dirigenziale. Il divieto di esercizio della professione può essere imposto anche se la persona interessata non lavora più o non ha più intenzione di lavorare nel settore finanziario. Secondo il messaggio sulla LFINMA, la FINMA può rinunciare a decretare il divieto di esercitare la professione, se la persona in questione non sarà mai più attiva nel settore finanziario⁵⁷⁹. La FINMA dispone quindi di un margine di apprezzamento nell'applicazione della disposizione⁵⁸⁰.

Dal 2014, le Linee guida per l'enforcement della FINMA prevedono che la FINMA proceda in maniera mirata contro le persone fisiche (ossia individui) che sono responsabili di gravi violazioni delle disposizioni in materia di vigilanza⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ Kuhn Christoph (2022), *Massnahmen der FINMA*, in: Zulauf Urs / Wyss David (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, 3^a ed., Berna, Stämpfli Verlag, pag. 352.

⁵⁷⁸ Kuhn Christoph (2022), *Massnahmen der FINMA*, in: Zulauf Urs / Wyss David (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, 3^a ed., Berna, Stämpfli Verlag, pag. 365 segg.

⁵⁷⁹ Messaggio del 1° febbraio 2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF 2006 2625).

⁵⁸⁰ Kuhn Christoph (2022), *Massnahmen der FINMA*, in: Zulauf Urs / Wyss David (a c. di), *Finanzmarktenforcement*, 3^a ed., Berna, Stämpfli Verlag, pag. 370 segg.

⁵⁸¹ FINMA, Linee guida per l'enforcement del 25 settembre 2014, pag. 2.

La FINMA ha avviato otto procedimenti contro persone fisiche in relazione al procedimento nei confronti di CS, tre dei quali si sono nel frattempo conclusi⁵⁸².

La Tabella 7 fornisce una panoramica degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di persone fisiche. Per proteggere interessi privati (tutela del segreto bancario) o pubblici (tutela del segreto d'ufficio) preponderanti, alcuni procedimenti sono stati anonimizzati. Sono elencati nel rapporto e nella tabella in allegato come «procedimento anonimizzato».

Tabella 7: Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di persone fisiche tra il 2012 e il 2022

Titolo breve	Numero di persone contro le quali è stata esaminata l'apertura di un procedimento	Numero di procedimenti di <i>enforcement</i> condotti contro persone fisiche	Motivi di non apertura del procedimento ed esito dello stesso
«Servizi finanziari US»	1	–	n/a
«Arab Spring / procedimento anonimizzato»	–	–	n/a
«Petrobras/FIFA/PDVSA»	19 ⁵⁸³	–	n/a
Procedimento anonimizzato	5	–	n/a
Procedimento anonimizzato	20	–	n/a
«Mozambico»	5 ⁵⁸⁴	–	n/a
«Casi di pedinamento»	9	3 ⁵⁸⁵	Chiusura del procedimento poiché privo di oggetto
«Esecuzione Single Client View»	–	–	n/a
«Greensill»	11 ⁵⁸⁶	4	(procedimento in corso)
«Archegos»	3 ⁵⁸⁷	1	(procedimento in corso)
TOTALE	73	8	
Totale divieti di esercizio della professione/garanzie ritirate: 0			

⁵⁸² Documento interno della FINMA all'attenzione della CPI dell'8 agosto 2023; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 6.

⁵⁸³ 17 persone sono state esaminate nell'ambito di un procedimento anonimizzato, che è stato poi unito al procedimento «Petrobras/FIFA/PDVSA».

⁵⁸⁴ Stando ai dati della FINMA l'esame di un ulteriore procedimento è attualmente ancora in corso (tabella interna della FINMA dell'8 agosto 2023, aggiornata il 30 luglio 2024).

⁵⁸⁵ Si tratta di un procedimento di verifica dell'irreprensibilità della persona interessata e di due procedimenti per un possibile divieto di esercizio della professione. Il procedimento concernente la garanzia di un'attività irreprensibile è stato sospeso quando la persona interessata ha rinunciato alla posizione che richiedeva detta garanzia. I procedimenti di divieto di esercizio della professione sono stati sospesi quando i diretti interessati hanno firmato una dichiarazione di rinuncia a qualsiasi futura posizione dirigenziale o di garanti dell'irreprensibilità sul mercato finanziario svizzero.

⁵⁸⁶ Stando ai dati della FINMA l'esame di altri quattro procedimenti è attualmente ancora in corso (tabella interna della FINMA dell'8 agosto 2023, aggiornata il 30 luglio 2024).

⁵⁸⁷ Stando ai dati della FINMA l'esame di un ulteriore procedimento è attualmente ancora in corso (tabella interna della FINMA dell'8 agosto 2023, aggiornata il 30 luglio 2024).

Questa tabella mostra che nella maggior parte dei casi la FINMA ha rinunciato a un procedimento di *enforcement* nei confronti di persone fisiche di CS. Le ragioni addotte dall'ENA possono essere classificate come segue, a seconda che si tratti di una procedura di divieto di esercizio della professione o concernente l'irrepressibilità⁵⁸⁸.

Tabella 8: Classificazione dei motivi addotti dall'ENA per non avviare un procedimento di *enforcement* nei confronti di individui indagati

Divieto di esercizio della professione	Sospetti insufficienti Rischi giuridici o reputazionali eccessivi Scopo preventivo speciale già soddisfatto senza procedimento di <i>enforcement</i> (p. es. in caso di condanna penale o di partenza dalla Svizzera) Divieto di esercizio della professione non applicabile alla persona interessata La persona interessata è già stata licenziata o si è già dimessa Violazioni non rilevanti o di minore importanza
Garanzia di un'attività irrepressibile	La persona interessata non ricopriva (più) la posizione di garante dell'irrepressibilità Prove insufficienti Rinuncia provvisoria all'apertura del procedimento poiché sono in corso accertamenti della fattispecie nell'ambito di un altro caso Sospetti insufficienti ⁵⁸⁹

Langhart e Hirschle ritengono che in un caso di procedimento di *enforcement* (procedimento anonimizzato), dopo aver ricevuto il rapporto del suo incaricato dell'inchiesta, la FINMA avrebbe dovuto esercitare la sua influenza per indurlo a chiarire in

⁵⁸⁸ In alcuni casi sono entrati in gioco diversi motivi concomitanti – di opportunità, proporzionalità e di diritto – per cui l'ENA ha deciso di non aprire un procedimento. Questo elenco non tiene conto degli sviluppi della giurisprudenza volti a chiarire le basi giuridiche applicabili. Va notato però che nel 2014 la FINMA ha cambiato la sua politica interna in merito ai procedimenti di *enforcement* nei confronti di persone fisiche (al termine del caso «Arab Spring»): se in precedenza esercitava una certa moderazione nei confronti dei singoli individui, ormai agiva in maniera «mirata».

⁵⁸⁹ Riguardo a questo motivo, si nota chiaramente che la FINMA si è trovata più volte di fronte allo stesso problema, ossia l'assenza di prove che una persona attiva ai massimi livelli dirigenziali o con funzioni di controllo fosse a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza di una specifica violazione del diritto in materia di vigilanza. Questo perché non era possibile rintracciare quali informazioni erano state trasmesse alla persona in questione oppure perché le responsabilità all'interno di CS erano diffuse (deficit organizzativi). A proposito di quest'ultima circostanza vanno rilevati i pareri secondo i quali la cultura del rischio è di competenza dei più alti organi direttivi e un problema di garanzia di irrepressibilità a livello istituzionale dovrebbe, in linea di principio, portare ad accertamenti anche a livello individuale.

modo inequivocabile le responsabilità delle persone coinvolte⁵⁹⁰. Inoltre nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» la FINMA non ha sfruttato appieno la sua competenza di adottare misure: avrebbe dovuto avviare un procedimento di *enforcement* supplementare, nominando un incaricato dell'inchiesta per chiarire la responsabilità della mancata esecuzione della sua decisione del 2018 e per esaminare la questione della garanzia di irrepreensibilità degli organi responsabili, cosa che non ha fatto (v. n. 5.3.2.6)⁵⁹¹.

5.3.2.3 Svolgimento, chiusura e attuazione dei procedimenti di *enforcement*

Nel periodo in esame tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022 la FINMA ha condotto in totale 11 procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS⁵⁹².

Ogni procedimento di *enforcement* si è chiuso con una decisione della FINMA in cui ha applicato i vari strumenti a sua disposizione: in tutti i procedimenti di *enforcement* esaminati, la FINMA ha innanzitutto constatato una violazione delle disposizioni in materia di vigilanza⁵⁹³. Secondo tali constatazioni, CS aveva violato in particolare l'obbligo di disporre di un'organizzazione adeguata, che presuppone in parte un'appropriata gestione dei rischi. La FINMA ha quindi limitato l'attività operativa di CS in due casi⁵⁹⁴. In un altro caso, la FINMA ha minacciato di imporre tale restrizione⁵⁹⁵.

In tre casi ha anche obbligato la banca a presentare un piano di misure per ripristinare la situazione conforme e ad attuarlo entro un certo termine⁵⁹⁶. Infine, in un caso ha confiscato un utile che CS aveva conseguito in grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza⁵⁹⁷.

La FINMA ha integrato i risultati degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di *enforcement* nella sua attività di vigilanza in corso. In diverse lettere di *assessment* ha ad esempio affrontato il tema della (mancata) attuazione di alcune misure e ha redatto lettere di ammonimento⁵⁹⁸. Secondo le sue stesse dichiarazioni, ha anche sporto 16 denunce penali⁵⁹⁹.

La FINMA ha la possibilità, in primo luogo, di pubblicare le sue decisioni e, in secondo luogo, di revocare le autorizzazioni, strumenti che però non ha mai utilizzato⁶⁰⁰. Nel periodo in esame non ha mai minacciato di revocare l'autorizzazione di CS⁶⁰¹. In riferimento alle due misure menzionate gli inquirenti sono giunti alla conclusione che le azioni della FINMA non danno adito a critiche. La FINMA non ha infatti mai re-

⁵⁹⁰ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 275.

⁵⁹¹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 16.

⁵⁹² Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 128.

⁵⁹³ V. allegato 6.

⁵⁹⁴ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 137, 290.

⁵⁹⁵ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 337.

⁵⁹⁶ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 193, 236, 255.

⁵⁹⁷ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 269.

⁵⁹⁸ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 157, 253, 458, 469.

⁵⁹⁹ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 15; rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 92, 109, 111, 229, 281.

⁶⁰⁰ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. 2.2.

⁶⁰¹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 412.

vocato a nessuno la garanzia di irreprendibilità (v. n. 5.3.2.2). Una persona si è dimessa dalla sua carica durante il procedimento concernente l'irreprendibilità, mentre altri procedimenti contro ex garanti sono ancora in corso.

La banca doveva applicare le decisioni passate in giudicato della FINMA. In alcuni casi la FINMA ha nominato un incaricato di verifiche per accertare che CS avesse attuato le misure ordinate in modo completo e tempestivo⁶⁰².

Secondo gli inquirenti Langhart e Hirschle, nei casi «Petrobras/FIFA/PDVSA», «DINO» e in un altro caso anonimizzato la FINMA non ha sfruttato appieno la sua competenza di adottare misure di ripristino della situazione conforme. Non ha imposto un rafforzamento del consiglio di amministrazione di CS né ha minacciato di imporre restrizioni commerciali specifiche qualora la visione d'insieme di ogni singola relazione d'affari (*single client view*) non fosse stata attuata nei tempi previsti. Avrebbe inoltre dovuto nominare un incaricato dell'inchiesta nel caso «Casi di pedinamento»⁶⁰³.

La FINMA ritiene invece di aver sfruttato appieno la sua competenza di adottare misure anche in questo caso. A suo parere, anche il riesame contestato non è criticabile, poiché si è tradotto in una misura equivalente, se non addirittura più severa, e in un segnale più forte (nuovo comitato separato del consiglio di amministrazione per il tema della *compliance* irreprendibile, della cultura e dell'organizzazione della *compliance*) rispetto a una misura meno incisiva (sostituzione o nuova nomina di un membro del consiglio di amministrazione con conoscenze specifiche nell'ambito della *compliance*).

5.3.2.4 Comunicazione pubblica

La FINMA ha seguito le linee guida adottate dal consiglio di amministrazione nel 2014 nel comunicare pubblicamente l'introduzione, lo svolgimento, la conclusione e l'attuazione dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS⁶⁰⁴. Queste linee guida si basano, tra l'altro, sull'articolo 22 capoverso 1 LFINMA, che prevede che la FINMA informi almeno una volta all'anno il pubblico sulle sue attività e prassi di vigilanza e in casi eccezionali su singoli procedimenti⁶⁰⁵.

Basandosi sulle suddette norme, fino al 31 dicembre 2017 la FINMA non ha pubblicato alcun comunicato stampa sull'apertura e la chiusura di procedimenti di *enforce-*

⁶⁰² Cfr. p. es. il rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 15.

⁶⁰³ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 415.

⁶⁰⁴ Art. 9 cpv. 1 lett. e LFINMA; www.finma.ch > Attività > Linee guida.

⁶⁰⁵ Secondo l'art. 22 cpv. 2 LFINMA, per poter informare su singoli procedimenti la FINMA deve soddisfare tre criteri alternativi, vale a dire 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. Riprendendo il contenuto del messaggio, le linee guida sottolineano che il legislatore ingiunge alla FINMA grande riservatezza nella diffusione di informazioni sui singoli interventi e procedimenti di vigilanza. Conformemente all'art. 22 cpv. 3 LFINMA, se la FINMA ha informato in merito a un procedimento, informa senza indugio anche sulla relativa archiviazione.

ment nei confronti di CS⁶⁰⁶. A partire dal 1° gennaio 2018 ha pubblicato tre comunicati stampa sull'*apertura* di procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS e ha informato il pubblico sulla *chiusura* di procedimenti di *enforcement* in cinque casi⁶⁰⁷. Il primo comunicato stampa ha riguardato i casi «Petrobras/FIFA/PDVSA» e «DINO», ma non menzionava la decisione di rafforzare il consiglio di amministrazione.

La decisione di pubblicare un comunicato stampa veniva presa ogni volta dall'ENA. Le proposte di pubblicazione o non pubblicazione di un comunicato stampa presentate all'ENA erano giustificate in maniera più o meno dettagliata, a seconda del caso⁶⁰⁸. I motivi addotti tra il 2012 e il 2022 per rinunciare alla pubblicazione di un comunicato stampa andavano dalla natura politicamente sensibile della fattispecie oggetto dell'inchiesta alle garanzie fatte verbalmente alla banca interessata di non comunicare pubblicamente sull'argomento⁶⁰⁹.

Secondo gli inquirenti della CPI, la comunicazione pubblica della FINMA era conforme al diritto, adeguata ed efficace, con le seguenti eccezioni: in primo luogo, sarebbe stato opportuno comunicare pubblicamente il rafforzamento del consiglio di amministrazione di CS disposto nei casi «Petrobras/FIFA/PDVSA» e «DINO». In secondo luogo, a inizio 2020 la FINMA avrebbe dovuto informare il pubblico che la decisione passata in giudicato nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» non era stata completamente attuata entro il termine impartito, tanto più che aveva pubblicato un comunicato stampa sulla chiusura del procedimento in questione.

5.3.2.5 Confronto con procedimenti di *enforcement* contro altre banche di rilevanza sistemica

Dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2022 la FINMA ha condotto in totale 11 procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS, la maggior parte dei quali si è conclusa tra il 2018 e il 2022. Si tratta di un numero notevolmente superiore rispetto ai procedimenti aperti contro altre banche.

Secondo gli inquirenti, per anni la FINMA ha dovuto indagare su gravi lacune sistematiche e soprattutto organizzative di CS e imporre misure correttive, mentre i procedimenti di *enforcement* condotti nei confronti delle altre banche di rilevanza sistemica riguardavano casi isolati in parte meno gravi – anche se alcuni di questi procedimenti sono risultati molto onerosi⁶¹⁰.

In particolare va altresì evidenziato che la FINMA ha ordinato immediatamente il rinnovo del consiglio di amministrazione di una banca di rilevanza sistemica quando quest'ultima non adempiva più i suoi doveri, cosa che invece non ha fatto per finire

⁶⁰⁶ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. 3.1.

⁶⁰⁷ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 421.

⁶⁰⁸ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 420.

⁶⁰⁹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 422.

⁶¹⁰ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 526.

con CS⁶¹¹. Un comportamento del genere non è stato osservato con nessun'altra banca di rilevanza sistemica durante il periodo in esame. Di conseguenza, l'attività di *enforcement* nei confronti di CS si differenzia da quella adottata nei confronti di altre banche di rilevanza sistemica soprattutto per il fatto che la FINMA non ha imposto alcun ordine relativo alla composizione del consiglio di amministrazione di CS.

5.3.2.6 Osservazioni sui casi «Petrobras/FIFA/PDVSA» e «Petrobras/FIFA/PDVSA – Esecuzione Single Client View»

Nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» si trattava di determinare se CS, in relazione a tre importanti casi di frode e corruzione, avesse violato le disposizioni della legge sul riciclaggio di denaro (LRD) e i requisiti di un'organizzazione e di una gestione dei rischi adeguate⁶¹².

Al termine del procedimento di *enforcement* e con decisione del 3 settembre 2018, la FINMA ha ordinato a CS di riorganizzare il suo consiglio di amministrazione affinché contasse almeno un membro con esperienza pluriennale nel mercato finanziario nonché con conoscenze ed esperienze sufficienti in materia di requisiti prudenziali e di *compliance* nel settore della clientela privata presso istituti finanziari comparabili. La FINMA ha inoltre chiesto a CS di introdurre una visione d'insieme di ogni singola relazione d'affari (la cosiddetta *single client view*), fissando al 30 novembre 2018 il termine ultimo per presentarle un piano di misure e un calendario per l'attuazione di tale *single client view*⁶¹³.

Nella sua lettera di risposta del 22 novembre 2018, CS ha informato la FINMA di non ritenere necessario integrare nel suo consiglio di amministrazione una persona con competenze aggiuntive in ambito prudenziale e di *compliance*, come ordinato il 3 settembre 2018 nell'ambito del caso «Petrobras/FIFA/PDVSA». In particolare, CS ha sottolineato che diversi membri del consiglio di amministrazione possedevano già le conoscenze e l'esperienza necessarie e ha annunciato la creazione di un nuovo comitato a livello di consiglio di amministrazione, la cui entrata in funzione era prevista il 1° gennaio 2019⁶¹⁴.

La FINMA ha interpretato questa lettera come una domanda di riesame e ha quindi rinunciato alla misura originaria. Nel suo riesame del 25 gennaio 2019 ha chiesto di prestare la necessaria attenzione ai requisiti per un'attività irreprensibile e alla promozione di una cultura e un'organizzazione adeguate della *compliance* a livello di consiglio di amministrazione, nella misura in cui questo compito viene assegnato in modo permanente a un comitato indipendente del consiglio di amministrazione⁶¹⁵.

⁶¹¹ Per la FINMA, il paragone con questa banca di rilevanza sistemica è incomprensibile e scorretto dal punto di vista della vigilanza, dal momento che i casi si basano su questioni e constatazioni diverse. Nel caso di questa banca, il consiglio di amministrazione stesso non ha adempiuto i suoi obblighi di vigilanza, con conseguenti misure personali.

⁶¹² Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 169 segg.

⁶¹³ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 192.

⁶¹⁴ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 196.

⁶¹⁵ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 197 segg.

CS ha infine accumulato ritardo nell'attuazione della *single client view*. La FINMA ha affrontato la questione più volte nelle sue lettere di *assessment*, in un primo tempo senza adottare alcuna misura di applicazione. Il 18 giugno 2021 la FINMA ha poi notificato a CS l'avvio di un ulteriore procedimento di *enforcement*, finalizzato a esaminare l'attuazione delle misure ordinate con la decisione del 2018 e, se necessario, l'eventualità di misure di esecuzione forzata. Il 1° aprile 2022, più di due anni dopo il termine di attuazione della *single client view* definito nella decisione del 2018, la FINMA ha sollecitato per l'ultima volta CS a implementare in modo completo la *single client view* entro e non oltre il 31 dicembre 2024⁶¹⁶.

Nel suo parere espresso nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, la FINMA afferma di ritenere adeguato, legale ed efficace il modo di procedere nel caso «Petrobras/FIFA/PDVS – Esecuzione *Single Client View*»⁶¹⁷.

5.3.3 Origini e sviluppo del filtro prudenziale

Un filtro prudenziale è una regola che consente di correggere – allentando o intensificando – le disposizioni degli standard di presentazione dei conti ai fini del calcolo dei fondi propri prudenziali. Ciò significa che, in ambito prudenziale, i fondi propri sono valutati diversamente da quanto fatto nella contabilità finanziaria⁶¹⁸. I filtri prudenziali sono utilizzati in un'ampia gamma di applicazioni. Questo tipo di filtro è stato applicato anche a CS, consentendo di imputare alcune valutazioni inferiori, derivanti dal passaggio dalla valutazione globale alla valutazione singola, di nuovo ai fondi propri di base di qualità primaria (CET1) a fini prudenziali⁶¹⁹. Di conseguenza, i fondi propri prudenziali di Credit Suisse SA riportati nei rapporti annuali sono stati aumentati in misura pari al filtro prudenziale.

Di seguito sono descritte le origini del filtro prudenziale, le nuove esigenze introdotte con l'OFoP nel 2013 (v. n. 5.3.3.1), come pure la modifica di questo dispositivo e l'introduzione del filtro prudenziale (v. n. 5.3.3.2). Il numero 5.3.3.3 presenta le conseguenze di questo filtro sulle cifre di CS.

⁶¹⁶ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 326 segg.

⁶¹⁷ Nel suo parere la FINMA sottolinea di aver insistito sull'attuazione della *single client view* secondo la decisione corrispondente e di aver intensificato costantemente la vigilanza in corso dopo l'insorgere dei problemi di attuazione. Fa inoltre riferimento al suo parere contenuto nel rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), pag. 152 segg., n. marg. 370 segg.

⁶¹⁸ Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse. Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, 1° settembre 2023, pag. 57.

⁶¹⁹ *Verfügung der FINMA vom 20.12.2017 in Sachen Credit Suisse Group AG, Zürich, und Credit Suisse AG, Zürich, Paradeplatz 8, Postfach, 8070 Zürich betreffend besondere Anforderungen an das systemrelevante Einzelinstitut und die Finanzgruppe* (di seguito: decisione TBTF rivista della FINMA del 20 dicembre 2017 in merito a Credit Suisse). Cfr. anche Urs Birchler (2024), Auswirkungen des regulatorischen Filters auf die Credit Suisse, rapporto del 12 novembre 2024 commissionato dalla CPI, pag. 6.

5.3.3.1 Agevolazioni in virtù dell'OFoP e deduzione delle partecipazioni

Nuove esigenze dell'OFoP

L'ordinanza sui fondi propri (OFoP), sottoposta a revisione nell'ambito della legislazione TBTF, è entrata in vigore il 1° gennaio 2013 (v. n. 4.2.2.3). Da un lato, il nuovo articolo 32 OFoP esigeva che tutte le banche deducessero le partecipazioni detenute direttamente in imprese attive nel settore finanziario soggette all'obbligo di consolidamento a livello di gruppo dai loro fondi propri di base di qualità primaria a livello di singolo istituto. L'applicazione di questa norma ha rappresentato una sfida importante per CS e UBS, che disponevano di valori di partecipazione molto elevati, rispettivamente di 75 e 45 miliardi di franchi⁶²⁰.

Dall'altro lato, l'articolo 125 OFoP obbligava la FINMA a partire dal 2013 a concedere nuove agevolazioni alle due grandi banche nell'ambito delle esigenze in materia di fondi propri in particolare per la banca madre (Credit Suisse SA e UBS SA) qualora le esigenze a livello di singolo istituto comportassero un aumento delle esigenze a livello di gruppo finanziario (ossia Credit Suisse Group SA e UBS Group SA)⁶²¹.

Secondo le spiegazioni della FINMA, l'articolo 125 OFoP è stato integrato nell'ordinanza su richiesta del settore bancario, che temeva che la definizione di requisiti troppo elevati per i singoli istituti avrebbe portato a esigenze in materia di capitale sproporzionatamente elevate per l'intero gruppo⁶²². Questo effetto indesiderato per il settore bancario è descritto nel commento alla revisione totale dell'OFoP⁶²³.

Inoltre, l'articolo 125 OFoP non prevedeva alcuna prescrizione quantitativa per le agevolazioni da concedere al singolo istituto. Tuttavia, come già menzionato, l'obiettivo di tale articolo era di correggere le esigenze in materia di fondi propri eccessive a livello di gruppo.

⁶²⁰ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 76).

⁶²¹ In pratica ciò ha creato un vincolo con le esigenze in materia di fondi propri stabilite dalle autorità di vigilanza estere. La filiale estera deve assoggettare la sua attività ai fondi propri; a tal fine sono determinanti le esigenze prudenziali in materia del Paese della filiale. Se l'autorità estera aumenta le sue esigenze occorre garantire, conformemente all'articolo 125 OFoP, che le esigenze a livello del gruppo finanziario siano ancora appropriate. Se le esigenze sono troppo alte, la FINMA è tenuta a concedere agevolazioni a livello del singolo istituto. Di fatto ciò può avvenire solo presso la casa madre. Cfr. verbale della seduta della CPI del 13 novembre 2024, pag. 4; rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 89).

⁶²² FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 62; lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024. Cfr. anche: «26 statt 19 Prozent?», in: *NZZ*, 12 maggio 2011 e «Nationalräte wollen Verordnung sehen», in: *NZZ*, 6 luglio 2011.

⁶²³ A causa della struttura individuale del gruppo e del livello di indebitamento interno adottato (*leverage*), è possibile che l'aggregazione delle esigenze individuali porti di fatto al superamento dei requisiti prudenziali a livello di gruppo. A livello di singolo istituto, la copertura delle posizioni di rischio interne al gruppo (mutui, garanzie) aumenta i fondi propri richiesti, mentre la deduzione delle partecipazioni riduce i fondi propri computabili. L'ordinanza tuttavia stabiliva un limite inferiore per le agevolazioni concesse ai singoli istituti, i quali dovevano detenere fondi propri pari almeno al 14 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA). Commento del DFF del 20 giugno 2012 sulla revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP), pag. 60.

L'ordinanza stabiliva un limite massimo per le agevolazioni concesse ai singoli istituti: dopo la riduzione delle esigenze in materia di fondi propri, per tutte le combinazioni di agevolazioni devono essere rispettati almeno gli standard minimi di Basilea applicabili ai fondi propri a livello internazionale⁶²⁴.

Il regime del 2013 può essere riassunto come segue: le partecipazioni della banca madre nelle filiali devono essere dedotte dal capitale proprio di base di qualità primaria, per cui si concedono agevolazioni ai sensi dell'articolo 125 OFoP fintantoché l'aggregazione delle esigenze a livello di singolo istituto non porti di fatto al superamento dei requisiti prudenziali a livello di gruppo.

Decisione della FINMA del 2013

Le agevolazioni di cui all'articolo 125 OFoP sono state concretizzate per CS nel 2013 in una decisione della FINMA («decisione TBTF»), secondo cui le esigenze in materia di capitale proprio a livello di Credit Suisse SA venivano ridotte alla quota prudenziale minima del 14 per cento⁶²⁵. Tuttavia, poiché questa misura non era sufficiente per impedire che la banca venisse a trovarsi, dal punto di vista consolidato (ossia a livello di Credit Suisse Group SA), considerevolmente al di sopra del valore target fissato per il requisito complessivo, nella decisione citata la FINMA doveva concedere alla banca altre agevolazioni nell'ambito del trattamento delle partecipazioni in filiali attive nel settore finanziario, conformemente al precedente articolo 125 capoverso 4 lettera b OFoP. Queste agevolazioni riguardavano le partecipazioni detenute direttamente dai singoli istituti: mentre fino a quel momento tali partecipazioni dovevano essere dedotte integralmente dai fondi propri ai sensi dell'articolo 32 OFoP, ora potevano essere considerate, fino a un determinato valore soglia, con una ponderazione del rischio del 200 per cento. Al di sopra di questa soglia, metà delle partecipazioni

⁶²⁴ Fondi propri pari ad almeno il 14 per cento degli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA), una quota CET1 di almeno il 4,5 per cento, una quota *tier 1* del 6 per cento e una quota di capitale totale dell'8,0 per cento delle posizioni ponderate in funzione del rischio (RWA). Commento del DFF del 20 giugno 2012 sulla revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP), pag. 16.

⁶²⁵ *Verfügung der FINMA vom 20.12.2013 in Sachen Credit Suisse Group AG, Zürich, und Credit Suisse AG, Zürich, Paradeplatz 8, Postfach, 8070 Zürich betreffend besondere Anforderungen an das systemrelevante Einzelinstitut und die Finanzgruppe* (di seguito: decisione TBTF della FINMA del 20 dicembre 2013 in merito a Credit Suisse), n. disp. 9a. Cfr. anche «La FINMA informa sulle decisioni in materia di TBTF», comunicata stampa della FINMA del 7 maggio 2014.

doveva essere dedotta dai fondi propri di base di qualità primaria e metà dal capitale totale⁶²⁶.

Al contempo la FINMA ha emesso una decisione TBTF anche nei confronti di UBS. I requisiti individuali a livello di gruppo erano diversi, poiché determinati in base alle dimensioni e alla quota di mercato nazionale⁶²⁷.

La FINMA ha spiegato alla CPI che le decisioni del 2013 miravano a correggere gli effetti dell'articolo 125 OFoP attraverso la definizione di valori soglia, poiché questi sgravi avrebbero rappresentato un'agevolazione di capitale inaccettabile per le grandi banche⁶²⁸.

5.3.3.2 Cambiamento di regime per le partecipazioni e introduzione del filtro prudenziale

Necessità di adeguamento

A seguito del rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche⁶²⁹ pubblicato nel 2015 e della nuova revisione dell'OFoP, entrata in vigore il 1° luglio 2016 (v. n. 5.2.3.1), diversi attori hanno ravvisato la necessità di intervenire. In una lettera alla SFI, la FINMA ha dichiarato che il regime di agevolazioni esistente non rifletteva adeguatamente né la situazione di capitale effettiva delle banche né il rischio associato agli investimenti nelle varie partecipazioni, oltre a essere difficilmente comprensibile

⁶²⁶ Decisione TBTF della FINMA del 20 dicembre 2013 in merito a Credit Suisse, n. disp. 9k: per il 2014, le partecipazioni in società consolidate di Credit Suisse SA attive nel settore finanziario che superano la soglia del 130 per cento del capitale totale a livello di singolo istituto prima delle deduzioni per le partecipazioni devono essere dedotte per metà dai fondi propri di base di qualità primaria e per metà dal capitale totale. Cfr. anche «La FINMA informa sulle decisioni in materia di TBTF», comunicato stampa della FINMA del 7 maggio 2014. La soglia era stata fissata in modo tale che più dei 9/10 (ca. fr. 85,8 mia.) delle partecipazioni (dirette e indirette), stimate a 93 miliardi di franchi, fossero contabilizzati come posizione ponderata in funzione del rischio. Per CS si trattava pertanto di un «regime forfettario di ponderazione in funzione del rischio». Cfr. Corinne Zellweger-Gutknecht (2024), *Rechtmässigkeit der TBTF-Verfügung 2017*, perizia del 19 novembre 2024 commissionata dalla CPI, pag. 17. Il fatto che queste agevolazioni presso CS venissero applicate a tutte le partecipazioni presso CS è un effetto dell'art. 125 OFoP, cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 88).

⁶²⁷ Al momento dell'entrata in vigore della decisione al 1° gennaio 2014, per il 2019 ne sarebbe risultato un requisito pari al 19,2 per cento per UBS e al 16,7 per cento per CS degli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA). Il requisito di capitale proprio non ponderato (*leverage ratio*), il secondo requisito di capitale, ammontava al 4,6 per cento (UBS) e al 4,0 per cento (CS). Cfr. «La FINMA informa sulle decisioni in materia di TBTF», comunicato stampa della FINMA del 7 maggio 2014.

⁶²⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

⁶²⁹ «Affinché possa essere garantita in ogni momento un'adeguata capitalizzazione dell'unità bancaria che presenta funzioni di rilevanza sistemica, è necessario modificare l'articolo 125 OFoP», Rapporto del Consiglio federale del 18 febbraio 2015 «too big to fail» (TBTF) (FF 2015 1627, in particolare 1639).

data la sua complessità⁶³⁰. Nella sua risposta, la SFI ha affermato che anche le grandi banche l'avevano contattata in merito allo stesso argomento⁶³¹.

Decisione della FINMA del 2017

La FINMA ha sollecitato la sostituzione della norma esistente. Stando alle sue dichiarazioni, tuttavia, ha dovuto raggiungere un accordo con gli istituti interessati, UBS e CS, su una soluzione alternativa per la copertura con fondi propri delle partecipazioni, prima che il Consiglio federale fosse disposto a recepire questa norma nell'OFoP e ad abrogare l'articolo 125 OFoP⁶³². La FINMA non è stata in grado di comprovare ulteriormente questa affermazione, nemmeno con documenti sulla revisione dell'OFoP.

La soluzione trovata tra la FINMA e CS è stata attuata con la decisione TBTF rivista della FINMA del 2017⁶³³, che ha integrato e sostituito la decisione del 2013. Questa decisione, descritta dalla FINMA come un pacchetto prudenziale globale, contemplava due aspetti: A) una ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio e B) un filtro prudenziale.

A) Cambiamento di regime: ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio anziché deduzione

La decisione TBTF rivista prevedeva un nuovo regime di capitale per il trattamento delle partecipazioni nelle filiali ai fini della copertura con fondi propri: tali partecipazioni non venivano più dedotte dai fondi propri di base di qualità primaria, bensì contabilizzate sulla base di una ponderazione del rischio.

Questa decisione della FINMA del 2017 ha avuto come conseguenza, tra le altre cose, che Credit Suisse SA (la banca madre) ha dovuto passare al nuovo regime di ponderazione del rischio delle partecipazioni entro un periodo transitorio di dieci anni. Al termine di tale periodo i fattori di ponderazione del rischio dovevano essere del 250 per cento per le partecipazioni nazionali e del 400 per cento per quelle estere⁶³⁴.

⁶³⁰ Lettera della FINMA alla SFI del 16 febbraio 2017, allegato «*Ergänzung Art. 52-Bericht; Kapitalisierung der Stammhäuser der Grossbanken*». Lo standard di Basilea III pertinente si applica esclusivamente a livello consolidato. Il cambiamento di regime riguardava solo il livello dei singoli istituti (DFF, Spiegazioni del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri, pag. 16). In tal senso, il cambiamento di regime non era legato ai requisiti internazionali in questo settore.

⁶³¹ Lettera della SFI alla FINMA del 16 febbraio 2017.

⁶³² Lettere della FINMA alla CPI del 9 settembre 2024 e del 20 settembre 2024.

⁶³³ *Verfügung der FINMA vom 20.10.2017 in Sachen Credit Suisse AG, Paradeplatz 8, 8001 Zürich betreffend Eigenmittelanforderungen der Credit Suisse AG (Einzelinstitut)* (di seguito: decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse).

⁶³⁴ Decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse, n. disp. 6-7. Con questa nuova decisione la soglia fissata dalla decisione del 2013 è stata di fatto abrogata (v. n. 5.3.3.1) e quindi il regime di ponderazione in funzione del rischio, già da tempo dominante, è stato applicato in modo ancora più coerente. Secondo la perizia il cambiamento di regime era avvenuto *de facto* già nel 2013 con l'introduzione della decisione TBTF, poiché con le agevolazioni concesse solo 1/10 delle partecipazioni sottostava al regime delle deduzioni. La decisione TBTF del 2017 ha semplicemente adeguato il regime già esistente eliminando anche la deduzione di 1/10; perizia Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 16 segg.

Questo cambiamento di regime avrebbe però richiesto un sostanziale aumento di capitale per poter mantenere lo stesso livello di capitalizzazione⁶³⁵, motivo per cui vi sono state preliminarmente discussioni tra le banche e la FINMA. In una lettera inviata da CS all'autorità di vigilanza (prima che si raggiungesse un'intesa in merito all'ordinanza), la banca ha sottolineato che, pur riconoscendo la necessità di un cambiamento di regime, non poteva accettare alcuna proposta che abolisse l'articolo 125 OFoP, fintantoché permanevano le lacune concettuali della legislazione, aggiungendo che qualsiasi approccio di questo tipo esulava dal consenso politico e legislativo raggiunto nel 2012⁶³⁶.

Secondo la FINMA, quindi, per ottenere l'accettazione da parte di CS in merito all'abrogazione dell'articolo 125 OFoP e il cambiamento di regime con CS è stato necessario integrare un ulteriore elemento nella decisione del 2017. Sulla base delle informazioni e dei documenti a sua disposizione, la CPI non è stata in grado di chiarire in che misura, nel contesto politico dell'epoca, la FINMA fosse obbligata ad accontentare CS sulla questione. Le decisioni normative (a livello di Parlamento, Consiglio federale o FINMA) non richiedono il consenso degli istituti interessati. Secondo la SFI, tuttavia, il parere delle banche interessate, in particolare delle grandi banche, può influire sulle decisioni normative del Parlamento e delle autorità durante le consultazioni⁶³⁷.

B) Filtro prudenziale: valutazione singola con norma speciale per CS

Le prescrizioni in materia di presentazione dei conti applicabili in Svizzera sono state modificate con effetto a decorrere dall'esercizio contabile 2019, cosicché le partecipazioni detenute nelle filiali non erano più valutate secondo un approccio di portafoglio (valutazione globale) ma su base individuale⁶³⁸. Il motivo principale della revisione delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti per le banche è stato il nuovo diritto contabile del Codice delle obbligazioni, entrato in vigore il 1° gennaio

⁶³⁵ A seguito dell'aumento della ponderazione in funzione del rischio il fabbisogno di Credit Suisse SA di fondi propri di base era passato da 16,8 miliardi di franchi a 46,8 miliardi; perizia Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 21.

⁶³⁶ Lettera di CS alla FINMA del 6 dicembre 2016.

⁶³⁷ Lettera della SFI alla CPI del 19 settembre 2024.

⁶³⁸ Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 2023, 1° settembre 2023, pag. 60; FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*, pag. 65. Con la *valutazione globale* (o «approccio di portafoglio»), le perdite di valutazione di determinate partecipazioni possono essere compensate con corrispondenti valori aggiunti realizzati su voci patrimoniali simili e quindi non devono essere contabilizzate nel conto economico. Secondo il *principio della valutazione singola*, tutte le partecipazioni devono essere considerate separatamente l'una dall'altra. Il principio del valore inferiore stabilisce che i patrimoni siano sempre iscritti a bilancio al valore più basso tra il valore di acquisto e il valore di mercato, in modo che il valore contabile corrisponda al massimo al prezzo di mercato corrente. In base a tale principio, in caso di valutazione singola le singole partecipazioni che hanno subito una perdita di valore devono essere rettificare, senza che gli aumenti di valore delle altre partecipazioni compensino questa perdita. Ciò significa che il conto economico sarà in linea di massima inferiore con una valutazione individuale rispetto a una valutazione globale, poiché nel caso della valutazione singola i prezzi di mercato superiori ai prezzi di acquisto non hanno un effetto riduttivo sulla perdita. Cfr. anche rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 5 segg.

2013⁶³⁹. Secondo la FINMA, la revisione si è basata in parte sugli standard riconosciuti a livello internazionale (IFRS, US GAAP)⁶⁴⁰. Mentre l'introduzione della valutazione singola come parte della revisione del CO è stata oggetto di un dibattito controverso⁶⁴¹, la letteratura sulle prescrizioni in materia di presentazione dei conti ritiene oggi che la valutazione globale sia meno coerente con il principio di prudenza che prevale nel diritto contabile rispetto alla valutazione singola⁶⁴².

Nel caso specifico di Credit Suisse SA, questa modifica delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti avrebbe comportato una riduzione del capitale proprio senza tuttavia modificare la situazione patrimoniale della banca dal punto di vista economico⁶⁴³.

Secondo la FINMA è per questo motivo che CS ha subordinato la sua accettazione⁶⁴⁴ del cambiamento di regime (maggiore ponderazione del rischio delle partecipazioni anziché deduzione oltre il valore soglia, v. sopra) e quindi l'abolizione dell'articolo 125 OFoP alla condizione che gli effetti di questa modifica delle prescrizioni in

⁶³⁹ FINMA (2013), Erläuterungsbericht Revision Rechnungslegung Banken, pag. 7.

⁶⁴⁰ «Presentazione dei conti delle banche: indagine conoscitiva sulle nuove prescrizioni», comunicato stampa della FINMA del 29 ottobre 2013. L'IFRS e gli standard svizzeri in materia di presentazione dei conti (Swiss GAAP FER) si basano sul principio della valutazione singola (Haag Stefan / Neuhaus Markus R. (2024), commento all'art. 960 CO, in: Watter Rolf / Vogt Hans-Ueli (a c. di), *Basler Kommentar Obligationenrecht II*, 6^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn, n. marg. 30 seg.). L'articolo 960 CO relativizza il principio della valutazione singola, nella misura in cui questo si applica solo se gli attivi e i debiti sono rilevanti e non sono abitualmente valutati per gruppi a causa della loro affinità. Lo scopo della formulazione attenuata è di lasciare alle società un certo margine di manovra, ad esempio per determinare se le holding debbano valutare singolarmente le loro partecipazioni (Koch Bernadette (2022), §63 Grundlagen, in: Theus Simoni Fabiana / Hauser Isabel / Bärtschi Harald (a c. di), *Handbuch Schweizer Aktienrecht*, 2^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn, n. marg. 63.15).

⁶⁴¹ DFGP (2007), Avamprogetto sulla revisione del Codice delle obbligazioni concernente il diritto della società anonima e il diritto contabile. Ricapitolazione dei risultati della procedura di consultazione, pag. 26; Meyer Dieter / Nagel-Jungo Gabriela (2014), *Die neuen Rechnungslegungsvorschriften für Banken – eine kritische Würdigung*, in: *Der Schweizer Treuhänder* 8/14, pag. 607.

⁶⁴² Ad esempio Meyer/Nagel-Jungo (2014), pag. 607, dove si fa notare che una valutazione globale contraddice chiaramente il principio di prudenza. Da un lato le posizioni che hanno subito una riduzione di valore non vengono rettifiche al momento della valutazione globale, dall'altro il principio del valore d'acquisto viene infranto per le voci che presentano utili non realizzati. Nell'ottica di una presentazione dei conti comprensibile e trasparente, la FINMA ha il merito di essere rimasta coerente su questo punto e aver imposto una rigorosa valutazione singola. Si veda anche Nobel Peter (2019), *Schweizerisches Finanzmarktrecht*, 4^a ed., n. marg. 685.

⁶⁴³ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024. Nell'emanazione della decisione del 2017 la FINMA partiva dal principio che i fondi propri rilevati a livello contabile di Credit Suisse SA si sarebbero ridotti di 8 miliardi di franchi con il passaggio alla valutazione singola. Secondo la stima della BNS, CS avrebbe dovuto reperire nuovi fondi propri di base prudenziali di qualità primaria per 3,5 miliardi di franchi (poiché con il valore delle partecipazioni anche le RWA della casa madre diminuivano, per la loro copertura sono stati necessari meno CET1, il che spiega l'effetto di parziale compensazione). Cfr. rapporto dell'esperto Birchler (2024), pagg. 5–6; perizia giuridica Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 36.

⁶⁴⁴ La FINMA parla esplicitamente di «approvazione» di CS all'abrogazione dell'articolo 125 OFoP, sebbene le banche in caso di modifiche delle ordinanze vengano soltanto consultate.

materia di presentazione dei conti (passaggio dalla valutazione globale alla valutazione singola) fossero neutralizzati da un filtro prudenziale⁶⁴⁵. CS ha quindi unito due questioni per ottenere il filtro: da un lato, il cambiamento di regime secondo l'articolo 32 e l'articolo 125 OFoP e, dall'altro, la modifica delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti nel CO. Sebbene entrambe le modifiche abbiano riguardato lo stesso obiettivo, ovvero il capitale della società madre, non erano correlate tra loro. Siccome UBS utilizzava già la valutazione singola, non aveva bisogno di un filtro prudenziale e non ha dunque presentato alcuna domanda in tal senso⁶⁴⁶.

La decisione TBTF rivista del 2017 prevedeva pertanto l'introduzione di un filtro prudenziale come ulteriore elemento che consentiva a Credit Suisse SA di imputare di nuovo determinate riduzioni di valore, risultanti dal passaggio dalla valutazione globale alla valutazione singola, ai fondi propri di base di qualità primaria (CET1) a fini prudenziali⁶⁴⁷ (per il funzionamento del filtro, v. n. 5.3.3.3). Secondo la FINMA tale eccezione si basava sull'articolo 4 capoverso 3 LBCR secondo cui in casi particolari la FINMA può allentare o inasprire le esigenze minime⁶⁴⁸. In definitiva ciò ha consentito alla banca madre di rinviare gli ammortamenti sulle partecipazioni se il valore di mercato di altre partecipazioni era superiore al loro valore contabile⁶⁴⁹. Secondo la FINMA, così facendo si è tenuto conto della particolare struttura giuridica di CS (valori di partecipazione nettamente più elevati rispetto a UBS), ma anche sostenuto la ristrutturazione allora in corso della banca d'investimento⁶⁵⁰.

La FINMA ha subordinato la concessione del filtro prudenziale alla condizione che una terza parte verificasse regolarmente le valutazioni pertinenti delle partecipazioni

⁶⁴⁵ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024; risposte scritte alla CPI del 5 aprile 2024.

⁶⁴⁶ Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse. Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), pag. 60; lettera della FINMA alla CPI del 10 gennaio 2024.

⁶⁴⁷ Decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse, n. disp. 46a. Secondo il considerando 15 al momento del passaggio alla valutazione singola (art. 27 cpv. 2 OBCR), Credit Suisse SA è autorizzata, per determinare la computabilità prudenziale dei fondi propri del singolo istituto, a imputare le perdite contabili risultanti dalla differenza tra la valutazione globale e la valutazione singola ai fondi propri di base a fini prudenziali (filtro prudenziale). Cfr. anche rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 6. segg.

⁶⁴⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 9 settembre 2024.

⁶⁴⁹ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 64.

⁶⁵⁰ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 64; risposte scritte del 5 aprile 2024 alla CPI. La ristrutturazione mirava in particolare a ridurre i rischi (attivi ponderati in funzione del rischio) nel Regno Unito e quindi a consentire il rimpatrio di capitali dalle filiali britanniche alla banca madre in Svizzera, al fine di rafforzare la casa madre svizzera. Il filtro ha inoltre consentito di continuare a riconoscere a livello economico il valore di mercato elevato (rispetto al valore contabile) della filiale Credit Suisse (Svizzera) SA, ormai separata dalla casa madre (conformemente alle prescrizioni della regolamentazione TBTF svizzera). In caso contrario, la banca sarebbe stata effettivamente penalizzata in termini di capitale per aver migliorato la sua struttura di gruppo nell'ottica dell'attuazione del piano d'emergenza svizzero (parere del 24 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

nelle filiali⁶⁵¹. Secondo l'allora direttore della FINMA, questa verifica ha consentito per la prima volta alla FINMA un accesso semplificato al tema della valutazione della banca – il che ha rappresentato a suo avviso un progresso significativo. La verifica condotta da una terza parte si è infine tradotta in una rettifica verso il basso della valutazione delle partecipazioni (v. n. 5.3.3.3)⁶⁵². La banca era inoltre tenuta a pubblicare a scadenza trimestrale l'entità del filtro prudenziale. Questa era quindi a conoscenza degli investitori (per la modalità di pubblicazione del filtro da parte di CS, v. n. 5.3.3.3)⁶⁵³.

In sintesi si può affermare che la decisione della FINMA del 2017 ha concretizzato la transizione al nuovo regime di capitale: un sistema di ponderazione del rischio delle partecipazioni che non richiedeva più necessariamente agevolazioni significative come il sistema precedente⁶⁵⁴. Il filtro prudenziale continuava comunque a rappresentare una sorta di agevolazione per CS.

Cambiamento di regime per tutte le banche e abrogazione dell'articolo 125 OFoP nel 2018

Nel comunicato stampa della FINMA sulla decisione TBTF del 2017 si legge che la ponderazione del rischio sarebbe stata estesa presumibilmente dal 1° gennaio 2019 anche a tutte le altre banche e che al riguardo era stata avviata la necessaria procedura di modifica dell'OFoP⁶⁵⁵.

Effettivamente, anche il Consiglio federale aveva individuato la necessità di adeguare il trattamento delle partecipazioni (ponderazione del rischio anziché deduzione del capitale proprio; v. sopra). Questa critica al regime della deduzione del capitale proprio è stata nuovamente espressa nel rapporto TBTF del Consiglio federale del 2017, che descriveva il sistema misto, comprendente la deduzione delle partecipazioni e la ponderazione del rischio, come complicato da applicare e privo di trasparenza. È stato anche criticato il fatto che nel contesto internazionale era difficilmente comparabile (v. n. 5.2.3.3)⁶⁵⁶.

⁶⁵¹ Decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse, n. disp. 17: un incaricato di verifiche nominato dalla FINMA verifica, a carico di Credit Suisse SA, la plausibilità delle valutazioni delle partecipazioni sottostanti al filtro prudenziale al momento del passaggio alla valutazione singola. La FINMA può successivamente ordinare in qualsiasi momento un nuovo audit da parte di un incaricato di verifiche, a carico di Credit Suisse SA.

⁶⁵² Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 32 seg.; lettera della FINMA alla CPI del 10 gennaio 2024.

⁶⁵³ Lettera della FINMA alla CPI del 10 gennaio 2024; decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse, n. disp. 18/19.

⁶⁵⁴ «Grandi banche: nuovo regime di capitale per il trattamento delle partecipazioni e stato attuale della pianificazione d'emergenza», comunicato stampa della FINMA del 27 ottobre 2017.

⁶⁵⁵ «Grandi banche: nuovo regime di capitale per il trattamento delle partecipazioni e stato attuale della pianificazione d'emergenza», comunicato stampa della FINMA del 27 ottobre 2017.

⁶⁵⁶ Rapporto del Consiglio federale del 28 giugno 2017 sulle banche di rilevanza sistemica. Valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche (FF 2017 4177, in particolare 4192).

Questo cambiamento di regime è stato recepito nella revisione dell'OfoP del 2018, entrata in vigore il 1° gennaio 2019 (n. 5.2.4.1)⁶⁵⁷. Nell'ambito di questa revisione è stato abrogato anche l'articolo 125 OfoP, che vincolava la FINMA a concedere agevolazioni alle banche di rilevanza sistemica. La FINMA e la SFI hanno descritto questa modifica dell'OfoP, valida per tutte le banche, come un inasprimento del regime: da un regime rigoroso che prevedeva importanti e opache agevolazioni si è passati a un regime più trasparente e meno rigoroso ma senza agevolazioni obbligatorie⁶⁵⁸.

Questa revisione dell'OfoP ha sancito il cambiamento di regime che la FINMA aveva già attuato mediante decisione per CS e UBS nel 2017. Tale circostanza aveva suscitato una certa incomprensione all'interno della SFI: in una nota interna di novembre 2017 si legge che, con le decisioni emesse, la FINMA aveva introdotto il cambiamento di regime in maniera vincolante, creando quindi fattispecie e pressioni in termini di tempo per l'adeguamento dell'OfoP⁶⁵⁹.

Nelle spiegazioni concernenti la modifica dell'OfoP si è sottolineato che le due grandi banche sono state coinvolte nella valutazione della necessità di mantenere l'articolo 125; entrambe condividevano l'opinione del DFF secondo cui il cambiamento di sistema avrebbe attenuato il problema del superamento delle esigenze a livello di gruppo e l'articolo in questione poteva quindi essere abrogato⁶⁶⁰.

Anche se non concomitanti a livello temporale, la decisione della FINMA del 2017 e la revisione dell'OfoP del 2018, eccetto il filtro, erano quindi strettamente correlate in termini di contenuto⁶⁶¹.

Consultazione della BNS e di altri attori interessati

La SFI e la BNS sono state consultate sulle modifiche contenute nella nuova decisione della FINMA e sulla ricerca di soluzioni per l'abrogazione dell'articolo 125 OfoP. Il DFF e la SFI sono stati informati della soluzione trovata e delle trattative con le banche in una fase iniziale, ovvero a marzo 2017. Nello stesso periodo, la FINMA ha discusso con la SFI l'inclusione delle spiegazioni relative al passaggio alle ponderazioni del rischio e all'abrogazione dell'articolo 125 OfoP nel successivo rapporto TBTF⁶⁶². La CPI non dispone di informazioni dettagliate sui pareri dei singoli attori coinvolti.

⁶⁵⁷ Conformemente all'articolo 148i OfoP, le disposizioni transitorie relative al trattamento delle partecipazioni, emanate nel singolo caso dalla FINMA prima dell'entrata in vigore della modifica del 21 novembre 2018, prevalgono sulle disposizioni dell'articolo 32 lettera j e dell'allegato 4.

⁶⁵⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 9 settembre 2024; lettera della SFI alla CPI del 19 settembre 2024. Il filtro prudenziale concesso a CS rappresenta tuttavia un'agevolazione specifica all'istituto.

⁶⁵⁹ *Bankenregulierung – Beteiligungsabzug gemäss Art. 125 ERV*, nota interna della SFI del 27 novembre 2017.

⁶⁶⁰ Spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri, pag. 10.

⁶⁶¹ Per maggiori informazioni, si veda anche il rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023), in particolare n. 7.3.2.2.

⁶⁶² Lettera della FINMA alla SFI del 16 febbraio 2017; lettera della FINMA alla SFI del 15 marzo 2017; lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

Anche la BNS è stata previamente consultata riguardo alla bozza di decisione della FINMA del 2017. In quell'occasione la BNS aveva criticato le agevolazioni in una lettera inviata alla FINMA il 10 ottobre 2017, ritenendo non chiaro il motivo per cui fossero state concesse, soprattutto considerato che le conseguenze quantitative erano sostanziali. A suo avviso, l'effetto del filtro prudenziale era contrario all'obiettivo di una migliore capitalizzazione della casa madre⁶⁶³. La FINMA non ha reagito a questa presa di posizione critica della BNS e, a sua volta, la BNS non ha approfondito la questione. Secondo rappresentanti della BNS non è loro compito mettere in discussione una decisione emessa dalla FINMA⁶⁶⁴. Secondo la FINMA, tuttavia, le condizioni quadro esistenti non avrebbero permesso di implementare i requisiti aggiuntivi della BNS. Un ulteriore inasprimento delle esigenze in materia di capitale per la banca madre avrebbe portato al fallimento delle trattative sull'abrogazione dell'articolo 125 OFoP, poiché il filtro prudenziale era una condizione del consenso di CS⁶⁶⁵.

5.3.3.3 Conseguenze del filtro prudenziale per CS

Funzionamento del filtro prudenziale

Una partecipazione può essere registrata in diversi modi: secondo valori contabili (storici) o secondo valori di mercato (attuali) (*fair value*)⁶⁶⁶. I valori contabili sono in ritardo rispetto alle variazioni dei valori reali; i valori di mercato sono più aggiornati, ma anche più volatili⁶⁶⁷. Se il valore di mercato di una partecipazione è superiore al suo valore contabile, tale partecipazione è «sottovalutata» (economicamente parlando). Se il valore di mercato è inferiore al valore contabile, si parla di «sopravvalutazione». Come summenzionato, in caso di passaggio alla valutazione singola, secondo il vigente principio del valore inferiore⁶⁶⁸ le partecipazioni sottovalutate avrebbero continuato a essere valutate al precedente valore contabile, mentre le partecipazioni fino a quel momento «sopravvalutate» avrebbero dovuto essere rivalutate a valori di mercato inferiori ai precedenti valori contabili. Per Credit Suisse SA (la banca madre), ciò avrebbe ridotto di diversi miliardi di franchi il valore dichiarato delle partecipazioni – e quindi i fondi propri prudenziali⁶⁶⁹, con la conseguenza che CS avrebbe dovuto acquisire capitale per un importo equivalente in un breve lasso di

⁶⁶³ Lettera della BNS alla FINMA del 10 ottobre 2017, pag. 3.

⁶⁶⁴ Verbale della seduta della CPI del 13 novembre 2024, pag. 36 seg. La situazione in materia di capitale di CS ha continuato essere oggetto di discussioni tra la FINMA e la BNS, v. n. 5.5.2.

⁶⁶⁵ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

⁶⁶⁶ Per valore contabile si intende, in linea con il rapporto dell'esperto Birchler, il valore che è indicato a bilancio (spesso corrisponde al valore di acquisto, v. glossario del rapporto). Il termine *fair value* comprende la migliore stima per i valori patrimoniali che non hanno un mercato. Per motivi di comprensione e leggibilità, nel presente rapporto il termine «valore di mercato» viene utilizzato come sinonimo di *fair value*.

⁶⁶⁷ Rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 3 seg.

⁶⁶⁸ Per ragioni di prudenza, il principio del valore inferiore richiede la valutazione al valore minore tra i due.

⁶⁶⁹ Nel 2017 l'effetto è stato stimato a fr. 8 mia.; con l'applicazione effettiva del filtro (2019) è aumentato a fr. 15 mia.

tempo per poter mantenere lo stesso livello di capitalizzazione⁶⁷⁰. Ciò sarebbe stato necessario in un momento in cui CS aveva già effettuato aumenti di capitale sostanziali per la sua ristrutturazione globale e il suo riorientamento (nel 2015: fr. 4,7 mia.; nel 2017: fr. 4,0 mia.). La FINMA ha introdotto il cosiddetto filtro prudenziale nel 2017 per evitare una riduzione dei fondi propri dichiarati di CS con il passaggio alla valutazione singola (per il contesto, v. n. 5.3.3.1 e 5.3.3.2). La FINMA ha concesso il filtro prudenziale nel 2017⁶⁷¹, ma CS ha iniziato a utilizzarlo solo dal quarto trimestre del 2019, con il passaggio alla presentazione dei conti secondo la valutazione singola in data di chiusura di bilancio, il 31 dicembre 2019⁶⁷². Prima, di fatto, non ne aveva bisogno⁶⁷³.

Per la CPI è di particolare interesse soprattutto l'effetto del filtro prudenziale. Durante la crisi, la vulnerabilità del gruppo era dovuta anche alla scarsa dotazione di capitale proprio di Credit Suisse SA, la banca madre, poiché il valore delle sue partecipazioni nelle filiali era drasticamente diminuito a causa dell'andamento negativo dei loro affari⁶⁷⁴. Grazie al filtro prudenziale, il passaggio alle valutazioni singole non ha modificato né i fondi propri richiesti né quelli dichiarati della banca madre Credit Suisse SA. Il filtro ha invece avuto un impatto sulla quota prudenziale di capitale proprio, poiché la riduzione automatica del capitale proprio computabile è stata parzialmente neutralizzata dalla modifica delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti. Secondo la FINMA il filtro prudenziale era giustificato dal punto di vista economico, in quanto la valutazione singola nell'ambito della presentazione dei conti non annullava alcun valore patrimoniale, preservando così la sostanza economica del capitale proprio⁶⁷⁵.

La CPI ha incaricato un esperto di analizzare e quantificare le conseguenze del filtro prudenziale su Credit Suisse SA; i risultati sono riportati in un apposito rapporto⁶⁷⁶. Di seguito si riassumono i risultati principali dal punto di vista della CPI.

Il filtro prudenziale introdotto nel 2017 ha impedito che il passaggio alla valutazione singola inasprisse le esigenze in materia di fondi propri⁶⁷⁷. Il filtro ha avuto un impatto solo a livello prudenziale e non ha influito sulla presentazione dei conti⁶⁷⁸. Esso ha consentito di continuare a far figurare come fondi propri prudenziali nella determina-

⁶⁷⁰ I requisiti prudenziali sono dei valori minimi. A fine 2019, Credit Suisse SA attestava un CET1 *capital ratio* del 13,5 per cento a fronte di un'esigenza prudenziale del 10,1 per cento. Disponeva quindi di un cuscinetto di circa 13 miliardi di franchi al di sopra dei requisiti prudenziali globali che avrebbe limitato il fabbisogno di ulteriore capitale. (Parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nel quadro della consultazione dell'Amministrazione).

⁶⁷¹ Decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse.

⁶⁷² Lettera della FINMA a CS del 27 febbraio 2020, pag. 2.

⁶⁷³ Le esigenze in materia di fondi propri e le ponderazioni del rischio erano già in vigore prima del terzo trimestre 2019, conformemente alla decisione TBTF rivista. Cfr. i rapporti *Regulatory Disclosures* di CS.

⁶⁷⁴ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 7 e 64 segg.

⁶⁷⁵ Lettera della FINMA alla CPI del 10 gennaio 2024.

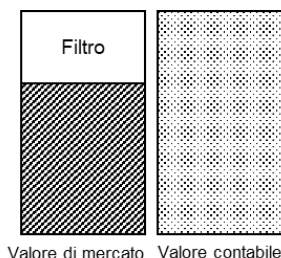
⁶⁷⁶ Rapporto dell'esperto Birchler (2024).

⁶⁷⁷ Ciò è stato ottenuto con l'introduzione del filtro, che ha separato la valutazione *prudenziale* dei fondi propri di CS dalla loro valutazione *contabile*. Cfr. rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 8.

⁶⁷⁸ Perizia Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 34.

zione della quota CET1 la differenza tra i valori contabili e i valori di mercato più bassi (*fair value*) delle partecipazioni sopravvalutate delle filiali (v. figura 5). In questo modo, al posto del valore inferiore è stato conteggiato il più alto dei due valori. Il filtro prudenziale lo permetteva soltanto se al contempo altre partecipazioni fossero state sottovalutate di almeno lo stesso importo. In tale modo si proteggevano i fondi propri contabilizzati dalle perdite di valore di mercato⁶⁷⁹.

Figura 5: Il filtro prudenziale



Fonte: figura adeguata dal rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 5.

Quando il filtro prudenziale è stato progettato nel 2017, la FINMA ha stimato il suo effetto a circa 8 miliardi di franchi. Tuttavia, alla prima applicazione a fine 2019, Credit Suisse SA ha dichiarato un effetto pari a 15,3 miliardi di franchi⁶⁸⁰.

La prima applicazione del filtro nel quarto trimestre 2019 non mostra differenze significative tra i fondi propri (CET1) dichiarati prima e dopo oppure tra il *capital ratio* dichiarato prima e dopo di Credit Suisse SA (v. tabella 9). Anzi, dal terzo al quarto trimestre 2019 il *capital ratio* è addirittura aumentato leggermente dal 12,4 per cento al 13,5 per cento. Tale aumento è da ricondurre tuttavia alle attività ordinarie della banca e non è correlato al filtro prudenziale⁶⁸¹. A questo proposito l'esperto giunge alla conclusione che, al momento della sua introduzione nel 2019, il filtro ha raggiunto l'obiettivo della neutralizzazione della nuova presentazione dei conti, in quanto il passaggio dalla valutazione globale alla valutazione singola delle partecipazioni non ha pressoché modificato la quota di fondi propri contabilizzati di Credit Suisse SA.

⁶⁷⁹ Per una spiegazione dettagliata del funzionamento del filtro, cfr. rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 8 segg.

⁶⁸⁰ Lettera della FINMA a CS del 27 luglio 2020; rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 11.

⁶⁸¹ Parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

Tabella 9: Effetto dell'introduzione del filtro prudenziale

Anno Trimestre (fine)	2018				2019			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
					prima		dopo	
CHF mia.								
CET1	48.4	50.0	49.5	47.6	47.6	48.6	48.4	51.6
Filtro	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.3
CET1 senza filtro	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	36.3
Risk Weighted Assets (RWA)	355.9	371.9	360.0	364.1	381.2	377.2	389.1	382.4
Aumento RWA dovuto al filtro	-	-	-	-	-	-	-	33.6
RWA senza filtro	-	-	-	-	-	-	-	348.8
%								
Capital ratio (CET1/RWA)	0.136	0.135	0.138	0.131	0.125	0.129	0.124	0.135
Capital ratio (CET1/RWA) senza filtro	-	-	-	-	-	-	-	0.104

Fonte: CS subsidiaries, Regulatory Disclosures: CS AG (parent), Key prudential metrics; CS Pillar III Disclosures. Tabella tratta dal rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 11.

Effetto del filtro sui fondi propri di Credit Suisse SA

CS ha pubblicato ogni trimestre le cifre sull'impatto del filtro prudenziale nei suoi rapporti *Regulatory Disclosures*. Le cifre citate non sono presentate insieme alle altre cifre importanti nella tabella «Esigenze e coefficienti svizzeri in materia di capitale», bensì formulate come testo⁶⁸². Il rapporto *Regulatory Disclosure* di CS per il quarto trimestre del 2022 mostra ad esempio che l'impatto sul capitale CET1 è stato di 14,5 miliardi di franchi; si trattava dell'importo che poteva essere computato nel capitale CET1 di Credit Suisse SA per effetto del filtro. Questa cifra tuttavia è solo una parte dell'impatto del filtro prudenziale, il quale comportava anche un aumento degli attivi ponderati in funzione del rischio. Per valutare la portata di tale filtro, bisogna prendere in considerazione entrambi gli effetti: il filtro comportava un aumento degli attivi ponderati in funzione del rischio (+ fr. 35,7 mia. al 31 dicembre 2022) e un aumento del CET1 (+ fr. 14,5 mia. al 31 dicembre 2022)⁶⁸³.

Secondo l'esperto, il filtro prudenziale è rimasto abbastanza stabile nel periodo dal 2019 al 2022 (v. tabella 10). Per contro, i fondi propri dichiarati di Credit Suisse SA sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria (CET1), calcolati senza filtro, sono diminuiti significativamente a causa della scarsa performance commerciale dal terzo trimestre 2021⁶⁸⁴. Il filtro è stato in grado di compensare parzialmente questo calo grazie alle riserve di valore residue; il *capital ratio* (CET1/RWA) con il filtro è

⁶⁸² I rapporti *Regulatory Disclosures* sono consultabili all'indirizzo www.ubs.com/global/en.html > About us > Investor relations > Complementary financial information > Holding company and significant regulated subsidiaries and sub-groups > Archive (Credit Suisse Group) (stato: 10 dicembre 2024). Nello specifico, le cifre relative al filtro prudenziale sono state pubblicate nel capitolo «Swiss Capital Metrics – Bank parent company» alla voce «FINMA decrees».

⁶⁸³ Lettera della FINMA alla CPI del 1° luglio 2024.

⁶⁸⁴ Il netto miglioramento nel quarto trimestre 2022 è il risultato di un aumento di capitale di fr. 4 mia. Cfr. FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 59.

rimasto sopra il 10 per cento e quindi appena sopra i requisiti globali secondo l’OFoP. Senza il filtro, entro l’autunno 2022 il *capital ratio* sarebbe sceso a poco meno del 5 per cento, quindi ben al di sotto dei requisiti globali secondo l’OFoP⁶⁸⁵. Grazie al filtro CS ha potuto però dichiarare sufficienti fondi propri fino alla fine⁶⁸⁶.

Inoltre, il calo dei fondi propri di base di qualità primaria ha comportato un aumento della quota del filtro sul totale dei fondi propri. Nel terzo trimestre 2022 questa quota ha addirittura superato il 50 per cento⁶⁸⁷.

Tabella 10: Evoluzione dei fondi propri di Credit Suisse SA con e senza filtro prudenziale

Anno	2019	2020				2021				2022			
Trimestre (fine)	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
CHF mia.													
CET1	51.6	51.5	47.5	47.6	49.7	46.5	47.7	47.5	36.8	38.1	37.2	27.6	32.3
Filtro	15.3	15.3	12.9	12.9	14.7	16.4	15.3	15.3	10.1	13.4	15.9	15.7	14.5
CET1 senza filtro	36.3	36.2	34.6	34.7	35.0	30.1	32.4	32.2	26.7	24.7	21.3	11.9	17.8
Quota del filtro	0.30	0.30	0.27	0.27	0.30	0.35	0.32	0.32	0.27	0.35	0.43	0.57	0.45
Risk Weighted Assets (RWA)	382.4	394.1	381.7	365.9	357.9	379.6	359.1	353.9	313.7	322.7	324.9	282.8	263.8
Aumento RWA dovuto al filtro	33.6	33.6	31.1	31.1	35.2	40.0	39.8	39.8	26.0	37.5	43.7	38.5	35.7
RWA senza filtro	348.8	360.5	350.6	334.8	322.7	339.6	319.3	314.1	287.7	285.2	281.2	244.3	228.1
%													
Capital ratio (CET1/RWA)	0.135	0.131	0.124	0.130	0.139	0.122	0.133	0.134	0.117	0.118	0.114	0.097	0.122
Capital ratio (CET1/RWA) senza filtro	0.104	0.100	0.099	0.104	0.108	0.089	0.101	0.102	0.093	0.087	0.076	0.049	0.078
Minimum ratio	0.101	0.100	0.100	0.100	0.100	0.105	0.106	0.106	0.106	0.106	0.103	0.093	0.094

Fonte: CS subsidiaries, Regulatory Disclosures: CS AG (parent), Key prudential metrics; CS Pillar III Disclosures. Tabella tratta dal rapporto dell’esperto Birchler (2024), pag. 12.

L’esperto conclude che, senza il filtro, Credit Suisse SA sarebbe stata sottocapitalizzata lievemente dal 2021 e in modo netto dal 2022. Secondo il rapporto della FINMA sugli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse (*lessons learned*), le disposizioni dell’OFoP sono sempre state adempiute grazie alle agevolazioni accordate e al regime transitorio⁶⁸⁸. La FINMA non indica che, senza il filtro, Credit Suisse SA sarebbe stata al di sotto dei requisiti minimi dal 2021⁶⁸⁹.

685 Rapporto dell’esperto Birchler (2024), pagg. 11–13. Secondo l’art. 130 cpv. 3 OFoP, se la banca registra perdite, il cuscinetto di fondi propri può temporaneamente scendere al di sotto di quanto prescritto; nell’ambito della consultazione dell’Amministrazione la FINMA ha affermato che senza il filtro, entro l’autunno 2022, il *capital ratio* sarebbe sceso a poco meno del 5 per cento, rientrando quindi chiaramente nel cuscinetto di fondi propri.

686 Rapporto dell’esperto Birchler (2024), pag. 13.

687 Rapporto dell’esperto Birchler (2024), pag. 12. In quel periodo CS aveva già previsto un aumento di capitale di oltre 4 miliardi di franchi (e lo aveva comunicato con la pubblicazione dei risultati del terzo trimestre 2022). Parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell’ambito della consultazione dell’Amministrazione.

688 FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 62.

689 La FINMA ha dichiarato alla CPI che il filtro prudenziale corrispondeva a un attivo e per questo poteva essere considerato nel capitale proprio. Per questo motivo non vi era una sottocapitalizzazione (parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell’ambito della consultazione dell’Amministrazione).

Verifica da parte di una società terza e reazione della FINMA

Come esposto al numero 5.3.3.2, al momento dell'introduzione del filtro la FINMA ne ha subordinato l'applicazione all'ottenimento di una seconda opinione sul valore delle partecipazioni della casa madre di CS. Ha quindi incaricato la società di audit BDO di verificare la valutazione delle partecipazioni di CS in due occasioni, a fine 2019 e a metà 2021: in entrambi i casi la società di audit ha riscontrato una sostanziale sovrastima dei valori di mercato da parte di Credit Suisse SA. La FINMA ha condiviso la valutazione della società di audit e ha limitato i *fair value* massimi che Credit Suisse SA poteva contabilizzare per l'intero portafoglio di partecipazioni ai fini della determinazione del filtro. Sulla base della prima verifica di BDO la FINMA aveva quantificato il filtro ammissibile per CS a 6,1 miliardi, vale a dire 9,2 miliardi in meno dell'importo fatto valere da CS (fr. 15,3 mia.) a fine 2019 per il filtro prudenziale. Di conseguenza la FINMA ha limitato anche i *fair value* computabili a 70,4 miliardi di franchi (invece di fr. 79,6 mia.) per il secondo trimestre 2020. Poiché nel primo semestre 2020 Credit Suisse SA aveva già effettuato in parallelo adeguamenti ai *fair value* e ai valori contabili con un impatto sul filtro prudenziale, quest'ultimo risultava alla fine del secondo trimestre 2020 di 12,9 miliardi di franchi⁶⁹⁰. Secondo la FINMA, mediante lo stesso meccanismo (slittamento temporale tra il giorno di riferimento della base di audit e il rapporto BDO, correzioni di valore già effettuate dalla banca) si possono spiegare anche gli effetti sull'importo del filtro dopo il secondo rapporto BDO di metà 2021⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ Lettera della FINMA alla CPI del 15 novembre 2024. Secondo il rapporto dell'esperto Birchler (2024), pagg. 16–19, le misure della FINMA non erano sufficienti e CS non aveva apportato quasi nessuna rettifica. La FINMA contraddice l'esperto a tal proposito (parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione). Essa ritiene che ci siano stati nel 2020 e nel 2022 interventi significativi da parte sua che non sono stati rilevati e illustrati in modo corretto. La posizione della FINMA riguardo al valore del filtro era molto più severa e incisiva di quanto non risulti dalla perizia: a) già nella lettera del 27 luglio 2020 la FINMA aveva chiesto che i *fair value* computabili, che Credit Suisse SA avrebbe potuto computare nel quadro del filtro per il portafoglio delle partecipazioni, fossero limitati a 70,4 miliardi di franchi al massimo. Credit Suisse SA ha riportato *carrying value* pari a 80,2 miliardi di franchi nel suo rapporto del secondo trimestre 2020 concernente il terzo pilastro. Questa limitazione era applicabile dal secondo trimestre 2020; b) con lettera del 13 gennaio 2022 la FINMA ha chiesto che i *fair value* computabili, che Credit Suisse SA avrebbe potuto computare nel quadro del filtro per il portafoglio delle partecipazioni, fossero limitati a 55,5 miliardi di franchi al massimo. Credit Suisse SA ha riportato *carrying value* pari a 62,4 miliardi di franchi nel suo rapporto del quarto trimestre 2021 concernente il terzo pilastro. Questa limitazione era applicabile dal quarto trimestre 2021. Entrambe le misure hanno avuto quindi un impatto significativo sulla situazione dei fondi propri di Credit Suisse SA per diversi miliardi di franchi svizzeri. Nel rapporto dell'esperto questo meccanismo non è stato spiegato o in parte è stato illustrato in modo errato. È pertanto scorretto affermare che, dopo il primo rapporto, la FINMA non aveva adottato misure.

⁶⁹¹ La CPI ha chiesto alla FINMA se avesse trasmesso i risultati della BDO alla società di audit incaricata da CS (PwC) delle verifiche annuali. La FINMA ha confermato, con lettera del 18 novembre 2024, di aver informato la società di audit sulla prima verifica (rapporto di verifica del 4 giugno 2020). Ha messo a disposizione della società di audit il secondo rapporto del 3 novembre 2021.

Informazioni al consiglio di amministrazione della FINMA

Secondo il parere espresso dall'ex direttore della FINMA nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, il consiglio di amministrazione era informato a cadenza trimestrale e in modo approfondito sugli sviluppi di entrambe le grandi banche mediante incontri periodici con i dirigenti delle banche. La capitalizzazione della casa madre di CS era regolarmente tematizzata in tali incontri. La persona che ricopriva la carica di presidente del consiglio di amministrazione aveva pieno accesso alle attività del consiglio direttivo⁶⁹². Tuttavia, secondo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, quest'ultimo non è stato sufficientemente informato dell'esistenza e dell'impatto di questo filtro prudenziale⁶⁹³. Nessuna operazione è stata sottoposta al consiglio di amministrazione della FINMA per informazione o decisione in relazione al filtro prudenziale. Il consiglio direttivo ha presentato al consiglio di amministrazione la quantificazione e le ripercussioni del filtro per la prima volta nel 2022, nell'ambito delle tematiche di interesse introdotte dal consiglio di amministrazione nel 2021⁶⁹⁴. Il filtro, di fatto, non è stato la causa del problema; tuttavia, se con tale filtro una banca si trova in difficoltà, diventa più complesso risolvere il problema in quanto, attraverso una ristrutturazione, i difetti diventerebbero ancora più evidenti⁶⁹⁵. In altre parole, una grande ristrutturazione aggraverebbe un'eventuale carenza di capitale a causa dei costi da sostenere. La FINMA ha inoltre sottolineato alla CPI che la concessione del filtro prudenziale non era in alcun modo collegata alla fusione d'urgenza di CS con UBS, che poi si è resa necessaria⁶⁹⁶.

5.3.4 Analisi delle strutture, risorse e competenze della FINMA nel confronto internazionale

In relazione alla classificazione della vigilanza microprudenziale della FINMA, la CPI ha commissionato una perizia esterna per confrontare le strutture, le risorse e le competenze dell'autorità di vigilanza svizzera con le sue omologhe estere. Il rapporto dell'esperta Hungerbühler si basa su rapporti accessibili al pubblico di FMI, BCBS e

⁶⁹² Parere del 25 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁶⁹³ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 39.

⁶⁹⁴ Oggi, la direzione sottoporrebbe tempestivamente all'attenzione del consiglio di amministrazione qualsiasi fattispecie simile nell'ambito delle cosiddette tematiche di interesse. Il concetto di tematiche di interesse è stato introdotto nel 2021. Sotto questa voce la direzione informa il consiglio di amministrazione durante ogni sua seduta in modo prospettico sui temi per lui potenzialmente rilevanti. (Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024).

⁶⁹⁵ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 39.

⁶⁹⁶ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

FSB, tra gli altri (v. n. 4.1.1). I risultati di tale perizia possono essere sintetizzati come segue:

- le fonti analizzate descrivono la FINMA sostanzialmente come un'autorità che promuove un sistema finanziario stabile e competitivo con *collaboratori competenti e autonomia operativa*⁶⁹⁷;
- le *risorse umane* della FINMA⁶⁹⁸ sono generalmente considerate sufficienti, tranne in due ambiti (G-SIB e *recovery planning*), dove secondo le fonti analizzate risultano troppo scarse⁶⁹⁹;
- secondo le fonti analizzate, il *ricorso a società di audit*, che sono incaricate e remunerate dalle banche, viene valutato criticamente (v. n. 5.4). In questo contesto vengono citati due approcci di miglioramento: da un lato l'incarico a società di audit da parte della FINMA e dall'altro l'esecuzione di più controlli in loco⁷⁰⁰.

Quanto alle *competenze* della FINMA, l'esperta identifica differenze rispetto agli standard e alle *best practice* internazionali come pure alle normative estere:

- il quadro giuridico svizzero per i *sistemi di indennizzo* è attualmente considerato compatibile con gli standard internazionali, seppur con alcune lacune⁷⁰¹;
- il FMI raccomanda di conferire alla FINMA ulteriori competenze in merito ai *membri degli organi direttivi e al management delle banche*, ad esempio introducendo un regime di senior management (vale a dire un documento che disciplini le responsabilità a livello aziendale)⁷⁰²;
- inoltre, secondo le fonti analizzate, il diritto vigente manca di chiarezza riguardo alle *possibilità di intervento precoce* della FINMA, in particolare sulla competenza di limitare la distribuzione dei dividendi. Introducendo trigger concreti per interventi specifici della FINMA, si potrebbe specificare il margine di manovra della FINMA⁷⁰³;

⁶⁹⁷ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 23. Secondo l'esperta, le fonti analizzate sollevano anche questioni fondamentali sulla portata del mandato della FINMA (rafforzamento dell'immagine, competitività e proattività della piazza finanziaria come scopo dell'autorità di vigilanza) e sulla competenza della FINMA di emettere o pubblicare decisioni, guide pratiche e circolari.

⁶⁹⁸ Queste sono composte da un team di vigilanza per ogni grande banca (con sei posti a tempo pieno ciascuno), un team per i controlli in loco (con cinque posti a tempo pieno), circa quaranta posti a tempo pieno della divisione Banche, sette equivalenti a tempo pieno della divisione Recovery e Resolution e circa otto equivalenti a tempo pieno della divisione Enforcement (rapporto dell'esperta Hungerbühler [2024], pag. 24).

⁶⁹⁹ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pagg. 24 seg., 30.

⁷⁰⁰ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 25.

⁷⁰¹ Le prescrizioni relative alla *corporate governance* sono attualmente contenute nel diritto societario, nell'autodisciplina e nelle circolari della FINMA. Di conseguenza, le possibilità di intervento della FINMA in materia di *retribuzioni variabili* dei collaboratori delle banche nonché di *whistleblowing* sono limitate rispetto ad altri Paesi. Nell'ambito delle retribuzioni variabili, nel confronto internazionale mancherebbero in particolare basi giuridiche che consentano un *claw back* (restituzione della retribuzione già versata) (rapporto dell'esperta Hungerbühler [2024], pag. 26 seg.).

⁷⁰² Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 27.

⁷⁰³ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 28.

- a differenza delle autorità delle altre giurisdizioni analizzate, la FINMA non ha il potere di comminare multe a istituti o persone⁷⁰⁴.

Oltre a questi risultati della perizia, durante le audizioni con i rappresentanti di CS e UBS, la CPI ha sollevato la questione dell'*influenza* della FINMA rispetto alle autorità di vigilanza estere. Dalle risposte è emerso che la FINMA è molto meno presente nei confronti delle banche rispetto alle autorità estere⁷⁰⁵. Inoltre essa gode di un'accettazione inferiore rispetto alla BNS a livello internazionale⁷⁰⁶. Infine è segnalata la necessità di miglioramento a livello di personale: in primo luogo, perché la FINMA è competente ma sottodotata⁷⁰⁷ e, in secondo luogo, perché alcuni suoi collaboratori mancano di esperienza⁷⁰⁸. Ciò è dovuto non da ultimo al fatto che le condizioni di impiego presso la FINMA sono significativamente meno interessanti rispetto a quelle della BNS⁷⁰⁹. Durante le audizioni è stato però anche detto che la FINMA non impone regole in modo schematico⁷¹⁰.

5.4 Attività di sorveglianza dell'ASR e attività di vigilanza della FINMA sulle società di revisione

L'ASR e la FINMA svolgono ruoli distinti ma complementari nella vigilanza del settore finanziario in Svizzera. L'ASR esercita la sorveglianza sulle società di revisione (n. 3.5.3), la FINMA invece la vigilanza sulle banche (n. 3.5.2).

Il sistema di vigilanza duale in Svizzera si caratterizza per il fatto che sono gli istituti stessi a scegliere e remunerare la propria società di revisione: se da un lato tale sistema offre vantaggi in termini di efficienza e di accesso a competenze specializzate, dall'altro comporta il rischio di conflitti di interessi. Infatti, le società di revisione possono in teoria essere incentivate a trattare con particolare riguardo gli istituti che sottopongono a revisione, al fine di conservare il loro mandato – soprattutto perché la Svizzera, a differenza dell'Unione europea, non prevede una rotazione obbligatoria delle società di revisione (n. 5.2.8)⁷¹¹.

Questo capitolo descrive le attività di verifica dell'ASR e della FINMA nei confronti delle imprese e delle società di revisione di CS tra il 2015 e il 2022, spiega in modo dettagliato come l'ASR ha garantito la qualità dei servizi delle società di revisione e come la FINMA ha definito la strategia di audit. Il capitolo è strutturato in tre sotto-

⁷⁰⁴ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 29.

⁷⁰⁵ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 10; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 42. In tale contesto si è detto anche che la FINMA non dispone di strumenti di vigilanza (verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 43).

⁷⁰⁶ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 10.

⁷⁰⁷ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 42; risposte scritte alla CPI dell'11 aprile 2023.

⁷⁰⁸ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 82. Un dirigente della banca ha rilevato che la difficoltà per la FINMA è data dal fatto che esercita la vigilanza su una piazza finanziaria più piccola e di conseguenza può confrontare con meno facilità gli assoggettati alla vigilanza tra loro (risposte scritte alla CPI dell'11 aprile 2023).

⁷⁰⁹ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 82.

⁷¹⁰ Verbale della seduta della CPI del 10 aprile 2024, pag. 6 seg.

⁷¹¹ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 12.

capitoli: il primo presenta l'attività di sorveglianza dell'ASR (n. 5.4.1), il secondo la definizione della strategia di audit della FINMA (n. 5.4.2) e il terzo le interazioni tra ASR e FINMA (n. 5.4.3).

Le seguenti osservazioni si basano in gran parte su due mandati esterni conferiti dalla CPI: il rapporto di esperti *Internationaler Rechtsvergleich zur Regulierung der Revisionsaufsicht* del 24 maggio 2024 e il rapporto d'inchiesta *Aufsicht der RAB über die Revisionsstelle der Credit Suisse* del 18 luglio 2024. Il presente capitolo ne riassume le principali conclusioni. Per i risultati dettagliati si rimanda ai due rapporti, che sono stati pubblicati contestualmente al rapporto della CPI.

5.4.1 Attività di sorveglianza dell'ASR

La revisione è un elemento essenziale per garantire la trasparenza delle banche e il rispetto delle normative del mercato finanziario. In virtù del suo mandato (art. 1 LSR), l'ASR è responsabile dell'abilitazione e della sorveglianza delle persone che forniscono servizi di revisione e in quanto tale contribuisce alla protezione degli investitori e all'affidabilità dei rapporti finanziari⁷¹².

L'ASR assicura in particolare che le revisioni siano conformi agli standard per la revisione e la garanzia della qualità, ai requisiti della FINMA e alle leggi sui mercati finanziari. La sua missione è garantire che le revisioni siano di alta qualità, indipendenti e professionali, rafforzando così la fiducia nel sistema finanziario (v. n. 3.4)⁷¹³. Qui di seguito si spiega come l'ASR abbia esercitato il suo ruolo di controllo tra il 2015 e il 2022.

Il controllo delle imprese di revisione è lo strumento principale di cui dispone l'ASR per sorvegliare tali società. L'ASR sottopone le società di revisione sotto sorveglianza statale a un controllo approfondito almeno ogni tre anni. Esso comprende il controllo della correttezza delle indicazioni fornite nei documenti d'abilitazione, dell'adempimento degli obblighi legali, del rispetto degli standard determinanti per la verifica e la garanzia della qualità riconosciuti dall'ASR, del rispetto dei principi professionali, delle regole deontologiche e, se del caso, del regolamento di quotazione, della qualità dei servizi di revisione forniti, procedendo per sondaggio, nonché dell'attuazione delle istruzioni impartite dall'ASR. In caso di sospetta infrazione degli obblighi legali, l'ASR si riserva il diritto di effettuare controlli supplementari a prescindere dalla frequenza prevista di tre anni. L'ASR redige un rapporto sul risultato del controllo all'attenzione dell'organo superiore di direzione o di amministrazione dell'impresa di revisione (art. 16 LSR)⁷¹⁴.

⁷¹² ASR, L'ASR in breve, www.rab-asr.ch > L'ASR > Informazioni sull'ASR > L'ASR in breve (stato: 19 novembre 2024).

⁷¹³ ASR, L'ASR in breve, www.rab-asr.ch > L'ASR > Informazioni sull'ASR > L'ASR in breve (stato: 19 novembre 2024).

⁷¹⁴ Geissbühler Alex / Jovanovic Milan (2024), *Aufsicht der RAB über die Revisionsstelle der Credit Suisse*. Rapporto d'inchiesta del 18 luglio 2024 su mandato della CPI, pag. 6.

L'ASR svolge un ruolo essenziale nella sorveglianza delle società di revisione. È responsabile dell'elaborazione delle procedure interne di sorveglianza, in particolare determina la frequenza delle verifiche. Queste ultime possono alternarsi tra audit finanziari e audit prudenziali⁷¹⁵.

Procedure interne

Due concetti di sorveglianza distinti disciplinano le attività di verifica dell'ASR: il *regulatory audit* (RA) o audit prudenziale, istituito il 1° gennaio 2015, e il *financial audit* (FA) o audit finanziario, introdotto il 1° gennaio 2020. Il RA si concentra sulle verifiche di vigilanza secondo le leggi sui mercati finanziari, mentre il FA si concentra sulla verifica relativa al rendiconto, distinguendo tra due livelli: la *firm review* e la *file review*⁷¹⁶.

Nell'ambito della *firm review* si verifica l'adempimento dei requisiti di abilitazione e l'esistenza di un sistema di garanzia della qualità funzionante a livello di società di revisione. Nel caso della *file review* si eseguono verifiche a campione a livello dei singoli mandati, come quello di CS, per determinare se gli standard professionali e le prescrizioni di garanzia della qualità applicabili sono rispettati. L'ASR decide, sulla base di considerazioni e di valutazioni dei rischi, quali mandati di revisione e di verifica (*file review*) sottoporre a ispezione⁷¹⁷.

Conformemente alle sue competenze legali e giuridiche, l'ASR redige e pubblica circolari interne per definire l'ambito delle sue attività di sorveglianza. Oltre alle circolari esistono anche il concetto di sorveglianza dell'audit finanziario (*Aufsichtskonzept Financial Audit*) e il concetto di sorveglianza dell'audit prudenziale (*Aufsichtskonzept Regulatory Audit*), che specificano che la portata e le priorità delle ispezioni dipendono da fattori come le dimensioni della società di revisione e delle società sottoposte a verifica come pure dall'eventuale esperienza precedente dell'ASR con queste società⁷¹⁸.

La decisione di effettuare un'ispezione completa o alternata (FA o RA) spetta di principio ai responsabili delle divisioni competenti⁷¹⁹.

L'ASR integra anche gli standard nella sua attività di sorveglianza. Gli standard rilevanti per il FA e il RA comprendono in particolare quelli della FINMA, dell'IAASB e le raccomandazioni del *Committee of European Auditing Oversight Bodies* (CEAOB) (v. n. 4.1.2). Nei suoi obiettivi strategici per il periodo 2020–2023, l'ASR ha inoltre indicato che gli standard internazionali devono essere attuati in Svizzera in modo continuo e immediato. Secondo il rapporto degli esperti incaricati dalla CPI, ciò garantisce che la Svizzera rispetti le migliori pratiche in vigore a livello globale nel campo della sorveglianza delle revisioni⁷²⁰.

⁷¹⁵ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 6 segg.

⁷¹⁶ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 21.

⁷¹⁷ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 20; rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 9.

⁷¹⁸ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 9.

⁷¹⁹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 10.

⁷²⁰ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 34 segg.

Ripartizione delle competenze e documentazione delle ispezioni presso l'ASR

Secondo una direttiva dell'ASR⁷²¹, i mandati di verifica di CS dovevano essere ispezionati ogni anno. Come già affermato, la decisione di effettuare ispezioni complete oppure alternate spetta ai due responsabili delle divisioni FA e RA dell'ASR. Gli inquirenti della CPI hanno constatato che non sempre questa decisione è stata formalmente documentata. Sebbene i mandati di verifica di CS siano stati controllati ogni anno, il rapporto d'inchiesta commissionato dalla CPI ha messo in discussione il rigore del processo decisionale, che non prevede alcuna giustificazione e documentazione delle scelte fatte. Ciò significa che, sebbene l'ASR disponga della flessibilità organizzativa interna per decidere l'ambito e le modalità delle ispezioni, la mancanza di documentazione formale solleva preoccupazioni quanto alla trasparenza e al rigore del processo⁷²².

Frequenza e ambito delle ispezioni delle società di revisione

Tra il 2015 e il 2022 l'ASR ha ispezionato i mandati di verifica relativi a CS su base annuale⁷²³. In linea di principio ha seguito una procedura secondo cui ogni anno effettuava solo uno dei due audit, finanziario (FA) o prudenziale (RA), ad eccezione del 2015 e del 2016, quando si è svolta un'ispezione completa (FA e RA). Gli anni successivi hanno visto un'alternanza regolare: audit finanziari nel 2017, 2020 e 2021, e audit prudenziali nel 2018, 2019 e 2022. Nel 2023 sono stati effettuati sia FA sia RA per il mandato CS⁷²⁴. La situazione specifica di CS o le constatazioni di KPMG e PwC non hanno avuto un impatto sulla frequenza delle verifiche e la scelta delle *file review*.

Qualità delle revisioni e dei processi ispettivi dell'ASR

L'ASR ha valutato la qualità dei servizi di revisione forniti da KPMG e PwC dal 2015 al 2023 su due livelli, quello aziendale e quello dei mandati specifici di CS⁷²⁵. Dal 2012 l'ASR ha disposto un totale di 61 misure specifiche per migliorare la qualità della revisione presso queste due aziende. Di queste, 38 misure concernevano la revisione delle banche in generale e hanno influito in modo indiretto sulla qualità della revisione del mandato specifico di CS, mentre 23 lo riguardavano direttamente. L'autorità di vigilanza statunitense *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) ha ordinato ulteriori 15 misure. Nel corso degli anni il numero di accertamenti e misure è costantemente diminuito, segnale secondo l'ASR di un miglioramento del rispetto della qualità della revisione⁷²⁶.

A livello aziendale, le ispezioni si sono concentrate sui sistemi di garanzia della qualità, conformemente agli standard internazionali. Le ispezioni FA del 2015, 2016 e 2017 hanno esaminato annualmente, procedendo per sondaggio, le aree tematiche previste dall'*International Standard on Quality Control 1* (ISQC 1) ossia la responsabi-

⁷²¹ RAB-Richtlinie 3, n. 3.1.

⁷²² Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 10.

⁷²³ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 10.

⁷²⁴ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 10.

⁷²⁵ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 19.

⁷²⁶ Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

lità dirigenziale per la qualità della prassi, i requisiti di comportamento professionale rilevanti, l'accettazione e la continuazione dei rapporti con i clienti e di determinati mandati, il personale, l'esecuzione dei mandati e il follow-up⁷²⁷. Le ispezioni RA del 2015, 2016 e 2019 si sono basate sui risultati delle FA e si sono concentrate anch'esse sui principi di garanzia della qualità secondo la legislazione sui mercati finanziari e sul loro rispetto a livello aziendale⁷²⁸.

I controlli *dei mandati di CS* hanno incluso *file review* annuali, in cui sono state esaminate l'indipendenza, la pianificazione delle revisioni e la conformità dei documenti di lavoro. In ambito RA le strategie di audit si basano sulle direttive della FINMA, mentre in ambito FA il margine di manovra dell'ASR nella definizione di tali strategie è maggiore⁷²⁹.

Risultati dei controlli: constatazioni su CS

Tra il 2015 e il 2022 l'ASR ha condotto dieci controlli di mandati di KPMG e PwC relativi a CS, cinque dei quali hanno portato a constatazioni che hanno richiesto misure correttive. Le misure si sono focalizzate principalmente sulla formazione e sull'informazione dei team di revisione⁷³⁰. I principali punti critici sono stati:

- 2015 (RA): KPMG non ha valutato correttamente il rischio associato a 30 000 accertamenti non completati nell'ambito della Convenzione relativa all'obbligo di diligenza delle banche (CDB) presso CS; misura: identificazione e valutazione del problema presso KPMG;
- 2018 (RA): violazioni da parte della direzione di fondi ed errori di valutazione non sufficientemente criticati da KPMG; misure: verifica interna precisa dei mandati e formazione degli specialisti immobiliari di KPMG;
- 2019 (RA): campionamento insufficiente nella lotta contro le violazioni della LRD; misura: adeguamento dei metodi di KPMG;
- 2022 (RA): sorveglianza consolidata inadeguata dei rischi LRD presso PwC; misure: migliore definizione delle procedure di verifica e formazione specifica sulla LRD per le revisioni di CS.

Le misure correttive adottate dall'ASR nei confronti di KPMG e PwC si sono concentrate sull'atteggiamento critico delle società di revisione, indispensabile per individuare le violazioni.

Come indicato, l'ASR è giunto alla conclusione che i servizi di revisione non soddisfacevano i requisiti legali, giustificando potenzialmente misure più severe. L'ASR ha poi deciso di non adottare ulteriori misure, poiché a suo avviso le direttive della FINMA non erano chiare. Pur essendo una decisione comprensibile, ci si chiede come

⁷²⁷ Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁷²⁸ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 19.

⁷²⁹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 19.

⁷³⁰ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 11.

mai la direzione non ne abbia discusso, quantomeno per prendere in considerazione ulteriori misure⁷³¹.

Nei rispettivi pareri sulle constatazioni dei rapporti di ispezione, sia KPMG sia PwC hanno approvato le conclusioni e le misure adottate dall'ASR. Tuttavia, i loro pareri alla fine includevano una riserva standard, secondo cui le società di audit non vedevano alcun motivo per dubitare del loro approccio e della qualità del loro lavoro alla luce delle constatazioni e delle misure adottate dall'ASR. Durante i colloqui, l'ASR ha dichiarato che questa riserva standard non doveva essere interpretata come una relativizzazione da parte delle società di audit, bensì come un'esclusione legale di responsabilità per tutelarsi da procedimenti civili. Gli inquirenti della CPI non sono stati del tutto convinti da questa risposta, soprattutto perché tali riserve non compaiono nei pareri di KPMG e PwC sui rapporti di ispezione dell'autorità di vigilanza statunitense PCAOB.

Verifica dell'attuazione delle misure correttive e controlli successivi

Un aspetto fondamentale di una verifica efficace è anche il controllo sistematico dell'attuazione delle misure correttive raccomandate. L'ASR si è basata sulla direttiva *Richtlinie 1 – Dokumentation* per verificare l'attuazione delle misure correttive. Secondo questa direttiva, le misure da controllare sono selezionate dai team leader e dal responsabile delle divisioni FA o RA. Per pianificare e documentare queste ispezioni, l'ASR ha utilizzato il software VISION, che comprende una sezione *Implementation of Measures* in cui vengono archiviate le valutazioni sull'attuazione delle misure e i commenti sulle singole misure.

L'esame di questa sezione del software VISION mostra che per i RA è stata svolta una verifica completa dell'attuazione delle misure, mentre per i FA non vi era alcuna indicazione del fatto che le attuazioni fossero state controllate a campione, come sostenuto dall'ASR davanti agli inquirenti. Queste verifiche non sono quindi state sempre effettuate in modo coerente. Anche se non tutte le misure hanno la stessa importanza, sarebbe preferibile controllare sistematicamente la loro attuazione; se per alcune misure questo avviene per campionamento, gli inquirenti della CPI ritengono che ciò andrebbe giustificato⁷³².

L'ASR dispone anche di un altro strumento: i controlli successivi. Tuttavia, nel periodo in esame, essa non ha condotto alcun controllo di questo tipo presso le società di audit di CS⁷³³.

Nessuna verifica ad hoc fino al 2023

L'ASR basa le sue verifiche *ad hoc* sulla direttiva *Richtlinie 9 – Ad-hoc Überprüfungen*. La decisione se avviare o meno questo tipo di verifica spetta ai responsabili delle divisioni FA e RA. Dal 2015 al 2022 non è stata svolta alcuna verifica *ad hoc* su KPMG o PwC in relazione a CS. La direttiva citata prevede che le indicazioni di ser-

⁷³¹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 3. La FINMA ha successivamente rivisto e chiarito i requisiti. Parere dell'ASR del 31 luglio 2024 sul rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 6.

⁷³² Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 14.

⁷³³ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 16 seg.

vizi di revisione di scarsa qualità siano esaminate per quanto possibile nel corso di ispezioni periodiche⁷³⁴. Sulla base delle interazioni con la FINMA e dell'assenza di prove di gravi violazioni, l'ASR ha ritenuto che non vi fossero indicazioni tali da giustificare una verifica *ad hoc*⁷³⁵. Sebbene la FINMA avesse criticato la qualità della revisione di KPMG nel 2015, 2016 e 2019, l'ASR ha ritenuto che il proprio operato fosse conforme nonostante la situazione sempre più critica in cui CS si trovava⁷³⁶.

Una verifica *ad hoc* su PwC è stata avviata solo dopo la fusione tra CS e UBS⁷³⁷. Da tale verifica, conclusasi dopo 18 mesi con un rapporto di 10 pagine⁷³⁸, non è emerso alcun indizio secondo cui i risultati della revisione di PwC dovessero essere messi in discussione. Non ha nemmeno rilevato inadempienze nella revisione in relazione con il tracollo di CS⁷³⁹. L'ASR ha però identificato due scostamenti dall'approccio standard:

1. *verifica del conto consolidato dei flussi di tesoreria (esercizio 2020)*: l'audit su PwC ha individuato lacune nel rilevamento di determinate transazioni, in particolare per quanto concerne le retribuzioni sulla base di azioni e la conversione di valute estere. Queste transazioni, abituali nella gestione operativa di CS, non sono state trattate in modo corretto nelle direttive in materia di bilancio impiegate per la verifica del conto consolidato dei flussi di tesoreria. In risposta a tale constatazione PwC si è impegnata a organizzare formazioni specifiche – incentrate sulle particolarità del conto dei flussi di tesoreria tenendo conto degli standard contabili internazionali – per i team attivi nel settore delle prestazioni di servizi finanziari⁷⁴⁰;
2. *strategia di audit pluriennale (2020–2022)*: PwC aveva presentato alla FINMA una strategia di audit per CS, la quale però non comprendeva motivazioni chiare in merito alla scelta di determinati campi di verifica o all'applicazione di una determinata ampiezza alla verifica stessa. La valutazione dei rischi e la scelta dei campi di verifica era basata su stime soggettive non sufficientemente documentate che hanno complicato una verifica rigorosa da parte della FINMA. PwC ha pertanto convenuto di stabilire requisiti specifici per le banche delle categorie di vigilanza 1 e 2 allo scopo di garantire che la documentazione necessaria per la strategia di audit pluriennale e il rapporto tra il rischio netto e l'ampiezza della verifica siano completamente disponibili⁷⁴¹.

⁷³⁴ Nel suo parere del 25 novembre 2024, l'ASR ha spiegato di aver preso atto nell'ambito delle *file review* regolari anche delle indicazioni fornite dalla FINMA, di averle valutate in relazione al loro potenziale impatto sulla qualità delle verifiche e se necessario di aver coperto gli ambiti di verifica interessati. I risultati non hanno tuttavia evidenziato alcuna grave lacuna nella qualità delle verifiche.

⁷³⁵ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 17.

Nel suo parere del 25 novembre 2024, l'ASR ha constatato che l'ampiezza di una verifica *ad hoc* non si differenzia da quella delle *file review* annuali.

⁷³⁶ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 28 seg.

⁷³⁷ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 17.

⁷³⁸ La CPI ha ricevuto la verifica *ad hoc* l'11 ottobre 2024.

⁷³⁹ Verifica *ad hoc*, pag. 3.

⁷⁴⁰ Verifica *ad hoc*, pag. 8.

⁷⁴¹ Verifica *ad hoc*, pag. 9.

L'ASR ha concluso che questi scostamenti, a suo avviso, erano limitati e non hanno inciso sui risultati complessivi delle revisioni condotte da PwC. Per l'ASR le misure prese contribuiranno a migliorare la qualità e la diligenza degli audit prudenziali nel settore bancario⁷⁴².

Nessun procedimento di enforcement fino al 2023

L'*enforcement* è una procedura di esecuzione dell'ASR il cui scopo è garantire il rispetto delle norme vigenti: può comportare misure che vanno dall'ammonimento alla revoca dell'abilitazione. L'ASR opera secondo la direttiva *Richtlinie – Grundsätze des Enforcements*, aggiornata nel 2016 e nel 2024, che differenzia le sanzioni a seconda della gravità delle violazioni.

Tra il 2015 e il 2023 non è stato avviato alcun procedimento di *enforcement* nei confronti di KPMG o PwC riguardo al mandato di CS. Le *file review* di CS hanno sempre ricevuto un *rating* di 1 o 2, mentre per avviare un procedimento di *enforcement* è necessario un *rating* di 3.

Nel periodo in esame l'ASR ha condotto complessivamente 19 procedimenti di *enforcement* nei confronti di KPMG e PwC in relazione a mandati diversi da quello di CS. Secondo gli inquirenti della CPI, la procedura e i criteri dell'ASR per l'avvio di procedimenti di *enforcement* sembrano coerenti e strutturati, anche se l'appropriatezza delle valutazioni del rischio è discutibile⁷⁴³.

Collaborazione con le autorità di sorveglianza estere in relazione a CS nel 2016 e nel 2019

Nel 2016 il PCAOB ha condotto un'ispezione presso KPMG Svizzera in collaborazione con l'ASR. Il PCAOB, istituito dal *Sarbanes-Oxley Act* nel 2002, supervisiona le società di revisione delle imprese pubbliche negli Stati Uniti conducendo ispezioni regolari per individuare le violazioni degli standard e delle norme in vigore. Nel corso della suddetta ispezione il PCAOB ha individuato una lacuna classificata come «*serious matter*»: un revisore aveva espresso un parere basandosi su un campione senza avere la ragionevole certezza che i rapporti finanziari fossero privi di errori significativi. Questa constatazione critica ha rivelato una lacuna nelle procedure di revisione di KPMG, sottolineando l'importanza di seguire rigorosamente gli obblighi di verifica.

Nel 2019 il PCAOB, in collaborazione con l'ASR, ha di nuovo condotto un'ispezione su KPMG Svizzera; il relativo rapporto di ispezione non conteneva più alcuna constatazione («*findings*»), il che significa che le misure correttive adottate da KPMG sono state efficaci. Nel 2023 il PCAOB ha inoltre ispezionato il mandato di CS presso PwC e non ha formulato alcuna constatazione⁷⁴⁴.

Il PCAOB ha altresì effettuato ulteriori ispezioni sulla verifica dei conti di CS nel 2013, nel 2019 e nel 2023, che non hanno dato luogo a critiche rilevanti. Queste ispezioni internazionali sottolineano l'importanza della sorveglianza esterna e del soste-

⁷⁴² Verifica *ad hoc*, pag. 7.

⁷⁴³ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 18.

⁷⁴⁴ Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

gno in materia di verifica della qualità in caso di mandati transfrontalieri⁷⁴⁵. La collaborazione tra il PCAOB e l'ASR dimostra lo stretto coordinamento tra le due autorità e il loro impegno a mantenere elevati standard di verifica. L'ASR ha accolto con soddisfazione i risultati delle ispezioni del PCAOB, riconoscendo gli sforzi profusi e i miglioramenti compiuti da KPMG per risolvere i problemi precedentemente identificati⁷⁴⁶.

Sulla base delle loro indagini, gli inquirenti nominati dalla CPI sono giunti alla conclusione che l'attività di sorveglianza dell'ASR nei confronti di KPMG e PwC riguardo al mandato CS è in linea di principio da valutare come appropriata ed adeguata secondo le circostanze legali date⁷⁴⁷.

5.4.2 Definizione della strategia di audit della FINMA in collaborazione con le società di revisione

La vigilanza della FINMA sulle banche si basa su una strategia di audit che, nel caso di istituti complessi come CS, viene elaborata in collaborazione con le società di revisione⁷⁴⁸, le quali svolgono un ruolo centrale nell'attività di vigilanza della FINMA. Di seguito si spiega come la FINMA definisce e attua la sua strategia di audit delle banche.

Sviluppo delle strategie di audit per le G-SIB

L'esame delle G-SIB è essenziale per la vigilanza bancaria, in quanto consente di valutarne la stabilità e la conformità agli standard finanziari attraverso una serie di indicatori che le banche devono presentare alle autorità nazionali⁷⁴⁹. Le società di revisione, attraverso le loro revisioni indipendenti, forniscono informazioni fondamentali per la valutazione dei rischi e della conformità, migliorando così l'efficacia della vigilanza bancaria⁷⁵⁰.

La FINMA definisce la strategia di audit in base ai rischi individuati. Tale strategia viene regolarmente adeguata agli sviluppi del settore finanziario e alle nuove potenziali minacce. La FINMA persegue diversi obiettivi principali: individuare e valutare i rischi, garantire la stabilità del sistema finanziario, proteggere i clienti e gli investitori e preservare la competitività e l'integrità del mercato finanziario svizzero⁷⁵¹. In relazione a CS, a partire dal 2020 si è assistito a un'intensificazione dei contatti tra la

⁷⁴⁵ Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁷⁴⁶ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), cap. III n. 3.2.1, pag. 27.

⁷⁴⁷ Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁷⁴⁸ Circolare FINMA 2013/3 Attività di audit, n. marg. 87.

⁷⁴⁹ BRI (2023), *Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*, 27 novembre 2023, www.bis.org > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > CCyB and G-SIB buffer (stato: 30 luglio 2024).

⁷⁵⁰ FINMA, *La sorveglianza come compito centrale della FINMA*, www.finma.ch > Sorveglianza > La sorveglianza a tuttotondo (stato: 30 luglio 2024).

⁷⁵¹ FINMA, *Una vigilanza professionale per una piazza finanziaria forte*, www.finma.ch > FINMA > Obiettivi (stato: 30 luglio 2024).

FINMA, il consiglio di amministrazione di CS e il consiglio direttivo di CS, con incontri periodici ai massimi livelli, ai quali hanno partecipato anche le società di revisione (v. n. 3.4)⁷⁵². Si è inoltre instaurato un dialogo regolare tra la FINMA e le società di revisione, con incontri mensili con il responsabile delle verifiche e scambi trimestrali con il team di vigilanza interno di CS. Oltre a garantire un coordinamento efficiente, questi contatti hanno assicurato che i risultati della vigilanza e dei procedimenti di *enforcement* venissero considerati nelle verifiche⁷⁵³.

Strategia di audit per CS

La FINMA ha elaborato la strategia di audit per la casa madre (Credit Suisse SA) insieme alla società madre del gruppo (Credit Suisse Group SA). Dal 2017 la FINMA ha elaborato una strategia di audit separata per Credit Suisse (Svizzera) SA. Per le considerazioni di seguito riportate, la CPI si basa sulle strategie di audit annuali messe a sua disposizione dalla FINMA per gli anni dal 2015 al 2022.

Le strategie di audit contemplavano un'ampia gamma di temi da verificare⁷⁵⁴: la verifica dei fondi propri e della solvibilità riguardava ad esempio le esigenze in materia di fondi propri, di cuscinetto di fondi propri, di pianificazione dei fondi propri e di depositi privilegiati, mentre la verifica della liquidità si riferiva alle esigenze qualitative e quantitative in materia di liquidità. La verifica dei rischi associati alle diverse operazioni bancarie (operazioni ipotecarie, operazioni di credito commerciali, operazioni di credito *lombard*) avveniva nell'ambito delle verifiche dei rischi aziendali. Tra i temi da verificare considerati dalla strategia di audit figuravano anche i rischi giuridici e processuali, il rispetto delle regole di condotta prudenziali, le concentrazioni di rischi e l'osservanza delle prescrizioni in materia di riciclaggio di denaro. Le verifiche riguardavano tanto il singolo istituto quanto il gruppo nel suo insieme.

Per quanto la CPI ha potuto constatare, i *temi di verifica* relativi alla casa madre di CS coincidevano in larga misura con le tematiche della strategia di audit standard della FINMA⁷⁵⁵. Tuttavia, le strategie di audit annuali per CS si discostavano dalla strategia

⁷⁵² Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 1, pag. 8.

⁷⁵³ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 3, pag. 10.

⁷⁵⁴ I temi di verifica coprono tutti gli ambiti rilevanti dal punto di vista della vigilanza per ciascun titolare dell'autorizzazione. Frigo Patrick / Pajer Daniel (2021), commento all'art. 63, in: Sethe Rolf / Bösch René / Favre Olivier / Schott Ansgar (a c. di), *Kommentar zum Finanzinstitutsgesetz FINIG*, Zurigo, Schulthess Verlag, n. marg. 46.

⁷⁵⁵ Nella strategia di audit standard, la FINMA definisce gli ambiti di verifica, l'ampiezza minima della verifica e la periodicità della verifica per le banche e i commercianti di valori mobiliari come pure per le direzioni dei fondi e i gestori patrimoniali ai sensi della LICol. La strategia è riportata in allegato alla Circolare FINMA 2013/3; non si applica alle banche di rilevanza sistemica.

standard per molti – se non addirittura per la maggior parte – dei temi affrontati, tanto a livello di frequenza quanto di ampiezza della verifica⁷⁵⁶.

Dalle strategie di audit per la casa madre di CS risulta che nel corso degli anni un numero significativo di rischi⁷⁵⁷ è stato considerato come «elevato» o «molto elevato»⁷⁵⁸. Sono stati identificati rischi elevati o molto elevati anche per le esigenze in materia di fondi propri della casa madre⁷⁵⁹, determinati rischi di credito nel contesto dei rischi aziendali e della gestione dei rischi⁷⁶⁰, le esigenze qualitative⁷⁶¹ e quantitative⁷⁶² in materia di liquidità e l'osservanza delle prescrizioni in materia di riciclaggio di denaro⁷⁶³. A ciò si aggiungono i temi di verifica relativi alla vigilanza del gruppo nel suo insieme, tra cui le misure di lotta contro il riciclaggio di denaro a livello di gruppo⁷⁶⁴, il rispetto delle prescrizioni qualitative in materia di liquidità⁷⁶⁵ e il rispetto delle prescrizioni sui fondi propri e sulla diversificazione dei rischi⁷⁶⁶.

⁷⁵⁶ Ad esempio, la strategia di audit standard per le banche prevede che il rispetto delle prescrizioni relative ai fondi propri venga verificato con la cosiddetta ampiezza di verifica «audit» ogni sei anni se il rischio è considerato medio, ogni tre anni se il rischio è considerato elevato e ogni anno se il rischio netto è considerato molto elevato (Allegato 2 Circolare FINMA 2013/3). Nel 2015, 2017, 2019, 2020 e 2022 le verifiche presso la casa madre di CS sono state condotte con l'ampiezza di verifica «audit», nel 2016 e nel 2018 con l'ampiezza di verifica «valutazione critica». In tali occasioni il rischio netto è stato valutato «elevato» o «molto elevato».

⁷⁵⁷ Nel 2020 su 62 temi di verifica 6 sono stati associati a un rischio «molto elevato» e 19 a un rischio «elevato». Nel 2021 su 64 temi di verifica 9 sono stati associati a un rischio «molto elevato» e 23 a un rischio «elevato».

⁷⁵⁸ Il «rischio netto» è decisivo per determinare l'ampiezza e la frequenza della verifica; il rischio netto è il prodotto dei «rischi inerenti» e dei «rischi dei controlli», conformemente alla tabella riportata nella Circolare FINMA 2013/3. Il rischio inerente corrisponde al legame tra l'entità e il livello di probabilità del rischio. Il rischio di controllo tiene conto dell'adeguatezza e dell'efficacia dei controlli interni. Frigo Patrick / Pajer Daniel (2021), commento all'art. 63, in: Sethe Rolf / Bösch René / Favre Olivier / Schott Ansgar (a c. di), *Kommentar zum Finanzinstitutsgesetz FINIG*, Zurigo, Schulthess Verlag, n. marg. 46. Secondo la Circolare FINMA 2013/3, il rischio netto è elevato se il rischio inerente e il rischio di controllo sono entrambi elevati oppure se il rischio inerente è molto elevato e il rischio di controllo è basso (Circolare FINMA 2013/3, n. marg. 85).

⁷⁵⁹ Tra il 2015 e il 2022 il rischio è stato considerato «molto elevato» per quattro anni ed «elevato» per altri quattro anni.

⁷⁶⁰ Tra il 2015 e il 2022 il rischio è stato considerato «medio» per i primi due anni e in seguito sempre «molto elevato».

⁷⁶¹ Probabilmente i requisiti di gestione della liquidità; tra il 2015 e il 2022 il rischio è stato considerato costantemente «molto elevato».

⁷⁶² Probabilmente LCR e NSFR; tra il 2015 e il 2022 il rischio è stato considerato due volte «molto elevato», quattro volte «elevato» e una volta «medio».

⁷⁶³ Tra il 2015 e il 2022 il rischio è stato considerato costantemente «molto elevato».

⁷⁶⁴ Tra il 2016 e il 2022 il rischio è stato considerato costantemente «molto elevato».

⁷⁶⁵ Tra il 2016 e il 2022 il rischio è stato considerato «elevato», con due sole eccezioni («molto elevato»).

⁷⁶⁶ Tra il 2016 e il 2022 il rischio è stato considerato sempre «molto elevato», con una sola eccezione («elevato»).

L'ampiezza⁷⁶⁷ e la frequenza delle verifiche sono state definite sulla base della valutazione dei rischi⁷⁶⁸.

Le strategie di audit per CS non spiegano le ragioni della valutazione dei rischi. Manca anche una descrizione di come doveva effettivamente essere svolta la verifica e di come la FINMA e le società di audit abbiano collaborato per elaborare la strategia di audit.

Oltre alla verifica di base annuale, che si applica a ogni istituto autorizzato e copre i requisiti di base del diritto in materia di vigilanza, la FINMA può ordinare verifiche supplementari⁷⁶⁹. Tra il 2015 e il 2022 cinque strategie di audit (2015–2018, 2022) hanno previsto verifiche supplementari su vari temi⁷⁷⁰.

Impatto dei rischi identificati presso CS tra il 2015 e il 2022

Secondo le sue stesse dichiarazioni, la FINMA persegue un approccio orientato ai rischi, intensificando le sue attività nei settori in cui i rischi sono considerati elevati, in particolare presso CS. Considerato il profilo di rischio aumentato di CS, la FINMA ha confermato di aver intensificato l'uso dei suoi strumenti di vigilanza presso la banca, in particolare attraverso controlli in loco, la nomina di incaricati di verifiche esterni e procedimenti di *enforcement*⁷⁷¹.

Nell'ambito di questo approccio, la strategia di audit per CS è stata definita in stretta collaborazione con le società di revisione (inizialmente KPMG e dal 2020 PwC). Tale strategia si è basata su un'analisi annuale dei rischi, tenendo conto dei rischi identificati dalla FINMA e dei risultati dei procedimenti di *enforcement*. Gli ambiti con un rischio maggiore sono stati monitorati più attentamente. Il rischio associato al rici-

⁷⁶⁷ Sono previste due ampiezze di verifica: l'audit e la valutazione critica. Nel caso di un «audit», la società incaricata deve procurarsi un quadro approfondito della fattispecie da verificare. Va fornita una chiara attestazione di audit sul rispetto delle norme in materia di vigilanza (*positive assurance*). Nel caso di una «valutazione critica», la società di audit deve procurarsi una visione d'insieme adeguata della fattispecie da verificare. L'auditor valuta se nel quadro degli atti di verifica svolti (esame della documentazione, consultazioni ecc.) siano emerse fattispecie da cui si potrebbe desumere il mancato rispetto delle disposizioni in materia di vigilanza (*negative assurance*) (Circolare FINMA 2013/3, n. 32 segg.).

⁷⁶⁸ V. nota a piè di pagina 765: nel 2015, 2017, 2019, 2020 e 2022 i requisiti di adeguatezza patrimoniale presso la casa madre di CS sono stati verificati con l'ampiezza di verifica «audit», nel 2016 e nel 2018 invece con l'ampiezza di verifica «valutazione critica».

⁷⁶⁹ Ciò avviene, ad esempio, per una situazione di rischio particolare dell'istituto considerato o a causa dell'attività in un settore aziendale specifico (art. 4 ordinanza del 5 novembre 2024 sugli audit dei mercati finanziari, OA-FINMA; RS **956.161**). Se la FINMA ordina una verifica supplementare, la società incaricata controlla ulteriori ambiti di verifica (art. 4 OA-FINMA). Sulla base della sua analisi dei rischi, la società di audit deve proporre alla FINMA verifiche supplementari se ci sono rischi non coperti dalla verifica di base. Frigo Patrick / Pajer Daniel (2021), commento all'art. 63, in: Sethe Rolf / Bösch René / Favre Olivier / Schott Ansgar (a c. di), *Kommentar zum Finanzinstituts-gesetz FINIG*, Zurigo, Schulthess Verlag, n. marg. 65.

⁷⁷⁰ Ad esempio rischi informatici, commercio di divise, *strategic resolution unit*, legge sui servizi finanziari, crediti *lombard* nonché verifica della plausibilità dei valori di mercato delle partecipazioni della casa madre (v. n. 5.3.3.1).

⁷⁷¹ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 1, pag. 8.

claggio di denaro, ad esempio, è stato considerato elevato, pertanto dal 2015 si è ritenuto giustificato implementare misure di controllo annuali⁷⁷².

Definizione degli ambiti di verifica e della strategia di vigilanza

Secondo i documenti ricevuti dalla CPI, la FINMA conduce un'analisi dei rischi in collaborazione con le società di revisione per determinare ambiti di verifica specifici, tenendo conto dei rischi individuati e dei risultati dei procedimenti di *enforcement*. Gli ambiti di verifica coprono vari temi, ma principalmente quelli ad alto rischio, come la gestione della problematica del riciclaggio di denaro⁷⁷³.

Nel periodo oggetto dell'inchiesta della CPI, le strategie di audit sono state regolarmente adeguate in base alle informazioni ricevute, al fine di coprire anche rischi emergenti. Questi adeguamenti sono stati implementati in seguito a numerosi colloqui tra le società di revisione e gli specialisti della FINMA in gestione dei rischi, per garantire la coerenza tra le analisi dei rischi e gli ambiti di verifica selezionati⁷⁷⁴.

Ricorso a incaricati di verifiche esterni e altri strumenti di vigilanza

Se è necessario un coinvolgimento mirato di specialisti o se è necessario chiarire o monitorare un evento eccezionale presso un titolare dell'autorizzazione, la FINMA ha la possibilità di affidare l'audit su casi specifici a incaricati di verifiche⁷⁷⁵.

Con CS la FINMA ha sfruttato diversi strumenti di vigilanza, tra cui il ricorso a incaricati di verifiche esterni. Tra il 2013 e il 2022 sono stati condotti più di 160 controlli in loco. Tra il 2012 e il 2022 si è fatto ricorso agli incaricati di verifiche esterni in 16 occasioni per esaminare gli ambiti di conformità e gestione dei rischi. Secondo la FINMA, queste misure, in aggiunta alle verifiche delle società di revisione, hanno permesso di coprire tutti gli ambiti di rischio senza dover nominare ulteriori auditor esterni⁷⁷⁶.

In alcuni casi, queste verifiche su casi specifici erano collegate a fattispecie già oggetto di procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS. In altri casi, sono state disposte verifiche su casi specifici ad esempio per controllare l'implementazione dello standard BCBS 239 (v. n. 5.3.1.) o la valutazione delle partecipazioni nell'ambito del filtro prudenziale (v. n. 5.3.3).

⁷⁷² Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 2, pag. 8.

⁷⁷³ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 2, pag. 8.

⁷⁷⁴ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 2, pag. 8.

⁷⁷⁵ Frigo Patrick / Pajer Daniel (2021), commento all'art. 63, in: Sethe Rolf / Bösch René / Favre Olivier / Schott Ansgar (a c. di), *Kommentar zum Finanzinstitutsgesetz FINIG*, Zurigo, Schulthess Verlag, n. marg. 66.

⁷⁷⁶ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 4, pag. 11.

5.4.3 Interazioni tra l'ASR e la FINMA: collaborazione e scambio di informazioni

Ripartizione dei compiti e collaborazione

La collaborazione tra l'ASR e la FINMA è disciplinata dagli articoli 22 LSR e 28 LFINMA, i quali prevedono che le due autorità si scambino tutte le informazioni e tutti i documenti necessari per applicare la rispettiva legislazione e coordinino le loro attività per evitare doppioni. Dal 1° gennaio 2015 l'ASR è responsabile dell'abilitazione e della sorveglianza delle società di revisione, tanto per gli audit finanziari quanto per quelli prudenziali, mentre la FINMA definisce il contenuto e i principi degli audit prudenziali. In uno scambio di lettere del 30 gennaio e del 20 febbraio 2015 la FINMA e l'ASR hanno specificato le loro rispettive aspettative in termini di collaborazione, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione delle società di revisione, le ispezioni dell'ASR, le indagini preliminari, l'*enforcement* e le sanzioni, nonché gli incaricati della revisione⁷⁷⁷.

Poche interazioni ai diversi livelli

A livello strategico, l'ASR e la FINMA hanno avuto diversi scambi tra il 2015 e il 2023, in particolare nel quadro di consultazioni degli uffici come anche su progetti normativi concernenti l'ASR. Tuttavia, non esiste alcuna documentazione o informazione che indichi scambi specifici sulla *situazione di CS* a questo livello⁷⁷⁸.

A livello operativo è opportuno distinguere tra i due tipi di audit, il RA e il FA.

Secondo l'ASR, per quanto riguarda i RA, il responsabile RA dell'ASR ha avuto uno scambio mensile con un rappresentante della FINMA. Tali sedute sono state documentate dall'ASR sebbene non siano stati allestiti verbali firmati da entrambe le parti.

Inoltre la FINMA e l'ASR hanno interagito regolarmente in vista delle verifiche annuali delle società di revisione, per garantire che i riscontri della FINMA sulla qualità del lavoro delle società di revisione fosse recepito nelle rispettive verifiche. La FINMA ha trasmesso quelle che considerava informazioni importanti su CS e sulle società di audit e ha fornito all'ASR vari documenti come i rapporti degli incaricati di verifiche⁷⁷⁹, ad esempio sulla valutazione indipendente delle filiali di Credit Suisse SA⁷⁸⁰. Nel 2015 la FINMA aveva messo in evidenza il rischio che KPMG non contestasse le violazioni degli obblighi in materia di vigilanza, limitandosi a comunicarle sotto forma di raccomandazioni. Nel 2018 la FINMA si è espressa positivamente con l'ASR sull'operato di KPMG, ma l'anno successivo ha annunciato la necessità di verificare l'atteggiamento critico di KPMG. Nel 2022 ha sottolineato tra le altre cose che permanevano punti deboli significativi presso CS in ambito LRD. L'ASR ha integrato le indicazioni della FINMA che ha ritenuto rilevanti nei suoi ambiti e temi di

⁷⁷⁷ Rapporto dell'esperta Hungerbühler (2024), pag. 46.

⁷⁷⁸ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 41.

⁷⁷⁹ In parte è avvenuto mediante una domanda di assistenza amministrativa dell'ASR alla FINMA fatta il 28 settembre 2023.

⁷⁸⁰ Informazioni della FINMA del 9 settembre 2024 in risposta alla richiesta di informazioni della CPI del 2 settembre 2024, domanda 3, pag. 10.

ispezione. Al termine delle ispezioni RA, l'ASR ha trasmesso e spesso discusso con la FINMA i relativi rapporti⁷⁸¹.

Per quanto riguarda i FA, gli inquirenti hanno constatato che le strategie di audit dell'ASR facevano di volta in volta riferimento alle indicazioni della FINMA. Nel 2016, ad esempio, la FINMA ha informato l'ASR che la situazione finanziaria di CS era critica, ma che aveva fiducia nella strategia di risanamento della banca. Nel 2017 la FINMA ha attirato l'attenzione sul fatto che gli accantonamenti di CS in vista delle cause legali negli Stati Uniti erano forse troppo bassi. Dopo il 2017 le strategie di audit successive non contengono più alcun riferimento alle indicazioni della FINMA. Secondo l'ASR ciò è da ricondurre al fatto che la FINMA non gli ha comunicato ulteriori informazioni di interesse per l'audit finanziario⁷⁸².

Secondo le informazioni fornite dall'ASR agli inquirenti della CPI, il responsabile RA partecipava alle riunioni del team FA ed era quindi in grado di trasmettere alla divisione FA le informazioni importanti della FINMA⁷⁸³.

5.5 **Compiti macroprudenziali della BNS in relazione alla stabilità del sistema finanziario**

I compiti macroprudenziali della BNS riguardano il livello sistemico (v. n. 3.3). La BNS contribuisce alla stabilità del sistema finanziario in diversi modi e il capitolo che segue descrive le misure adottate fino al 2022, in particolare in relazione a CS, nell'ambito di tali compiti. Il numero 5.5.1 presenta le competenze della BNS per la definizione dei gruppi finanziari di rilevanza sistemica, il numero 5.5.2 esamina i rapporti della BNS sulla stabilità finanziaria, il numero 5.5.3 illustra gli sviluppi relativi all'ELA, mentre il numero 5.5.4 ritorna su diverse misure della BNS adottate in risposta alla congiuntura.

5.5.1 **Definizione dei gruppi finanziari di rilevanza sistemica**

A seguito della revisione della legge sulle banche nell'ambito della regolamentazione TBTF (v. n. 4.2.2.1 e 5.2.3), talune banche sono considerate di rilevanza sistemica (*systemically important bank*, SIB). L'espressione designa gli istituti che esercitano funzioni indispensabili per l'economia svizzera e il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero (v. n. 2.1)⁷⁸⁴.

In Svizzera spetta alla BNS designare le banche di rilevanza sistemica (v. n. 2.2)⁷⁸⁵. La valutazione della BNS si basa sui seguenti criteri: la quota di mercato detenuta nell'ambito delle funzioni di rilevanza sistemica, l'importo dei depositi garantiti ec-

⁷⁸¹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 41.

⁷⁸² Parere dell'ASR del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁷⁸³ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 41.

⁷⁸⁴ Art. 7 cpv. 1 LBCR

⁷⁸⁵ Art. 8 cpv. 3 LBCR; art. 25 cpv. 2 LInFi

cedente l'importo massimo previsto dalla legge⁷⁸⁶, il rapporto tra il totale di bilancio della banca e il PIL annuo della Svizzera come pure il profilo di rischio della banca, determinato dal modello aziendale, dalla struttura del bilancio, dalla qualità degli attivi, dalla liquidità e dal grado d'indebitamento⁷⁸⁷.

La decisione della BNS sulla rilevanza sistemica di CS risale al 16 novembre 2012⁷⁸⁸. Questa implica che la banca deve soddisfare requisiti specifici in relazione alla regolamentazione TBTF che vanno oltre quelli di Basilea III (v. n. 4.2.2.1 e 5.2.3). L'esecuzione di tali misure spetta in primo luogo alle banche interessate e, in subordine, alla FINMA.

5.5.2 Monitoraggio continuo della BNS nell'ambito del rapporto annuale sulla stabilità finanziaria

La BNS analizza continuamente gli sviluppi osservati sui mercati finanziari e quelli riguardanti in particolare il settore bancario svizzero e le infrastrutture dei mercati finanziari. Essa sintetizza le sue analisi in un rapporto sulla stabilità finanziaria, pubblicato ogni anno nel corso dell'estate⁷⁸⁹. L'obiettivo centrale del rapporto è permettere alla BNS di segnalare tensioni o vulnerabilità che, a breve o medio termine, possono costituire un rischio per la stabilità del sistema bancario svizzero. Questi rapporti delineano quindi un quadro dello sviluppo del contesto economico e finanziario nell'anno appena trascorso e presentano analisi globali legate alla situazione delle grandi banche in Svizzera e delle banche orientate al mercato interno.

Andamento della valutazione della BNS tra il 2015 e il 2022

Dal 2015, anno in cui inizia il periodo trattato nell'inchiesta della CPI, fino al 2020, i vari rapporti sulla stabilità finanziaria descrivono un contesto macroeconomico che oscilla tra miglioramenti e pressioni sulla redditività degli istituti finanziari, ed evidenziano le misure adottate dalle grandi banche in relazione alla regolamentazione TBTF.

Così, nel 2015, il rapporto annuale sottolinea che il contesto economico e finanziario in Svizzera è diventato più difficile a causa del forte apprezzamento del franco. Questa situazione evidenzia la necessità per le grandi banche di portare avanti i loro sforzi per rafforzare la loro capacità di resistenza, in particolare in materia di indice di leva finanziaria (*leverage ratio*, LR). Il rapporto rileva tuttavia che esse soddisfano già la maggior parte dei requisiti pienamente attuati della regolamentazione TBTF svizzera e del quadro internazionale di Basilea III, che si applicheranno a partire dal 2019⁷⁹⁰.

⁷⁸⁶ Art. 37h cpv. 3 lett. b LBCR

⁷⁸⁷ Art. 8 cpv. 2 LBCR

⁷⁸⁸ «Verfügungen der Schweizerischen Nationalbank betreffend Systemrelevanz», comunicato stampa della BNS del 20 dicembre 2012, www.snb.ch/de/publications/communication/press-releases/2012/pre_20121220 (stato: 9 aprile 2024).

⁷⁸⁹ Questi rapporti sono consultabili in tedesco, francese e inglese su www.snb.ch > Notizie e pubblicazioni > Pubblicazioni economiche > Rapporto sulla stabilità finanziaria (stato: 29 aprile 2024). Sono pubblicati ogni anno nel mese di giugno dapprima in inglese.

⁷⁹⁰ BNS (2015), *Bericht zur Finanzstabilität 2015*, Zurigo, pag. 4.

Il rapporto sulla stabilità finanziaria 2016 presenta i principali cambiamenti intervenuti con la regolamentazione TBTF e le riforme dei requisiti minimi di Basilea III. Secondo il rapporto, le due grandi banche svizzere, CS e UBS, dovranno adottare ulteriori misure per soddisfare i nuovi requisiti applicabili a partire dall'inizio del 2020, tra cui i requisiti in termini di *LR* e i requisiti *gone concern*⁷⁹¹. Sulla base di un'analisi dei premi sui *credit default swaps*, il rapporto mostra che la capacità di resistenza di CS è considerata inferiore a quella di UBS e alla mediana delle grandi banche internazionali del mercato⁷⁹².

Nel 2017 il rapporto sottolinea che entrambe le banche sono in procinto di soddisfare i requisiti della revisione della regolamentazione TBTF, anche dopo la scadenza delle disposizioni transitorie. Tuttavia, ulteriori progressi sono ritenuti indispensabili per definire piani di risanamento e di liquidazione (*resolution plans*) solidi⁷⁹³. Questa conclusione è ribadita nel rapporto sulla stabilità finanziaria 2018, che evidenzia come, entro la fine del 2019, le grandi banche debbano dimostrare alla FINMA di disporre di piani d'emergenza credibili e realizzabili⁷⁹⁴. Anche in questo caso, il mercato ritiene che la capacità di resistenza di CS sia leggermente inferiore a quella di UBS e alla mediana delle grandi banche internazionali⁷⁹⁵.

Il 2019 non segna un cambiamento sostanziale: secondo il rapporto della BNS, sono stati compiuti progressi nei due settori della regolamentazione TBTF riveduta, vale a dire la capacità di resistenza, da un lato, e il risanamento e la liquidazione ordinata (*resolution*), dall'altro. Tuttavia, il potenziale di perdite è rimasto elevato. La valutazione della capacità di resistenza delle due banche da parte del mercato è rimasta perlopiù invariata⁷⁹⁶.

Nonostante alcune difficoltà nel contesto economico e finanziario, la valutazione della BNS è globalmente positiva fino al 2019. Il 2020 segna una svolta, con la crisi dovuta alla COVID-19 e le difficoltà che ne sono derivate per le banche, ma il rapporto afferma che la solida dotazione di fondi propri di CS e UBS pone questi istituti in una buona posizione per superare queste sfide. Secondo la BNS, ciò deriva dal fatto che queste due banche hanno ridotto i rischi ai quali sono esposte, ma anche e soprattutto dal fatto che hanno proseguito i propri sforzi per costituire i loro cuscinetti di fondi propri in applicazione della regolamentazione TBTF⁷⁹⁷.

Nel 2021 il rapporto sulla stabilità finanziaria sottolinea che nel primo trimestre dell'anno in rassegna CS ha subito gravi perdite in relazione allo scandalo Archegos, ma che i buoni risultati in altre attività della banca hanno contribuito ad assorbire tali perdite⁷⁹⁸.

Fino ad allora nei rapporti della BNS la valutazione della situazione delle due grandi banche era molto simile. Questa circostanza cambia nel rapporto sulla stabilità finanziaria 2022, con la BNS che opera una netta differenziazione nella valutazione delle

⁷⁹¹ BNS (2016), *Bericht zur Finanzstabilität 2016*, Zurigo, pagg. 4 e 5.

⁷⁹² BNS (2016), *Bericht zur Finanzstabilität 2016*, Zurigo, pag. 15.

⁷⁹³ BNS (2017), *Bericht zur Finanzstabilität 2017*, Zurigo, pagg. 4 e 5, 18–20.

⁷⁹⁴ BNS (2018), *Bericht zur Finanzstabilität 2018*, Zurigo, pagg. 5–7.

⁷⁹⁵ BNS (2018), *Bericht zur Finanzstabilität 2018*, Zurigo, pag. 18.

⁷⁹⁶ BNS (2019), *Bericht zur Finanzstabilität 2019*, Zurigo, pagg. 5 e 6.

⁷⁹⁷ BNS (2020), *Bericht zur Finanzstabilität 2020*, Zurigo, pag. 6.

⁷⁹⁸ BNS (2021), *Bericht zur Finanzstabilität 2021*, Zurigo, pag. 6.

due grandi banche in Svizzera, la cui redditività si è evoluta in modi contrastanti: mentre UBS ha registrato un forte aumento degli utili, il rendimento degli attivi di CS è stato negativo e il mercato ha continuato a valutare UBS in modo più positivo rispetto a CS⁷⁹⁹. Il rapporto sottolinea altresì gli elevati rischi operativi rispetto al contesto internazionale e illustra tale circostanza in particolare facendo l'esempio di CS. Viene evidenziata anche la grande rilevanza dei rischi aziendali per entrambe le grandi banche⁸⁰⁰. Il rapporto 2022 menziona altresì per la prima volta il *public liquidity backstop* (PLB), sottolineando che il Consiglio federale intende istituire un dispositivo che consentirebbe alla BNS di concedere liquidità a una banca di rilevanza sistemica sotto forma di prestito garantito dalla Confederazione⁸⁰¹.

Secondo alcune persone sentite dalla CPI, il rapporto sulla stabilità finanziaria non consente di prevenire problemi specifici di una banca, come quelli che hanno portato alla crisi di CS, in quanto il rapporto è allestito a un livello piuttosto macroeconomico⁸⁰². Nondimeno, esso indica gli sviluppi principali e fornisce una base per valutare la stabilità finanziaria e decidere se siano necessarie ulteriori misure.

Discussione dei rapporti sulla stabilità finanziaria tra la BNS e la FINMA

I rapporti sulla stabilità finanziaria sono tra gli argomenti trattati nelle riunioni periodiche tra la FINMA e la BNS inerenti alla stabilità finanziaria (v. n. 3.6.2). In relazione agli eventi che hanno portato alla crisi di CS, è interessante notare che il rapporto 2022, che evoca per la prima volta esplicitamente la situazione delicata di CS, è stato discusso sia nella riunione del 29 giugno 2022 tra il consiglio di amministrazione della FINMA e la Direzione generale della BNS sia nella riunione del Comitato direttivo BNS-FINMA del 31 maggio 2022. Nei documenti preparati in occasione della seduta di maggio è menzionata, tra le altre cose, anche la perdita di fiducia che la banca deve affrontare⁸⁰³. La BNS fa riferimento alla mancanza di fiducia, alla debole situazione del capitale della casa madre di CS, al maggiore potenziale di perdite e al deterioramento della redditività complessiva. Per quanto riguarda la casa madre di CS, la BNS ravvisa la necessità di intervenire per consolidarne il capitale, anche attraverso rimpatri di capitale dalle filiali. I presenti citano il cambiamento di strategia annunciato da CS e il fatto che le riserve di capitale sono basse, quindi il prossimo incidente potrebbe essere critico⁸⁰⁴. Durante tale riunione, il presidente della BNS pone già la questione di come interrompere la spirale negativa. In quell'occasione tuttavia non viene decisa alcuna misura concreta⁸⁰⁵.

⁷⁹⁹ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 6.

⁸⁰⁰ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 27.

⁸⁰¹ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 32.

⁸⁰² Varie risposte scritte alla CPI del 18 marzo 2024, 26 marzo 2024 e 8 aprile 2024.

⁸⁰³ *Lage im Bankensektor*, presentazione PowerPoint della BNS alla seduta del Comitato direttivo BNS-FINMA del 31 maggio 2022, pag. 9.

⁸⁰⁴ «Die [Kapital]puffer sind aber tief, so dass der nächste Zwischenfall kritisch werden kann», verbale della seduta del Comitato direttivo BNS-FINMA del 31 maggio 2022.

⁸⁰⁵ Verbale della seduta del Comitato direttivo BNS-FINMA del 31 maggio 2022.

5.5.3 Sostegno straordinario di liquidità (ELA)

Lo strumento principale della BNS in caso di instabilità finanziaria è la possibilità di concedere a una banca un sostegno straordinario di liquidità (*emergency liquidity assistance*, ELA) in veste di *lender of last resort* (v. n. 2.2). Sebbene questo strumento sia effettivamente utilizzato soltanto in caso di crisi (v. n. 7.2.2.5), negli ultimi anni la BNS ha effettuato riflessioni su di esso, presentate qui di seguito.

Attraverso un ELA, la BNS può fornire liquidità a una banca che non sarebbe più in grado di rifinanziarsi sul mercato. Come spiegato sopra (n. 2.2), le direttive interne della BNS precisano le condizioni alle quali un siffatto sostegno può essere concesso: la banca richiedente è una SIB, è solvibile e il credito erogato deve essere interamente coperto in ogni momento da garanzie sufficienti⁸⁰⁶. La BNS stessa decide in merito alle garanzie che reputa sufficienti a soddisfare i requisiti legali e per valutare la solvibilità della banca richiede il parere della FINMA⁸⁰⁷.

Il fatto che il sostegno sotto forma di liquidità debba essere garantito⁸⁰⁸ si basa su considerazioni di ordine giuridico. Il messaggio concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale è chiaro: «Il nuovo testo di legge esclude peraltro già la concessione di crediti senza nessuna garanzia (crediti in bianco) o contro garanzie che non coprono sufficientemente i rischi (soprattutto i rischi di mercato e i rischi di credito)»⁸⁰⁹. Sebbene la BNS disponga di un margine di manovra per decidere se le garanzie sono sufficienti⁸¹⁰, non rientra nelle competenze della BNS concedere un sostegno non coperto e dunque decidere di sostenere con fondi pubblici una banca di diritto privato con il rischio di far subire perdite agli enti pubblici⁸¹¹.

L'espressione «garanzie sufficienti» si riferisce alla quantità, alla qualità e alle modalità della garanzia⁸¹². Quando si tratta dei sostegni straordinari di liquidità, tali requisiti vengono ridotti rispetto alle operazioni ordinarie di politica monetaria⁸¹³. La BNS accetta una vasta gamma di garanzie, definite d'intesa con le banche e quindi note a queste ultime, e la fa evolvere di concerto con le banche⁸¹⁴. L'identificazione delle garanzie sufficienti avviene in modo personalizzato per ciascuna banca, in funzione

⁸⁰⁶ Cap. 6 delle direttive della BNS del 25 marzo 2004 sugli strumenti di politica monetaria, www.snb.ch > La BNS > Attuazione della politica monetaria > Direttive sugli strumenti di politica monetaria (stato: 9 aprile 2024).

⁸⁰⁷ Cap. 6 delle direttive della BNS sugli strumenti di politica monetaria.

⁸⁰⁸ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN

⁸⁰⁹ Messaggio del 26 giugno 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale (FF 2002 5413, in particolare 5515).

⁸¹⁰ Plenio Martin / Senn Myriam (a c. di), (2021), *Nationalbankgesetz. Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel. Kommentar*, Zurigo/San Gallo, Dike Verlag AG, pag. 225.

⁸¹¹ BNS, Perché il sostegno di liquidità deve essere coperto da garanzie (collateralizzato)?, www.snb.ch > Informazioni per: Media > Dossier tematici > Altri dossier > Il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza (stato: 26 aprile 2024).

⁸¹² Plenio Martin / Senn Myriam (a c. di), (2021), *Nationalbankgesetz. Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel. Kommentar*, Zurigo/San Gallo, Dike Verlag AG, pag. 225.

⁸¹³ Lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024; Plenio Martin / Senn Myriam (a c. di.), (2021), *Nationalbankgesetz. Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel. Kommentar*, Zurigo/San Gallo, Dike Verlag AG, pag. 238.

⁸¹⁴ Risposte scritte alla CPI dell'8 aprile 2024.

delle sue specificità; il dispositivo di sostegno di liquidità viene inoltre rivisto annualmente con ogni banca di rilevanza sistemica⁸¹⁵.

In seno alla BNS, è l'unità Gestione dei rischi del 2° dipartimento a essere responsabile di queste analisi⁸¹⁶. Lo scopo delle garanzie è di assicurare che la BNS possa disporre in caso di fallimento della banca interessata per coprirne i crediti. Ciò implica che le garanzie possano essere trasferite rapidamente alla BNS⁸¹⁷. Inoltre, i valori patrimoniali ammissibili devono potersi fondare su un diritto di garanzia giuridicamente valido e, in caso di mancata restituzione, tali valori patrimoniali devono essere effettivamente realizzabili a favore della BNS. Inoltre, i valori patrimoniali non possono già essere utilizzati come garanzie a favore di altri creditori e devono essere considerati i diritti di compensazione dei creditori. Dal punto di vista operativo, la banca deve essere in grado di riprodurre i relativi processi nei propri sistemi⁸¹⁸. La banca è tenuta a presentare ogni trimestre un modulo contenente una panoramica delle garanzie disponibili⁸¹⁹.

Nel corso degli anni, la BNS ha ampliato la gamma di garanzie che possono essere prese in considerazione. La tabella seguente illustra le principali modifiche apportate dal 2015.

Tabella 11: Cronologia dei principali adeguamenti relativi alla cerchia delle garanzie collaterali ammesse per l'ELA

Data	Adeguamento
Prima del 2015	Prima del 2015 la cerchia delle garanzie collaterali ammesse per l'ELA comprendeva crediti ipotecari su immobili residenziali e le cartelle registrali associate, nonché titoli stanziabili nelle operazioni pronti contro termine (PcT) della BNS ⁸²⁰ .
Settembre 2015	Istituzione dello schema di rifinanziamento contro titoli quale nuova linea di liquidità. Lo schema prevedeva due importanti novità: 1) il volume massimo del sostegno di liquidità non era più determinato da un limite, bensì dal volume di garanzie computabili; 2) le banche potevano richiedere liquidità non più solo in franchi, ma anche in dollari americani ed euro.
Giugno 2016	Integrazione di prestatori di servizi esteri (<i>triparty agents</i> , TPA). Nel quadro dello schema di rifinanziamento contro titoli, dal giu-

⁸¹⁵ Risposte scritte alla CPI del 26 marzo 2024 e del 22 gennaio 2024.
⁸¹⁶ Risposte scritte alla CPI del 18 marzo 2024.
⁸¹⁷ BNS, Come determina la BNS le garanzie collaterali ammissibili per il sostegno straordinario di liquidità?, www.snb.ch > Informazioni per: Media > Dossier tematici > Altri dossier > Il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza (stato: 26 aprile 2024).
⁸¹⁸ Lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024.
⁸¹⁹ Memorandum of Understanding (MoU) in materia di concessione di liquidità a fronte di garanzie ipotecarie tra la BNS e il CS (di seguito: MoU ELA), senza data, n. 3.1 e 3.2 (*nota*: il nome della banca è stato anonimizzato, ma si può presumere che il MoU sia stato concluso con CS). Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.
⁸²⁰ I titoli stanziabili nelle operazioni PcT della BNS devono soddisfare elevati criteri in termini di qualità creditizia e liquidità.

Data	Adeguamento
	gno 2016 le banche di rilevanza sistemica hanno la possibilità di fornire garanzie anche tramite TPA esteri. I TPA sono prestatori di servizi specializzati nell'ambito della gestione e del regolamento titoli. Prima le banche dovevano necessariamente passare per il depositario di SIX per trasferire alla BNS i titoli relativi al suddetto schema. Questa novità semplificava la gestione dei titoli detenuti all'estero.
Marzo 2020	Creazione dello schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 (SRC). Lo SRC consente alle banche di ottenere liquidità contro cessione alla Banca nazionale di crediti COVID-19 garantiti dalla Confederazione. Si veda anche il n. 5.5.4.
Marzo 2020	Estensione delle garanzie ammesse ai fini dello SRC. Nel quadro dello SRC, la BNS ha consentito alle banche di rilevanza sistemica di ottenere liquidità anche contro crediti ipotecari e titoli svizzeri. Ciò ha permesso loro di ricorrere allo SRC per coprire il fabbisogno di rifinanziamento al di là dei crediti COVID-19.
Aprile 2020	Estensione delle garanzie ammesse ai crediti ipotecari su immobili commerciali ai fini dell'ELA. Nella primavera del 2020 la BNS ha chiesto alle due grandi banche di presentarle delle proposte per un innalzamento del volume del sostegno straordinario di liquidità ELA. Successivamente ha esteso la cerchia di garanzie computabili ai crediti ipotecari su immobili commerciali. Lo schema di rifinanziamento contro titoli non presentava un potenziale di ampliamento significativo.
Novembre 2021	Abbassamento delle riduzioni applicate a crediti ipotecari e a titoli. La BNS, come anche altre banche centrali, applica riduzioni basate sul rischio (i cosiddetti <i>haircut</i> o scarti di garanzia) alle garanzie ricevute per l'ottenimento di liquidità. In tal modo le banche centrali tengono conto del fatto che la realizzazione delle garanzie non copre necessariamente l'intero valore iniziale delle stesse. A fine 2021 la BNS ha abbassato le riduzioni applicate a crediti ipotecari e a titoli.
2019–2024	Estensione all'intero settore bancario: liquidità a fronte di garanzie ipotecarie (LFGI). Con l'iniziativa LFGI, già avviata nel 2019, all'occorrenza la BNS può concedere liquidità garantita da crediti ipotecari a tutti gli istituti bancari in Svizzera (non solo a quelli di rilevanza sistemica), a condizione che questi abbiano opportunamente predisposto le relative garanzie.

Fonte: allegato 1 *Chronologie der wichtigsten Anpassungen zum Kreis der Sicherheiten für ELA (ab 2015)*, BNS, 17 giugno 2024.

Affinché gli istituti finanziari possano utilizzare la gamma ampliata, è tuttavia necessario che adottino le relative disposizioni. Un ampliamento della gamma di garanzie da parte della BNS non aumenta automaticamente l'importo effettivo che una banca

riceverebbe in caso di ricorso a ELA. Secondo varie persone sentite dalla CPI, CS non si è preparato abbastanza bene e non ha quindi potuto sfruttare appieno il potenziale dell'ELA al momento opportuno (v. n. 7.2.2)⁸²¹. Inoltre, la BNS non ha la possibilità di obbligare una banca ad aumentare le proprie garanzie⁸²².

Fino a marzo 2023 CS non ha presentato alcuna richiesta di ELA, anche se ne ha avuto la possibilità (v. n. 5.1.2).

5.5.4 Misure della BNS in risposta alla congiuntura

Nel periodo in esame, la BNS, con la partecipazione degli altri attori competenti, ha utilizzato o creato strumenti per rispondere a taluni sviluppi congiunturali. Queste misure sono descritte di seguito.

Cuscinetto anticiclico di fondi propri

Dal luglio 2012, e nell'ambito dell'attuazione della regolamentazione TBTF, la Svizzera dispone di un cuscinetto anticiclico di fondi propri (v. n. 2.2). Da quando esiste questo strumento il Consiglio federale, su richiesta della BNS, lo ha utilizzato per quattro volte, in situazioni differenti. Nel febbraio 2013 è stato attivato il cuscinetto anticiclico di fondi propri per i mutui ipotecari che finanziano gli immobili d'abitazione situati in Svizzera. La BNS ha motivato questa proposta con il fatto che la forte crescita dei prestiti e dei prezzi dell'immobiliare ha portato a squilibri nei mercati ipotecari e degli immobili residenziali. I requisiti del cuscinetto anticiclico sono stati fissati all'1 per cento delle posizioni corrispondenti ponderate in funzione del rischio⁸²³. Nel gennaio 2014 tale percentuale è stata portata al 2 per cento, poiché la BNS ha ritenuto che gli squilibri si fossero ulteriormente accentuati⁸²⁴. Nel marzo 2020, sulla scia della crisi legata alla pandemia di COVID-19, la BNS ha proposto di disattivare il cuscinetto anticiclico di capitale con l'obiettivo di accordare alle banche il margine di manovra più ampio possibile nell'erogazione di crediti alle imprese⁸²⁵. Infine, nel gennaio 2022, il Consiglio federale ha riattivato il cuscinetto anticiclico di fondi propri su proposta della BNS, la quale ha ritenuto che le incertezze dovute alla pandemia riguardanti l'accesso delle imprese al credito fossero notevolmente minori, mentre erano nuovamente aumentate le vulnerabilità sul mercato ipotecario e su quello degli immobili residenziali⁸²⁶. Il tasso è stato innalzato al 2,5 per cento, ossia a una percentuale superiore al tasso in vigore nel 2020.

⁸²¹ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, del 26 marzo 2024 e dell'8 marzo 2024; verbale della riunione del CC del 24 gennaio 2023.

⁸²² Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023; risposte scritte alla CPI dell'8 aprile 2024.

⁸²³ «Antizyklischer Kapitalpuffer: Antrag der Schweizerischen Nationalbank und Entscheid des Bundesrates», comunicato stampa della BNS del 13 febbraio 2013.

⁸²⁴ «Antrag der Schweizerischen Nationalbank auf Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers», comunicato stampa della BNS del 23 gennaio 2014.

⁸²⁵ «La Banca nazionale istituisce lo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 e propone la disattivazione del cuscinetto anticiclico di capitale», comunicato stampa della BNS del 25 marzo 2020.

⁸²⁶ «La Banca nazionale svizzera propone di riattivare il cuscinetto anticiclico settoriale di capitale al 2,5%», comunicato stampa della BNS del 26 gennaio 2022.

Schemi di rifinanziamento COVID-19

La crisi del coronavirus nel 2020 ha portato a un peggioramento della situazione economica e finanziaria globale, con un forte calo dell'attività economica. Le autorità di tutto il mondo hanno adottato misure per sostenere le loro economie e garantire l'approvvigionamento di liquidità al sistema bancario. In Svizzera, a complemento del programma di fideiussione solidale del Consiglio federale, che ha permesso alle imprese di ottenere crediti, la BNS ha istituito lo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 per consentire alle banche di rifinanziare la quota garantita di tali prestiti al tasso di riferimento della BNS. Tale schema ha fornito una base di finanziamento stabile per la concessione di crediti bancari e ha consentito alle banche di prestare somme maggiori senza incidere sulle loro quote di liquidità prudenziali, ad esempio la quota di liquidità a breve termine⁸²⁷. Grazie a queste misure, le banche hanno erogato 137 870 crediti COVID-19 per un ammontare complessivo di circa 17 miliardi di franchi, e questi crediti hanno riguardato il 23 per cento delle imprese in Svizzera⁸²⁸.

All'inizio della crisi la situazione di CS ha preoccupato le autorità, considerato il basso livello di liquidità disponibile (v. n. 5.1.2). Dal punto di vista della BNS, nel caso di CS vi erano indizi del fatto che la liquidità avrebbe potuto essere necessaria non solo per il rifinanziamento, ma anche «per altri scopi»⁸²⁹. Alla luce dei problemi di CS, la BNS ha quindi configurato lo schema di rifinanziamento COVID-19 in modo tale che, in caso di necessità, fosse utilizzabile anche da banche di rilevanza sistemica e quindi da CS. La BNS era pertanto disposta a fornire liquidità a CS in cambio di garanzie senza dover passare per il normale processo dell'ELA. Con questa flessibilità la BNS voleva evitare di stigmatizzare un eventuale ottenimento di liquidità di una banca di rilevanza sistemica⁸³⁰. Il regolamento valeva non soltanto per CS, ma anche per tutte le banche di rilevanza sistemica in Svizzera ed è stato comunicato loro tramite lettera⁸³¹.

A fine marzo 2020 le linee di liquidità della BNS sembravano «l'unica soluzione duratura per CS». Una settimana dopo, tuttavia, la situazione di liquidità della banca si è stabilizzata senza l'intervento dello Stato⁸³².

⁸²⁷ BNS (2020), *Bericht zur Finanzstabilität 2020*.

⁸²⁸ Crediti garantiti da una fideiussione solidale COVID-19. Rapporto intermedio. Rapporto del Consiglio federale del 29 novembre 2023.

⁸²⁹ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 6.

⁸³⁰ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 6; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024; risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

⁸³¹ Lettera della BNS a CS del 26 marzo 2020; lettera della BNS a UBS del 26 marzo 2020; lettera della BNS a PostFinance del 7 aprile 2020; lettera della BNS a Raiffeisen del 7 aprile 2020; lettera della BNS alla Banca cantonale di Zurigo del 7 aprile 2020.

⁸³² Estratto dei verbali delle riunioni del CC del 23 marzo 2020 e 30 marzo 2020.

5.6 **Vigilanza concreta delle autorità federali su FINMA, BNS e ASR nella prima fase**

Nonostante la FINMA e l'ASR siano considerate unità rese autonome dal punto di vista giuridico, sotto il profilo amministrativo sono attribuite rispettivamente al DFF e al DFGP⁸³³ e sottostanno alla vigilanza del Consiglio federale (v. n. 3.5.2 e n. 3.5.3). Anche nel caso della BNS il Consiglio federale assolve determinati compiti di vigilanza in diversi ambiti, sebbene siano definiti in modo restrittivo (v. n. 3.5.3). Nei numeri seguenti verrà approfondito come il Consiglio federale, il DFGP e il DFF hanno vigilato sulla gestione di queste tre unità tra il 2015 e il 2022.

5.6.1 **Vigilanza sulla BNS**

Canali di vigilanza delle autorità federali

Per quanto riguarda la gestione della BNS, alla CPI non risultano interazioni concrete tra la Confederazione e la BNS relative a banche di rilevanza sistemica e alle loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria. Nell'ambito delle competenze di nomina e di approvazione spettanti al Consiglio federale non ci sono eventi rilevanti da menzionare nel periodo oggetto dell'inchiesta. I menzionati colloqui del presidente della BNS con il Consiglio federale, inoltre, non vengono verbalizzati. Un'eccezione è stata il colloquio del Consiglio federale con Thomas Jordan in merito all'introduzione del PLB il 2 novembre 2022 (v. n. 6.3.4.1).

Canali di vigilanza dell'Assemblea federale

Nell'ambito del suo obbligo di rendiconto nei confronti dell'Assemblea federale, la BNS presenta annualmente un rendiconto innanzi alle CdG. In tali rendiconti CS era menzionato di norma insieme a UBS nel contesto dell'attuazione di vari requisiti TBTF, senza tuttavia essere messo in evidenza negativamente fino al 2021. Nel 2021 la BNS ha segnalato che CS ha compreso l'importanza della dotazione di fondi propri dopo gli scandali di Archegos e Greensill e che ha adottato varie misure per risparmiare capitale. Nonostante l'aumento di capitale, la BNS ha dichiarato di continuare a seguire da vicino gli sviluppi all'interno di CS⁸³⁴. Un anno dopo, in occasione della presentazione del rendiconto 2021, la BNS ha comunicato che CS e UBS disponevano entrambe di un buon cuscinetto di capitale, ma che l'andamento delle due banche era diverso. Mentre UBS era riuscita ad aumentare il cuscinetto con utili, dopo il crollo del corso azionario dovuto alle perdite legate ad Archegos, CS ha dovuto acquisire nuovo capitale sul mercato e ridurre i rischi⁸³⁵. A parte ciò, il comportamento commerciale di CS o la sua situazione in termini di capitale e di liquidità non sono stati affrontati esplicitamente.

⁸³³ Allegato 1 OLOGA, cifra III n. 2.2.3 e cifra V n. 2.2.1.

⁸³⁴ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 26 aprile 2021 sul rendiconto 2020 della BNS.

⁸³⁵ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 25 aprile 2022 sul rendiconto 2021 della BNS.

5.6.2 Vigilanza sulla FINMA da parte del DFF tra il 2015 e il 2022

La seguente tabella fornisce una panoramica delle diverse forme, illustrate e spiegate nel dettaglio qui appresso, in cui il Consiglio federale o il DFF scambiano informazioni con la FINMA.

Tabella 12: Panoramica dei canali di vigilanza e di scambio tra il Consiglio federale, il DFF e la FINMA⁸³⁶

Designazione	Partecipanti	Contenuti	Frequenza
Colloqui istituzionalizzati tra il Consiglio federale e la FINMA	Intero collegio del Consiglio federale, presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, direttore della FINMA	Attività e obiettivi strategici, problemi nell'ambito dell'attività di vigilanza, questioni generali sulla politica della piazza finanziaria	Una volta all'anno, più spesso in caso di necessità
Colloquio con l'ente proprietario	Capo del DFF, segretario generale del DFF, presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, segretario del consiglio di amministrazione della FINMA	Collaborazione e <i>governance</i> tra DFF e FINMA, novità a livello prudenziale, attuazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, temi prioritari derivanti dal dialogo strategico, questioni in materia di bilancio e di personale	Una o due volte all'anno
Dialogo strategico	Capo del DFF, segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali, presidente del consiglio di amministrazione e direttore della FINMA	Situazione attuale dei mercati finanziari, rapporto annuale e raggiungimento degli obiettivi della FINMA, sviluppo aziendale, questioni in materia di personale	Semestrale

⁸³⁶ In questa sede sono descritti i canali di scambio tra la FINMA e le unità dell'Amministrazione federale centrale. Gli scambi nell'ambito del MoU concernente la collaborazione tripartita (con l'OD e il CC) sono descritti nel numero 3.6.1.

Designazione	Partecipanti	Contenuti	Frequenza
Dialogo politico	Segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali, direttore della FINMA	Temi relativi alla regolamentazione (progetti in corso, necessità d'intervento a livello normativo), attività internazionali di SFI e FINMA	Trimestrale

Canali di vigilanza del Consiglio federale nei confronti della FINMA

Come indicato nel numero 3.5.2, la FINMA è un'unità amministrativa resa autonoma dal punto di vista organizzativo. La vigilanza sulla FINMA è pertanto limitata. Durante il periodo oggetto dell'inchiesta la collaborazione tra il DFF e la FINMA e la vigilanza su di essa hanno avuto luogo nell'ambito sia dei colloqui istituzionalizzati descritti al numero 3.5.2 sia dei colloqui con l'ente proprietario⁸³⁷.

Nei colloqui con l'ente proprietario, che si tengono sempre dopo il dialogo strategico (v. più sotto)⁸³⁸, durante il periodo in esame sono stati affrontati temi generali come il raggiungimento degli obiettivi strategici della FINMA, il bilancio dell'istituzione, le risorse umane, le criptovalute, il lavoro mobile o le ripercussioni della guerra in Ucraina. Anche la collaborazione tra il DFF, o la SFI, e la FINMA è stata costantemente all'ordine del giorno. In questo contesto è stato discusso il disegno di ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari⁸³⁹ e sottolineato che il DFF e la FINMA avevano raggiunto un accordo su alcuni punti critici⁸⁴⁰. Fino al 2023 nei colloqui con l'ente proprietario non sono stati tuttavia discussi né la situazione di CS nello specifico né il rischio di insolvenza o di mancanza di liquidità, dal momento che per questi temi era prevista la competenza dell'OD e del CC. Nel marzo 2023 sono state tematizzate – facendo riferimento alle discussioni condotte in seno all'OD e al CC – le possibili ripercussioni di un risanamento di CS sulle risorse della FINMA⁸⁴¹.

Sviluppo della collaborazione con il DFF sotto la guida della capodipartimento dal 2010 al 2015

All'inizio del mandato 2010–2015 della consigliera federale quale capo del DFF, la disponibilità a implementare e attuare regolamentazioni sostenibili era elevata. Ciò si è tradotto nello sviluppo della regolamentazione TBTF e nella revisione della LBCR, che ha introdotto disposizioni specifiche per la regolamentazione delle banche di rile-

⁸³⁷ Verbal dei colloqui con l'ente proprietario tra il DFF e la FINMA del 15 ottobre 2019, 9 marzo 2020, 22 ottobre 2020, 15 marzo 2021, 31 ottobre 2022, 6 marzo 2023 e 22 gennaio 2023.
⁸³⁸ Risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 14.
⁸³⁹ Ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.
⁸⁴⁰ Verbale del colloquio con l'ente proprietario tra il DFF e la FINMA del 15 ottobre 2019.
⁸⁴¹ Punti all'ordine del giorno o verbali dei colloqui con l'ente proprietario tra il DFF e la FINMA del 15 ottobre 2019, 9 marzo 2020, 22 ottobre 2020, 15 marzo 2021, 14 marzo 2022, 31 ottobre 2022, 6 marzo 2023 e 2 novembre 2023. Alcuni aspetti relativi alla crisi di CS sono stati discussi soltanto nel 2023, ma non in termini di diretta gestione della crisi.

vanza sistemica (v. n. 5.2.1). Secondo i responsabili del DFF e della FINMA, con la crescente influenza del settore finanziario dopo breve tempo questa disponibilità è diminuita nuovamente⁸⁴². Lo scambio tra DFF e FINMA e il confronto con la problematica TBTF in questa fase sono stati descritti come intensi dagli interessati⁸⁴³. Secondo la consigliera federale allora a capo del DFF, per l'intera durata del suo mandato nel DFF la situazione delle banche di rilevanza sistemica, la loro attività e in particolare anche la vigilanza cui erano assoggettate sono stati un tema centrale in occasione dei colloqui con la presidenza e il direttore della FINMA⁸⁴⁴. L'ex direttore della FINMA ha descritto la consigliera federale allora a capo del DFF come interessata, impegnata e presente in questi ambiti tematici. La collaborazione con il DFF è stata molto positiva in questo periodo; inoltre nella FINMA prevaleva l'impressione che la capodipartimento sostenesse l'autorità di vigilanza contro le pressioni del settore bancario e valutasse positivamente il lavoro di vigilanza della FINMA⁸⁴⁵.

Sviluppo della collaborazione con il DFF sotto la guida del capodipartimento dal 2016 al 2022

Dopo l'entrata in funzione del capo del DFF dal 2016 al 2022, secondo diversi responsabili della FINMA è cambiato il contesto politico e normativo in cui essa operava. L'attività di regolamentazione della FINMA è stata viepiù criticata e diversi interventi politici miravano a indebolire l'indipendenza dell'autorità⁸⁴⁶. Secondo vari responsabili della FINMA, questo sviluppo è andato di pari passo con una maggiore attività di *lobbying* delle banche contro una forte regolamentazione TBTF. Dal punto di vista della FINMA, le argomentazioni delle banche sono state sempre più accolte anche dal DFF. Le discussioni politiche hanno in parte ritardato i provvedimenti di regolamentazione⁸⁴⁷.

All'interno della FINMA la valutazione della collaborazione tra la FINMA e il DFF in questa fase è stata tendenzialmente più negativa che in precedenza. L'allora capo del DFF è stato percepito come meno interessato a questioni di vigilanza e di regolamentazione rispetto alla sua predecessora. Un aspetto reso evidente, tra l'altro, dalla minore frequenza dei contatti tra il capodipartimento e la FINMA⁸⁴⁸. Sostanzialmente, l'allora capo del DFF avrebbe nutrito uno scetticismo di base nei confronti dell'attività di regolamentazione della FINMA⁸⁴⁹. Questa sfiducia si è fatta sentire secondo la FINMA anche nel contatto diretto con collaboratori del DFF⁸⁵⁰. All'interno della FINMA tutti erano concordi sul fatto che in quel periodo la pressione politica sull'autorità di vigilanza era notevolmente aumentata e l'autorità di vigilanza ha dovuto lot-

⁸⁴² Risposte scritte alla CPI del 16 aprile 2024; risposte scritte alla CPI del 15 aprile 2024.

⁸⁴³ Risposte scritte alla CPI del 16 aprile 2024.

⁸⁴⁴ Risposte scritte alla CPI del 16 aprile 2024.

⁸⁴⁵ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI del 25 marzo 2024.

⁸⁴⁶ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024; risposte scritte alla CPI del 5 aprile 2024.

⁸⁴⁷ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI del 18 marzo 2024 e del 5 aprile 2024.

⁸⁴⁸ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

⁸⁴⁹ Verbale della seduta della CPI del 20 marzo 2024).

⁸⁵⁰ Risposte scritte alla CPI del 15 aprile 2024).

tare maggiormente per la propria indipendenza, impiegando risorse interne⁸⁵¹. Secondo le dichiarazioni dell'ex direttore e dell'ex presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, l'aumento degli interventi politici sull'attività della FINMA è stato seguito con preoccupazione anche dalle autorità di vigilanza estere⁸⁵². Nelle Commissioni dell'economia e dei tributi l'allora capo del DFF ha espresso opinioni divergenti riguardo alla FINMA in occasione della deliberazione di oggetti parlamentari. Nei dibattiti concernenti la mozione 17.3317 («Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari») ha sottolineato espressamente, a nome del Consiglio federale, l'importanza dell'indipendenza della FINMA e della sua salvaguardia. Allo stesso tempo ha sostenuto fermamente l'elaborazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (v. più sotto)⁸⁵³. Nella stessa sede, alcuni anni più tardi, l'ex consigliere federale si è invece posto in maniera critica nei confronti dell'attività di regolamentazione della FINMA, chiedendo ai parlamentari di mostrare alla FINMA i limiti della sua indipendenza⁸⁵⁴.

A giudizio dell'allora capo del DFF, la collaborazione con la FINMA è migliorata nel corso del tempo e al più tardi dal 2020, a suo avviso, vi è stata un'intensa collaborazione e un dialogo aperto tra il DFF e la FINMA. A livello operativo, c'è stata una stretta cooperazione, caratterizzata da contatti settimanali⁸⁵⁵. Per il periodo della pandemia di COVID-19 e la fase iniziale delle sanzioni contro la Russia la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali hanno confermato questa impressione positiva nelle loro valutazioni introduttive sulla cooperazione tra le autorità in occasione di una seduta delle Commissioni della gestione tenutasi ad aprile 2022. In tale contesto⁸⁵⁶ la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha menzionato in modo positivo i nuovi processi di scambio con la FINMA, introdotti nel 2020 nell'ambito dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari⁸⁵⁷. Gli effetti di tale ordinanza non sono stati però sempre valutati positivamente; al contrario, diversi rappresentanti della FINMA hanno identificato l'ordinanza come un fattore scatenante di un notevole dispendio interno alla FINMA⁸⁵⁸ e come una delle cause di un deterioramento generale dei rapporti con il DFF⁸⁵⁹.

⁸⁵¹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI del 5 aprile 2024 e del 25 giugno 2024, pag. 1.

⁸⁵² Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 16 aprile 2018; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

⁸⁵³ Verbale della seduta della CET-S del 1° e del 2 novembre 2018, pagg. 8 e 26.

⁸⁵⁴ Verbale della seduta della CET-S del 18 e 19 gennaio 2021, pag. 3.

⁸⁵⁵ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 27 aprile 2021.

⁸⁵⁶ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 27 aprile 2021; verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 26 aprile 2022.

⁸⁵⁷ Ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

⁸⁵⁸ Risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024.

⁸⁵⁹ Risposte scritte alla CPI del 5 aprile 2024, del 15 aprile 2024 e del 25 giugno 2024, pag. 1.

Cambio di presidente del consiglio di amministrazione nel 2021

Come descritto nel numero 3.5.2, il Consiglio federale è responsabile della nomina dei membri del consiglio di amministrazione della FINMA. Il 1° gennaio 2021 vi è stato un cambio nella presidenza del consiglio di amministrazione, nell'ambito del quale la presidente del consiglio di amministrazione in carica anche durante la crisi di CS nel 2022–2023 è succeduta al suo predecessore. Secondo l'ex presidente del consiglio di amministrazione, mancava un buon rapporto di fiducia con il capo del DFF e questo era stato uno dei motivi che lo aveva spinto a non esercitare il suo mandato oltre l'età pensionabile⁸⁶⁰. Il consiglio di amministrazione della FINMA ha considerato questa situazione non ottimale, perché in tal modo la FINMA aveva difficoltà a sottoporre efficacemente le proprie preoccupazioni al Consiglio federale⁸⁶¹. L'allora capo del DFF riteneva che l'ex presidente del consiglio di amministrazione della FINMA fosse poco presente, troppo poco deciso nei confronti dell'allora direttore della FINMA, in genere non incontestato/mai contestato all'interno del consiglio di amministrazione e al termine del primo mandato anche in età troppo avanzata per un ulteriore mandato⁸⁶².

La necessità di un consiglio di amministrazione più deciso che controbilanciasse il forte direttore della FINMA era stata menzionata dall'ex capo del DFF già nel 2018 nell'ambito della deliberazione della mozione 17.3317 in seno alla CET-S⁸⁶³. Secondo una persona sentita dalla CPI, ad un certo punto la comunicazione tra l'allora capo del DFF e l'ex presidente del consiglio di amministrazione della FINMA è avvenuta solo per iscritto. Diverse persone hanno dichiarato alla CPI che il capo del DFF aveva deciso, a causa della relazione ormai compromessa, di chiedere le dimissioni del presidente del consiglio di amministrazione della FINMA o la sua non rielezione⁸⁶⁴. L'attuale presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, all'epoca vicepresidente del consiglio di amministrazione, era una candidata ovvia alla successione⁸⁶⁵. La prassi del DFF in siffatte situazioni era prendere sempre in considerazione tutti i membri del consiglio di amministrazione per diventarne presidenti⁸⁶⁶.

L'allora presidente del consiglio di amministrazione della FINMA si è dimesso nel marzo 2020, otto mesi dopo la sua rielezione, con effetto dal 31 dicembre 2020⁸⁶⁷. Le dimissioni erano state concordate con l'allora capo del DFF e pianificate in anticipo⁸⁶⁸. Per l'allora direttore della FINMA le dimissioni sono giunte inaspettate nel marzo 2020. Ha infatti dichiarato che all'interno della FINMA non ci si aspettava

⁸⁶⁰ Verbale della seduta della CPI del 20 marzo 2024, pag. 9.

⁸⁶¹ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 26.

⁸⁶² Verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pag. 18.

⁸⁶³ Verbale della seduta della CET-S del 1° e del 2 novembre 2018, pag. 25 seg.

⁸⁶⁴ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024.

⁸⁶⁵ Risposte scritte alla CPI del 1° maggio 2024.

⁸⁶⁶ Lettera dell'allora capo del DFF al consiglio di amministrazione della FINMA del 6 novembre 2019.

⁸⁶⁷ «Il Consiglio federale nomina Marlene Amstad futura presidente del consiglio di amministrazione della FINMA», comunicato stampa del Consiglio federale del 13 marzo 2020.

⁸⁶⁸ Verbale della seduta della CPI del 20 marzo 2024.

l'annuncio prima dell'autunno 2020⁸⁶⁹. Dopo la sua rielezione, all'inizio di luglio 2019, l'allora presidente del consiglio di amministrazione della FINMA aveva ricevuto una lettera di conferma dall'allora presidente della Confederazione e capo del DFF, in cui gli veniva rammentato che, come convenuto, si sarebbe dimesso dalla sua funzione alla fine dell'anno successivo e che il Consiglio federale avrebbe iniziato per tempo a cercare un successore⁸⁷⁰. Secondo quanto dichiarato dall'allora presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, invece, la lettera indicava che era stato eletto solo fino alla fine del 2020 e che quindi non avrebbe dovuto presentare una lettera di dimissioni formale. Una simile lettera non gli era stata nemmeno richiesta⁸⁷¹.

Canali di vigilanza del DFF – Modifica delle competenze a favore del DFF in seguito all'emanazione dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari

L'attuazione della mozione 17.331⁸⁷² mediante la già menzionata ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari⁸⁷³ (v. n. 5.2.5.2) ha permesso di precisare le competenze della FINMA nell'ambito internazionale nonché della regolamentazione, delimitandole rispetto alle competenze del Consiglio federale o del DFF⁸⁷⁴. L'ordinanza garantiva che la FINMA rispettasse la gerarchia normativa nelle sue regolamentazioni e che i progetti di regolamentazione che rientravano nella sfera di competenza del DFF non fossero avviati o annunciati solo su iniziativa della FINMA. Da quel momento in poi, per i progetti di regolamentazione che comportano modifiche a livello di legge o di ordinanza la FINMA necessita del previo consenso esplicito del DFF⁸⁷⁵.

Mediante la menzionata ordinanza, il DFF è stato inoltre maggiormente coinvolto nella formulazione di standard internazionali. Tra l'altro, è stata prevista la possibilità di integrare la presenza del DFF o della FINMA in organizzazioni e organismi internazionali con la partecipazione dell'altra rispettiva autorità, nella misura in cui ciò sia possibile secondo gli organismi competenti. In precedenza, secondo l'ex segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali lo scambio di informazioni tra la SFI e la FINMA sulle istituzioni internazionali si era rivelato difficile, complicando il lavoro della SFI⁸⁷⁶. Dal 2020 la configurazione concreta della collaborazione e dello

⁸⁶⁹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

⁸⁷⁰ Lettera dell'allora capo del DFF all'allora presidente del consiglio di amministrazione della FINMA del 3 luglio 2019.

⁸⁷¹ Risposte scritte alla CPI del 17 giugno 2024, pag. 11.

⁸⁷² Mo. Landolt «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari» del 4 maggio 2017 (17.3317). La mozione chiedeva di separare in modo netto le responsabilità del Consiglio federale e le competenze della FINMA, nonché migliorare l'efficacia della gestione e del controllo politici sulle attività della FINMA, tenendo conto che quest'ultima esercita la sua attività di vigilanza in modo autonomo e indipendente.

⁸⁷³ Ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

⁸⁷⁴ «Il Consiglio federale adotta la nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari», comunicato stampa del Consiglio federale del 13 dicembre 2019.

⁸⁷⁵ Spiegazioni del DFF del 13 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, pag. 23.

⁸⁷⁶ Risposte scritte alla CPI del 15 aprile 2024.

scambio di informazioni nell'ambito delle attività internazionali di DFF e FINMA è inoltre disciplinata da un accordo bilaterale non pubblicato⁸⁷⁷.

Canali di scambio DFF–FINMA

Analogamente alle discussioni tra Consiglio federale e FINMA, il DFF ha svolto nel corso dell'anno colloqui con gli organi della FINMA, ad esempio in merito alle questioni e alle sfide attuali poste dalla regolamentazione e dal contesto internazionale⁸⁷⁸. Tra questi si annoverano i *dialoghi strategici* semestrali tra il DFF e la FINMA (dal 2019), ma anche i *dialoghi politici* trimestrali tra la SFI e la FINMA. Sebbene si tengano già dal 2018, questi ultimi sono stati istituzionalizzati soltanto nel febbraio 2020 mediante un memorandum d'intesa bilaterale⁸⁷⁹.

Con l'entrata in vigore nel 2020 dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari⁸⁸⁰, nel summenzionato memorandum d'intesa sono stati istituiti anche i *dialoghi strategici* tra il DFF e la FINMA, che da allora si svolgono almeno due volte l'anno su invito del DFF⁸⁸¹. Oltre al capo del DFF, vi prendono parte anche il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, il direttore della FINMA e la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali. Dall'introduzione di questi scambi non è stato redatto alcun verbale congiunto; la FINMA redige tuttavia sempre una nota interna⁸⁸². Durante il periodo oggetto dell'inchiesta i dialoghi strategici sono stati utilizzati per scambi di opinioni su un ampio ventaglio di argomenti, tra cui la strategia digitale della FINMA o la cibersicurezza informatica nella vigilanza bancaria. All'inizio di ogni scambio, la FINMA ha proceduto a una valutazione della situazione attuale sui mercati finanziari⁸⁸³. Nella fase 1 (dal 2015 all'estate 2022), la situazione di CS non è stata oggetto dei dialoghi strategici⁸⁸⁴.

Dalla loro introduzione i *dialoghi politici* si sono sempre svolti su invito della SFI. Tra i temi centrali ricorrenti di questo canale di scambio figurano le questioni di regolamentazione e l'attività della SFI e della FINMA in organismi multilaterali o in

⁸⁷⁷ Verbale dell'audizione del 20 aprile 2023 da parte delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S).

⁸⁷⁸ Spiegazioni del DFF del 13 dicembre 2019 sull'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, pag. 25.

⁸⁷⁹ Lettera della SFI alla CPI del 10 maggio 2024 con estratti dei dialoghi politici tenutisi dal 2018 al 2024; verbale dell'audizione del 28 aprile 2021 da parte delle CdF-N/S; verbale dell'audizione del 20 aprile 2023 da parte delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S; accordo tra il DFF e la FINMA del 1° febbraio 2020 concernente la collaborazione e lo scambio di informazioni nell'ambito di attività internazionali e della regolamentazione.

⁸⁸⁰ Ordinanza del 13 dicembre 2019 concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari.

⁸⁸¹ Lettera della FINMA alla CPI del 26 settembre 2023 con spiegazioni sulla cronologia dal 2012 al 2023.

⁸⁸² Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁸⁸³ Brevi rapporti sui dialoghi strategici DFF-FINMA del 14 marzo 2022 e del 31 ottobre 2022; verbale dell'audizione del 28 aprile 2021 da parte delle CdF-N/S.

⁸⁸⁴ In base all'organizzazione di crisi il CC è l'organo in cui si discute di una crisi acuta come quella verificatasi presso CS. Secondo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA il dialogo strategico non era pertanto l'occasione giusta per discutere della crisi di CS, poiché non si doveva istituire un canale parallelo al CC. Fonte: risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 13.

processi negoziali internazionali. La vigilanza della FINMA sulle banche di rilevanza sistemica non era e non è tuttora una componente fissa di questi scambi, mentre all'occorrenza è stata/viene discussa nel CC⁸⁸⁵. Vi sono state tuttavia discussioni periodiche tra le autorità in merito all'elaborazione della regolamentazione TBTF (v. n. 5.2) e ai requisiti connessi a tale regolamentazione delle due grandi banche UBS e CS. Si è discusso più volte soprattutto della revisione dell'ordinanza sui fondi propri, ma anche riguardo alla questione se si fossero dovute aumentare le esigenze in materia di liquidità per banche di importanza sistemica.

In alcuni incontri sono emersi anche punti di vista differenti quanto alla gestione della FINMA o tensioni nella collaborazione tra le due autorità. Così, ad esempio, in occasione del dialogo politico del 1° aprile 2019 la SFI si è preoccupata per «il ritmo sostenuto costante da anni negli adeguamenti delle condizioni quadro del diritto in materia di mercati finanziari» e ha chiesto alla FINMA di presentare una panoramica dei progetti normativi ancora in sospeso. La FINMA si aspettava divergenze con le grandi banche interessate nell'ambito della regolamentazione TBTF e ha spiegato che l'elevata frequenza delle revisioni era intesa a semplificare l'attuazione per la FINMA e gli interessati e non era parte di una strategia più ampia (tattica di presentare progetti soltanto parziali)⁸⁸⁶. La FINMA ha chiarito di considerare centrali un'elevata dotazione di liquidità e una pianificazione d'emergenza sufficiente in caso di crisi. In questo contesto si è fatto riferimento anche a un seminario della FINMA e della BNS svoltosi nel marzo 2019 sul tema della liquidità e del sostegno di liquidità garantito dallo Stato (*public liquidity backstop*, PLB) (v. n. 5.2.5.3). Nel 2019 la SFI ha respinto una discussione pubblica su un PLB esplicito, ritenendo che i requisiti per la prima linea di difesa in termini di liquidità, ossia la dotazione di liquidità della banca stessa, dovessero dapprima essere nuovamente inaspriti a livello di legge⁸⁸⁷. Poiché questi lavori erano stati avviati, già nel gennaio 2020 la SFI ha annunciato che il consigliere federale Maurer aveva approvato la costituzione di un gruppo di lavoro su possibili forme di un PLB (v. n. 5.2.5.3)⁸⁸⁸.

Nel novembre 2021 la SFI ha annunciato che, quale responsabile dei rischi, doveva presentare al Consiglio federale una valutazione dei rischi nel settore TBTF. Poiché le informazioni pubblicate dalla FINMA non erano sufficienti a tal fine, la SFI ha chiesto alla FINMA uno scambio approfondito sui dati utilizzati. La FINMA si è tuttavia opposta a un siffatto scambio bilaterale e ha fatto riferimento al CC, ritenendo che anche la BNS dovesse partecipare a tali colloqui. Essa ha inoltre sottolineato che

- discussioni approfondite sulle lacune esistenti nella capacità di liquidazione (*resolvability*) e nei piani d'emergenza possono diventare rapidamente tecniche;
- la quantificazione delle probabilità d'insorgenza di un rischio e dell'entità del danno dipende sempre dagli scenari specifici e quindi riflette soltanto in misura limitata la realtà; e

⁸⁸⁵ Lettera della SFI alla CPI del 10 maggio 2024 con estratti dei dialoghi politici tenutisi dal 2018 al 2024.

⁸⁸⁶ Verbale del dialogo politico del 1° aprile 2019.

⁸⁸⁷ Verbale del dialogo politico del 1° aprile 2019.

⁸⁸⁸ Verbale del dialogo politico del 15 gennaio 2020.

- la trasmissione di informazioni a livello di istituto può avvenire solo nella cerchia appropriata.

La FINMA e la SFI hanno quindi convenuto che la SFI avrebbe potuto preparare domande concrete alle quali rispondere nell'ambito del CC o a livello tecnico⁸⁸⁹. La documentazione specifica non sarebbe tuttavia stata messa a disposizione della SFI⁸⁹⁰.

Tematizzazione di CS nei dialoghi politici

Nei dialoghi politici la situazione economica di CS tra il 2018 e il 2023 è stata a malapena discussa quale punto all'ordine del giorno a sé stante. Fa eccezione la discussione sul disbrigo dei casi Archegos e Greensill. In questo contesto, nel settembre 2021 è stata tematizzata la questione se la FINMA ritenesse necessario adeguare il suo approccio alla vigilanza dopo avere analizzato gli eventi. A tale proposito, la FINMA ha osservato che la cultura della banca è stata la principale responsabile di quei casi e che le responsabilità decisionali, i sistemi di incentivazione e la *governance* dovevano essere verificati ed eventualmente adeguati dallo stesso CS⁸⁹¹. Per quanto riguarda i due casi summenzionati, la FINMA aveva analizzato i propri processi di vigilanza, senza tuttavia constatare alcuna necessità di miglioramento sostanziale⁸⁹². Da settembre 2022 all'estate 2023 tutte le questioni riguardanti CS o la regolamentazione TBTF sono state rinviate alle riunioni del CC.

Scambio tra la FINMA e l'alta vigilanza parlamentare su CS tra il 2015 e il 2022

Come indicato al numero 3.5.2, le sottocommissioni competenti DFF/DEFR delle Commissioni della gestione trattano annualmente sia il rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici sia il rapporto della FINMA sull'attuazione della strategia e il rapporto annuale della FINMA. Tra il 2018 e il 2022 CS è stato menzionato più volte, ma spesso non nel contesto della sua attività, bensì in relazione alle ripercussioni della legislazione TBTF sulle due G-SIB svizzere.

Nella discussione dei suddetti rapporti nell'aprile 2021, l'allora direttore della FINMA ha fatto riferimento al contesto di mercato rischioso per le grandi banche e al procedimento di *enforcement* della FINMA dopo le importanti perdite di CS nei casi Archegos e Greensill. I due casi sono stati citati come esempio di fallimento nella gestione dei rischi, ma anche per dimostrare i limiti della vigilanza, dal momento che gli organi incaricati del controllo come i consigli di amministrazione e le società di audit non avevano identificato questi casi come rischiosi. L'allora direttore della FINMA ha evidenziato positivamente l'elevato cuscinetto di capitale TBTF delle banche e ha indicato la richiesta fatta da CS alla FINMA di verificare attentamente la sua propensione al rischio nell'*Investment Bank*⁸⁹³.

⁸⁸⁹ Verbale del dialogo politico del 24 novembre 2021.

⁸⁹⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024.

⁸⁹¹ Verbale del dialogo politico del 2 settembre 2021.

⁸⁹² Verbale del dialogo politico dell'8 giugno 2022.

⁸⁹³ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 27 aprile 2021 relativo al rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici nel 2020, al rapporto della FINMA del 2020 sull'attuazione della strategia e al rapporto annuale 2020 della FINMA.

Un anno più tardi anche il suo successore ha informato le sottocommissioni riguardo a questi due procedimenti di *enforcement*, segnalando come nessun altro istituto finanziario avesse richiesto così tante attenzioni e risorse della FINMA quanto CS, nei confronti del quale in quattro anni erano stati avviati otto procedimenti di *enforcement*⁸⁹⁴.

Anche le sottocommissioni 1 di entrambe le CdF, competenti per il DFF, si occupano dal 2017 del rapporto annuale del Consiglio federale. La situazione di CS non è mai stata affrontata esplicitamente. È stato invece discusso lo stato di attuazione della regolamentazione TBTF⁸⁹⁵. In linea di massima, tuttavia, nell'alta vigilanza parlamentare non rientra la discussione della situazione specifica o dell'attività di un singolo assoggettato alla vigilanza della FINMA.

5.6.3 Vigilanza sull'ASR

La seguente tabella fornisce una panoramica delle diverse forme, illustrate e spiegate nel dettaglio qui appresso, in cui il DFGP scambia informazioni con l'ASR.

Tabella 13: Panoramica dei canali di vigilanza e di scambio tra il DFGP e l'ASR

Designazione	Partecipanti	Contenuti	Frequenza
Colloquio con l'ente proprietario (DFGP)	Capo del DFGP, segretario generale del DFGP, presidente del consiglio di amministrazione dell'ASR, direttore dell'ASR	Obiettivi strategici e adempimento dei compiti dell'ASR	Una o due volte all'anno
Colloqui a livello di direzione	Direttore dell'ASR, responsabili della gestione dei rischi, della sicurezza delle informazioni e della protezione dei dati dell'ASR e della SG-DFGP	Gestione dei rischi, sicurezza informatica, protezione dei dati	Periodica (tre colloqui dal 2015)

L'ASR è un istituto di diritto pubblico con personalità giuridica propria ed esercita la sorveglianza sulle imprese di revisione in modo indipendente⁸⁹⁶. Come illustrato nel

⁸⁹⁴ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 26 aprile 2022 relativo al rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici nel 2021, al rapporto della FINMA del 2021 sull'attuazione della strategia e al rapporto annuale 2021 della FINMA.

⁸⁹⁵ Verbalì delle sottocommissioni 1 (A+F / DFF) delle CdF relativi ai rapporti del 28 ottobre 2020 del 28 aprile 2021 sul raggiungimento degli obiettivi strategici della FINMA.

⁸⁹⁶ Art. 28 cpv. 2 LSR

numero 3.5.3, al pari della FINMA e degli altri istituti di diritto pubblico l'ASR sottostà alla vigilanza amministrativa del Consiglio federale⁸⁹⁷, che nel presente caso opera attraverso il DFGP.

Sorveglianza nell'ambito dei colloqui con l'ente proprietario

I verbali dei colloqui con l'ente proprietario svolti in tale contesto tra il 2017 e il dicembre 2023 sono molto sommarî. Prima di questi colloqui l'ASR ha sempre redatto note informative preparatorie esaurienti. Dai verbali dei colloqui con l'ente proprietario risulta che la tematica CS è stata affrontata soltanto nel maggio 2023, ossia dopo la fusione d'urgenza. Anche nei colloqui con l'ente proprietario, fino al maggio 2023 non è stato fatto alcun riferimento ad altri casi in banche di rilevanza sistemica. Unicamente nell'agosto 2021 e nel dicembre 2022 il DFGP è stato informato dall'ASR del caso *Wirecard* in Germania⁸⁹⁸. In occasione del colloquio annuale con l'ente proprietario, l'ASR è tenuta a segnalare, inoltre, se esiste dal punto di vista della gestione dei rischi un grosso scandalo in materia di revisione contabile che ha o potrebbe avere rilevanza politica. Fino a quel momento l'ASR non aveva mai attirato l'attenzione su un potenziale scandalo, perché oggettivamente non vi erano ragioni per farlo⁸⁹⁹.

Verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici

In aggiunta ai colloqui con l'ente proprietario, il Consiglio federale verifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'ASR e pubblica in merito un rapporto di sintesi. Secondo i rapporti di sintesi del Consiglio federale, l'attuazione degli obiettivi strategici durante il periodo oggetto dell'inchiesta si è sempre svolta come previsto. Dal rapporto di sintesi del Consiglio federale del 2022 risulta inoltre che l'ASR tiene conto in modo soddisfacente anche di tendenze a lungo termine, come la digitalizzazione del settore, e ha risposto a temi di vigilanza a breve termine, quali la guerra in Ucraina, la possibile scissione di Ernst & Young o la revisione di rapporti sulla sostenibilità o di crypto-imprese⁹⁰⁰. Per loro stessa natura formulati in modo generico, negli obiettivi strategici 2024–2027 non si individua alcun riferimento più esplicito al caso CS.

Scambio nell'ambito dei colloqui a livello di direzione

Nei tre colloqui a livello di direzione tra la SG-DFGP e l'ASR, che si sono svolti tra il 2015 e il 2023, non sono stati tematizzati né il caso CS né preoccupazioni generali su singole imprese di revisione⁹⁰¹. Secondo l'ASR e il DFGP, a quest'ultimo è stato comunicato come funzionano la frequenza delle verifiche e l'approccio di verifica

⁸⁹⁷ Art. 38 cpv. 2 LSR

⁸⁹⁸ Verbali dei colloqui con l'ente proprietario tra il DFGP e l'ASR del 16 febbraio 2017, 30 gennaio 2018, 28 ottobre 2019, 30 agosto 2021, 16 dicembre 2022, 10 maggio 2023 e 1° dicembre 2023.

⁸⁹⁹ Lettera dell'ASR alla CPI del 6 dicembre 2023, pag. 18.

⁹⁰⁰ ASR, *Kurzbericht des Bundesrates über die Erreichung der strategischen Ziele im Jahr 2022*, 5 aprile 2023, www.rab-asr.ch > Die RAB > Strategische Ziele > Periode 2020–2023 (stato: 19 agosto 2024).

⁹⁰¹ Verbale dei colloqui a livello di direzione tra l'ASR e la SG-DFGP del 12 novembre 2015, 10 gennaio 2019 e 30 agosto 2021.

basato sui rischi dell'ASR e che dal 2012 l'ASR ha rivisto annualmente il mandato di revisione di CS⁹⁰².

Canali di vigilanza dell'Assemblea federale

Il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome (v. n. 3.5.2). Tutti i rapporti del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici sono sottoposti alle CdG. Alcuni rapporti sono trattati di norma annualmente in un organo competente, mentre altri solo su richiesta di un membro di una commissione⁹⁰³. Nel periodo in esame, il raggiungimento degli obiettivi strategici da parte dell'ASR non è mai stato inserito nell'ordine del giorno delle CdG⁹⁰⁴.

5.7 Gestione dei rischi e strutture per l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

La gestione di crisi e l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della Confederazione costituiscono elementi importanti della gestione dei rischi. Quest'ultima è finalizzata all'identificazione, all'analisi e alla sorveglianza dei rischi, il che comporta un'interdipendenza tra gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle situazioni di crisi.

Nel presente contesto tematico sorgono importanti interrogativi anche proprio riguardo alla gestione dei rischi e all'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi.

5.7.1 Il rischio di insolvenza di un istituto finanziario nella gestione dei rischi della Confederazione

5.7.1.1 Trattati fondamentali della gestione dei rischi da parte della Confederazione

La gestione dei rischi attualmente applicata è stata definita e sviluppata tra il 2002 e il 2009. La gestione dei rischi costituisce uno strumento gestionale a livello di Consiglio federale, di dipartimento e di unità amministrative per l'individuazione e la gestione dei rischi. Secondo il manuale dell'AFF, unità responsabile in questo ambito, i risultati ottenuti nella gestione dei rischi devono essere integrati nei processi operativi

⁹⁰² Lettera dell'ASR alla CPI del 25 aprile 2024, pag. 5; lettera della SG-DFGP alla CPI del 22 febbraio 2024, pag. 3.

⁹⁰³ Queste informazioni sono pubblicate nel programma annuale delle CdG.

⁹⁰⁴ Anche le sottocommissioni 4 delle CdF, competenti per il DFGP, si occupano ogni anno del raggiungimento degli obiettivi strategici da parte dell'ASR. Nel 2023 e 2024 sono state discusse anche questioni concernenti la revisione presso CS. Nelle commissioni plenarie viene sempre presentato un resoconto delle conclusioni principali. Fonte: verbali delle sottocommissioni 4 (DFGP/DDPS) delle CdF del 28 aprile 2021, 27 aprile 2022, 18 aprile 2023 e 24 aprile 2024.

e di gestione⁹⁰⁵. In particolare, la gestione dei rischi dovrebbe consentire alle autorità di adottare tempestivamente misure per ridurre o prevenire i rischi.

La gestione dei rischi della Confederazione è organizzata in modo decentralizzato: tutte le unità amministrative rilevano i propri rischi. Oltre alle varie unità amministrative, svolgono compiti importanti e centrali anche il servizio di coordinamento Gestione dei rischi, aggregato all'AFF, e la Conferenza dei segretari generali (CSG). Mentre il servizio di coordinamento garantisce un'attuazione omogenea della gestione dei rischi nell'Amministrazione federale, senza avere la competenza di impartire istruzioni, la CSG consolida i rischi a livello di Consiglio federale e li classifica in ordine di priorità. L'Esecutivo prende atto del rapporto sui rischi una volta all'anno, in primavera. I rischi principali vengono segnalati al Consiglio federale una seconda volta in occasione di un aggiornamento, in autunno. L'alta vigilanza parlamentare è esercitata dal gruppo di lavoro delle CdG sulla gestione dei rischi della Confederazione, che si occupa annualmente del rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale⁹⁰⁶.

Affinché la gestione dei rischi sia configurata in modo ottimale e possa esplicitare gli effetti attesi, è necessaria un'interazione tra i responsabili gerarchici e le persone incaricate della gestione dei rischi in un'unità amministrativa. Perciò uno scambio periodico è di grande importanza, soprattutto nel rapporto verticale tra i vari livelli gerarchici.

I rischi della Confederazione sono determinati in base ai suoi obiettivi e compiti previsti dalla legge e dalla Costituzione⁹⁰⁷. I principali rischi dell'Amministrazione federale vengono comunicati al Consiglio federale e denominati come rischi del Consiglio federale. Determinante in tal senso è la classificazione di un rischio secondo le ripercussioni⁹⁰⁸ e la probabilità d'insorgenza⁹⁰⁹; se un rischio supera un valore soglia predefinito, si tratta automaticamente di un rischio del Consiglio federale.

5.7.1.2 **Insolvenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica quale rischio**

Dopo la crisi finanziaria del 2007–2008 e il salvataggio di UBS da parte dello Stato, nei rapporti sui rischi della Confederazione è stato inserito un nuovo rischio: «Minaccia di insolvenza di istituti finanziari di rilevanza sistemica». Questo rischio è da sem-

⁹⁰⁵ AFF, *Handbuch zum Risikomanagement Bund*, pagg. 8 e 13.

⁹⁰⁶ In tale contesto, la CPI ha chiesto alle CdG di esaminare gli estratti del verbale delle riunioni del gruppo di lavoro nel periodo 2014–2023 riguardante il rischio «insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica». Le CdG hanno risposto a tale richiesta e hanno messo a disposizione della CPI gli estratti del verbale rilevanti.

⁹⁰⁷ Rischio: Eventi e sviluppi che si verificano con una certa probabilità e che hanno significative ripercussioni finanziarie e non finanziarie negative sul raggiungimento degli obiettivi e sull'adempimento dei compiti dell'Amministrazione federale, AFF, *Handbuch zum Risikomanagement Bund*, pag. 64.

⁹⁰⁸ Il rapporto sui rischi prevede i seguenti livelli secondo le ripercussioni: fr. 0–1 mio. (molto esigue), fr. 1–10 mio. (esigue), fr. 10–100 mio. (moderate), fr. 100–500 mio. (rilevanti), fr. 500–1000 mio (elevate), più di fr. 1000 mio. (molto elevate).

⁹⁰⁹ Il rapporto sui rischi prevede i seguenti livelli secondo la probabilità d'insorgenza di un rischio: 0–1 % (molto improbabile), 1–2 % (improbabile), 2–10 % (rara), 10–33 % (possibile), 33–50 % (probabile), 50–100 % (molto probabile).

pre classificato al livello dei rischi del Consiglio federale. La sua denominazione è stata leggermente modificata nel corso degli anni.

Qui di seguito vengono presentati gli sviluppi di questo rischio negli anni 2014–2023. In quell’arco di tempo la CSG si è occupata esplicitamente del rischio in questione una volta, nel 2016 (v. più avanti).

Sin dall’inizio il rischio è stato attribuito alla SFI. Tuttavia, fino al rapporto sull’aggiornamento dei rischi del 2019 incluso, il rispettivo capo del dipartimento vi figura quale responsabile del rischio, ciò che non avveniva necessariamente per altri rischi. Dal rapporto sui rischi 2019 la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali funge da responsabile del rischio. È compito della SFI promuovere la stabilità del settore finanziario svizzero (art. 7 cpv. 1 lett. b dell’ordinanza sull’organizzazione del DFF, Org-DFF).

Rapporto sui rischi 2014 – il contesto

Nel rapporto sui rischi 2014, la descrizione del rischio indicava che l’insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica avrebbe avuto conseguenze di vasta portata per l’intera economia nazionale (influssi sulle famiglie, sulle imprese e sulle casse pensioni). Per evitare queste drastiche conseguenze, la Confederazione avrebbe dovuto sostenere la banca interessata con fondi pubblici. Quale *credible worst case*, ossia il peggior caso che potrebbe realisticamente verificarsi, erano stati indicati, da una parte, l’esempio del sostegno dello Stato a UBS nel 2008, pari a 60 miliardi di franchi e, dall’altra, massicce perdite fiscali. Oltre a una crisi finanziaria e bancaria internazionale, quale causa principale si menzionavano un comportamento scorretto di istituti finanziari svizzeri rilevante sotto il profilo del diritto penale e del diritto in materia di vigilanza o una pratica d’affari rischiosa. Erano inoltre elencati sia i fattori che riducono il rischio (attenuanti) sia quelli che lo fanno aumentare (aggravanti).

Tra le misure di riduzione del rischio si annoveravano in particolare il rafforzamento della base di capitale proprio, una regolamentazione dei mercati finanziari nazionale e internazionale più severa in termini di resistenza alle crisi, adeguamenti organizzativi sulla separazione *ex ante* dell’attività nazionale di rilevanza sistemica nell’ambito della pianificazione d’emergenza, convenzioni internazionali sull’imposizione alla fonte, l’adozione dello scambio automatico di informazioni, l’accordo con gli Stati Uniti nella controversia fiscale e l’accordo di CS con il Dipartimento di Giustizia statunitense.

I fattori aggravanti erano allora la controversia fiscale con i Paesi dell’UE, i procedimenti contro singoli istituti svizzeri all’estero e un aggravarsi della crisi del debito nell’UE. Nel complesso, secondo il rapporto sui rischi, nel periodo in rassegna il rischio era leggermente diminuito, soprattutto perché erano stati corretti oneri pregressi delle grandi banche con le autorità statunitensi. All’epoca erano considerate banche di rilevanza sistemica UBS, CS, la Banca cantonale di Zurigo e il Gruppo Raiffeisen.

Nel rapporto sui rischi 2014 erano state adottate numerose misure per attenuare o prevenire l’insorgere del rischio, alcune delle quali erano già state adottate negli anni precedenti. Le misure riguardavano principalmente l’ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF (recepimento di Basilea III, MoU tra DFF, FINMA e BNS, inaspri-

mento di misure prudenziali, adeguamento di LBCR e relative disposizioni di ordinanza). Come nuova misura era stato introdotto l'adeguamento della regolamentazione TBTF sulla base del rapporto del Consiglio federale ai sensi dell'articolo 52 LBCR. La regolamentazione TBTF costituiva in definitiva una misura centrale per evitare l'insorgere del rischio o per attenuarne le conseguenze.

Classificazione invariata nel rapporto sui rischi 2015

Nel 2015 la classificazione e la descrizione del rischio, così come le relative misure, sono rimaste sostanzialmente invariate. L'unico cambiamento di rilievo è stata la designazione di PostFinance quale banca di rilevanza sistemica da parte della BNS. Nel frattempo è stato pubblicato il rapporto di verifica del Consiglio federale sulla regolamentazione TBTF e la necessità d'intervento ivi indicata è stata integrata come nuova misura nel rapporto sui rischi 2015. Inoltre, nel pacchetto di misure sono stati inclusi lo scambio automatico di informazioni e numerosi accordi per la regolarizzazione del passato.

Nell'ambito della preparazione del rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale da parte della CSG è stata sollevata la questione del perché, nonostante le numerose misure adottate, la probabilità d'insorgenza del rischio non fosse diminuita. L'allora direttore dell'AFF ha affermato che non tutte le misure erano state attuate e che la situazione economica mondiale era incerta. Altrimenti la SFI avrebbe potuto abbassare la classificazione del rischio⁹¹⁰.

Valutazione costante nel rapporto sui rischi 2016

Anche nel 2016 sia la classificazione sia la descrizione del rischio sono rimaste invariate. Non sono state formulate nuove misure. Tuttavia, il rapporto sui rischi faceva riferimento ai recenti adeguamenti della regolamentazione TBTF, i quali riguardavano l'ordinanza sui fondi propri e l'ordinanza sulle banche e sono state adottate nel maggio 2016 (v. n. 5.2.3).

In occasione del colloquio tra il gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi della Confederazione e l'allora segretaria generale del DFF, quest'ultima ha prospettato che la stabilizzazione dei mercati finanziari internazionali e le misure concrete nell'ambito della regolamentazione TBTF avrebbero potuto portare a un declassamento del rischio in futuro⁹¹¹.

Declassamento del rischio nel rapporto sui rischi 2017

Con il rapporto sui rischi 2017 il Consiglio federale, su proposta del DFF, ha effettivamente retrocesso la probabilità d'insorgenza del rischio da «possibile» (una volta ogni 3–10 anni) a «rara» (una volta ogni 10–50 anni). La classificazione delle ripercussioni è rimasta invariata a «molto elevate». Il DFF ha giustificato questo declassamento con il fatto che le misure adottate e avviate erano state in parte attuate dalle istituzioni interessate o che la loro attuazione era in fase assai avanzata. Inoltre, secondo il rapporto, il contesto politico e quello economico si erano stabilizzati. La de-

⁹¹⁰ Verbale della seduta della CSG del 26 febbraio 2016.

⁹¹¹ Verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 28 aprile 2017, pag. 22 seg.

scrizione del rischio non è stata ulteriormente adeguata e conteneva gli stessi elementi degli anni precedenti. Come nuova misura è stata definita l'introduzione di piani d'emergenza sia per gli istituti di rilevanza sistemica a livello internazionale sia per gli istituti di rilevanza sistemica a livello nazionale. I piani d'emergenza per i primi dovevano essere disponibili entro il 21 dicembre 2019.

Nuove misure nel rapporto sui rischi 2018 e 2019

Nel 2018 sono state riprese la classificazione e la descrizione del rischio dell'anno precedente. Questa volta, però, il DFF ha avviato nuove misure. In seguito alla finalizzazione del pacchetto Basilea III, anche per la Svizzera è stato necessario un adeguamento (v. n. 5.2). Inoltre, sulla base del secondo rapporto di verifica del Consiglio federale, sono state adottate ulteriori misure nel settore della regolamentazione TBTF (nuove esigenze in materia di capitale), il che ha reso necessaria in particolare una revisione dell'OfoP. Allo stesso tempo, l'allora capo del DFF ha dichiarato alle CdG che le normative TBTF erano concluse e dovevano essere implementate di conseguenza. Si trattava di garantire la liquidità, in modo che i crediti potessero essere pagati in caso di crisi. Nel complesso, la Svizzera era «sulla buona strada», poiché le banche svizzere erano tra le meglio capitalizzate nel confronto internazionale⁹¹².

Anche nel rapporto sui rischi 2019 non vi sono stati adeguamenti significativi né della classificazione né della descrizione del rischio. Rispetto all'anno precedente nel rapporto figura una nuova misura, per la quale ancora una volta è stato indicato il più recente adeguamento della regolamentazione TBTF. La revisione dell'OfoP era intesa a garantire che in Svizzera vi fosse capitale sufficiente per affrontare un'eventuale crisi. Inoltre, dovevano essere aboliti entro il 2022 gli sconti sulle esigenze *gone concern* che la FINMA poteva concedere a una banca che migliorava la capacità di liquidazione (*resolvability*; v. n. 5.2).

Nel corso del colloquio annuale con il gruppo di lavoro sulla gestione dei rischi della Confederazione l'allora segretaria generale del DFF ha messo a verbale che con l'attuazione degli standard di Basilea III negli anni a venire il rischio poteva essere ulteriormente declassato o cancellato completamente dai rischi principali⁹¹³.

Né cancellazione né declassamento del rischio nel rapporto sui rischi 2020

Tuttavia, il DFF ha mantenuto il rischio anche negli anni successivi: nel rapporto sui rischi 2020 non vi sono stati né una cancellazione né un declassamento. Sono state apportate soltanto alcune modifiche minime alla descrizione dello scenario di rischio. Ad esempio, si è operata una distinzione tra le banche e le altre infrastrutture del mercato finanziario⁹¹⁴.

Nell'illustrare le ripercussioni e le probabilità d'insorgenza del rischio, il DFF ha ribadito che non vi erano elementi secondo cui la crisi causata dalla COVID-19 avesse messo a repentaglio la stabilità delle banche di rilevanza sistemica o di infrastrutture

⁹¹² Verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 2 maggio 2019, pag. 30.

⁹¹³ Estratto del verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 30 aprile 2020, pag. 1.

⁹¹⁴ Anche lo scenario *credible worst case* è stato rielaborato dal punto di vista linguistico, il che però non ha avuto alcun effetto sul contenuto materiale.

del mercato finanziario di importanza sistemica in Svizzera. Per gli istituti svizzeri TBTF nel contesto internazionale, tuttavia, la situazione era più difficile da valutare.

Il DFF ha comunque rinunciato a modificare la classificazione e al contempo è stata delineata l'introduzione di tre nuove misure. Per quanto riguarda i piani d'emergenza, la SFI ha osservato che sia quelli di CS sia quelli di UBS erano stati valutati attuabili dalla FINMA. Riguardo a UBS, tuttavia, il DFF aveva espresso una riserva in quanto essa aveva dovuto ridurre ulteriormente le interconnessioni finanziarie all'interno del gruppo. La seconda misura riguardava la verifica della regolamentazione dell'infrastruttura dei mercati finanziari, nonché la vigilanza sull'infrastruttura dei mercati finanziari e la sorveglianza su di essa. Il DFF sperava in un esame critico delle norme in vigore. Per finire, si è proceduto a una revisione dell'OLiQ. In tal modo si intendeva rafforzare la capacità di resistenza di una banca di rilevanza sistemica durante il risanamento e la liquidazione (*resolution*).

Conferma della valutazione nel rapporto sui rischi 2021

Il rapporto 2021 ha confermato la valutazione secondo cui la crisi COVID-19 non aveva messo a repentaglio la stabilità delle banche di rilevanza sistemica o di infrastrutture del mercato finanziario di importanza sistemica in Svizzera. Il rapporto non conteneva alcuna novità sostanziale. Vale la pena tuttavia menzionare le osservazioni relative alle misure avviate: riguardo alla revisione dell'ordinanza sulla liquidità, già delineata, la relativa descrizione delle misure ha rilevato che la Svizzera non disponeva di un PLB. La revisione dell'ordinanza era volta a garantire che le banche di rilevanza sistemica disponessero della liquidità necessaria per assorbire meglio i cosiddetti shock di liquidità e adempiere gli obblighi di pagamento anche in queste situazioni. Durante il colloquio annuale con il gruppo di lavoro delle CdG, l'allora segretario generale del DFF ha affermato che in quel momento il DFF non aveva ravvisato alcun potenziale particolare d'insorgenza del rischio⁹¹⁵.

Aumento della probabilità d'insorgenza del rischio nel rapporto sui rischi 2022

Nel rapporto sui rischi 2022, redatto dall'AFF il 15 febbraio 2023 e così sottoposto al Consiglio federale, sono state effettuate una nuova valutazione e classificazione del rischio. La SFI ha aumentato la probabilità d'insorgenza del rischio da «rara» a «possibile», principalmente a causa della crisi di liquidità di CS. Nel modificare la valutazione, la SFI ha osservato che non poteva essere sottovalutata la minaccia per un istituto finanziario dovuta a una pratica d'affari rischiosa o a un comportamento scorretto in Svizzera e all'estero. Per la prima volta è stata menzionata esplicitamente la massiccia perdita di fiducia in CS, che all'epoca durava già da diversi mesi. Per quanto riguarda le cause del rischio, è stato rilevato che una pratica d'affari rischiosa poteva comportare una perdita di fiducia da parte degli operatori del mercato, con possibili deflussi di liquidità elevati. Le conseguenze di una perdita di fiducia avrebbero potuto essere mitigate preventivamente con l'introduzione di un PLB.

Anche nel rapporto sui rischi 2022 le misure sono state sottoposte a una valutazione, la quale mostra se per il responsabile di un rischio l'attuazione di una misura è avve-

⁹¹⁵ Estratto del verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 12 aprile 2022, pag. 3.

nuta in base ai piani e come è stata valutata l'efficacia di una misura. Ad esempio, su una scala da 1 a 4, l'efficacia dei rapporti di verifica della regolamentazione TBTF è stata valutata con un 3, dove 1 rappresentava la valutazione migliore. L'attuazione e l'efficacia della serie di misure nel loro insieme è stata invece valutata con un 2. La FINMA è giunta nuovamente alla conclusione che i piani d'emergenza di CS e UBS sono attuabili. Entrambe le banche hanno compiuto ulteriori progressi. Dopo che l'anno precedente era stato sottolineato che la Svizzera non disponeva di un PLB, una misura corrispondente è stata esplicitamente inclusa nel rapporto. Lo scopo era assicurare una garanzia della Confederazione in caso di dissesto per mutui della BNS a sostegno della liquidità. Si sperava inoltre che questa misura potesse impedire un'eventuale perdita di fiducia. La necessaria revisione della legge sulle banche avrebbe dovuto essere discussa dagli organi parlamentari nel 2023.

Il colloquio annuale con il gruppo di lavoro delle CdG si è svolto nell'aprile 2023, dopo la fusione d'urgenza di CS con UBS. La segretaria generale del DFF ha dichiarato che grazie alle misure del Consiglio federale, della DelFin, della FINMA e della BNS è stato possibile evitare il verificarsi dello scenario *credible worst case*. Con una tale perdita di fiducia neanche una maggiore liquidità sarebbe stata opportuna e pertanto la legislazione TBTF non poteva essere applicata⁹¹⁶. L'allora presidente della Confederazione ha affermato che vi erano stati segnali di problemi già nel 2022. Quello non era però il momento di adeguare il rapporto sui rischi, poiché il rischio aveva già iniziato a realizzarsi⁹¹⁷.

5.7.1.3 **Necessità di ottimizzazioni secondo le CdG in relazione alla gestione dei rischi della Confederazione (rapporto delle CdG del 2018)**

Le CdG presentano un rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale dal 2009. Il 30 gennaio 2018 hanno pubblicato un rapporto sulla gestione dei rischi della Confederazione⁹¹⁸. Le CdG vi hanno formulato sette raccomandazioni indirizzate al Consiglio federale. Le raccomandazioni non riguardavano direttamente il rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica, bensì la necessità d'intervento allora rilevata dal punto di vista dell'alta vigilanza e quindi i seguenti ambiti: aggiornamenti dei rischi, indicatori della probabilità di realizzazione e criteri per determinare quando un rischio deve passare al livello del Consiglio federale. La constatazione più importante del rapporto delle CdG è stata la parziale mancanza di un approccio top-down nella gestione dei rischi da parte del Consiglio federale che richiede l'uso del rapporto sui rischi e la gestione dei rischi quale strumento di controllo.

⁹¹⁶ Estratto del verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 20 aprile 2023, pag. 2 segg.

⁹¹⁷ Estratto del verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 20 aprile 2023, pag. 8.

⁹¹⁸ Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione. Rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 gennaio 2018 (FF 2018 1197).

Il 21 marzo 2018 il Consiglio federale ha espresso il proprio parere sulle raccomandazioni delle CdG⁹¹⁹. Alla constatazione sulla parziale mancanza di un approccio *top-down* a livello di Consiglio federale questi ha contrapposto l'organizzazione decentralizzata della gestione dei rischi, il principio collegiale e dipartimentale e l'importanza del servizio di coordinamento dell'AFF.

Quanto alla raccomandazione di introdurre criteri per determinare quando un rischio deve passare al livello del Consiglio federale, quest'ultimo ha rilevato che esistono già criteri adeguati. Di conseguenza, nel caso di una situazione di rischio eccezionale, i dipartimenti devono informare senza indugio il Consiglio federale⁹²⁰. Il Consiglio federale ha ritenuto sufficientemente chiari i termini «eccezionale» e «senza indugio», riferiti in primo luogo alla probabilità di realizzazione e alle ripercussioni.

5.7.2 Individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

L'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi a livello di Consiglio federale è un compito attribuito alla Cancelleria federale (CaF) ed è di natura strategica. Secondo l'articolo 32 lettera g LOGA, il cancelliere della Confederazione assiste il Consiglio federale nell'individuare tempestivamente le situazioni di crisi. Inoltre, provvede a un'analisi a lungo termine e continua della situazione e del contesto (art. 32 lett. c^{ter} LOGA), che precede l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi. Questi compiti sono svolti all'interno della CaF dalla Sezione Aiuto alla condotta strategica (SACS). A complemento della gestione dei rischi, essa fornisce una visione esterna e un quadro del potenziale di crisi al di fuori dell'Amministrazione federale.

5.7.2.1 Ruolo della CaF

L'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF presenta un intervallo di osservazione da un anno a un anno e mezzo. Il compito dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi è di identificare, analizzare e sorvegliare i rischi che potrebbero potenzialmente provocare una crisi rilevante per il Consiglio federale. Per poter riconoscere e gestire le crisi, al cancelliere della Confederazione spettano compiti di coordinamento interdipartimentali (art. 33 cpv. 1^{bis} LOGA). Se nell'ambito dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi si giunge a nuove conclusioni o a valutazioni divergenti, queste sono comunicate dalla CaF al dipartimento competente mediante il servizio di coordinamento Gestione dei rischi della Confederazione.

⁹¹⁹ Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione. Parere del Consiglio federale del 21 marzo 2018 relativo al rapporto delle CdG delle Camere federali del 30 gennaio 2018 (FF 2018 2007).

⁹²⁰ Istruzioni del Consiglio federale del 24 settembre 2010 sulla politica della Confederazione in materia di gestione dei rischi, n. 5 cpv. 4 lett. d.

5.7.2.2 Funzionamento dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

In occasione di un'audizione svoltasi nel 2017 da parte del gruppo di lavoro delle CdG sulla gestione dei rischi della Confederazione, il vicecancelliere competente ha indicato che l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi consiste, tra l'altro, nel riesaminare tutti i rischi elencati nel rapporto sui rischi. L'obiettivo di questa operazione è verificare, attraverso un'analisi, se tutti i rischi sono considerati. Si tratta in primo luogo di una visione esterna. L'analisi della CaF si basa su fonti esterne all'Amministrazione. L'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi viene realizzata principalmente sulla base della valutazione delle pubblicazioni di diversi media o di think tank e università. L'allora vicecancelliere ha considerato questo aspetto in particolare come un valore aggiunto in relazione alla gestione dei rischi. Le unità amministrative competenti devono poi confrontarsi con i risultati. Questo processo ha permesso di integrare diversi rischi. La procedura descritta fa parte del processo del rapporto sui rischi⁹²¹.

5.7.2.3 Collaborazione tra CaF e DFF sul rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica

La CPI ha chiarito in che modo il rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica è stato incluso nell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi o quali ripercussioni l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi ha avuto sulla gestione dei rischi. È stata chiesta una valutazione da un lato, ai vari attori coinvolti nella gestione dei rischi e, dall'altro, al vicecancelliere allora competente.

Secondo le dichiarazioni della sua direttrice, l'AFF, in qualità di servizio di coordinamento per la gestione dei rischi, lavora in stretta collaborazione con la CaF. La CaF redige un rapporto all'attenzione dell'AFF che può anche contenere raccomandazioni. Dopo uno scambio con l'unità amministrativa interessata, l'AFF fornisce quindi alla CaF un riscontro sull'eventuale inserimento di un nuovo rischio⁹²².

All'epoca responsabile dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi, il vicecancelliere ha affermato, come aveva già fatto con il gruppo di lavoro delle CdG nel 2017, che tale individuazione è complementare alla gestione dei rischi. Poiché il rischio di «insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica» era già stato riconosciuto, la CaF non ha avuto alcun ulteriore ruolo in relazione all'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi⁹²³. Secondo le sue indicazioni, il DFF ha sorvegliato e seguito il rischio e le misure adottate. Una volta che il rischio ha iniziato a realizzarsi, sempre secondo le indicazioni dell'allora vicecancelliere, la CaF e il Consiglio federale non erano più allo stadio dell'individuazione tempestiva, bensì nella

⁹²¹ Verbale della seduta del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi del 9 novembre 2017, pag. 5 seg.

⁹²² Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 38 seg.

⁹²³ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024, pag. 2 seg.

fase di gestione della crisi⁹²⁴. Alla CPI non è stata consegnata alcuna documentazione relativa all'individuazione tempestiva della situazione di crisi.

6 Fase 2: inizio della crisi, dall'autunno 2022 a marzo 2023

La situazione di CS si è progressivamente acuita a partire dall'estate 2022. Il presente capitolo comincia delineando l'andamento dei mercati finanziari in generale e gli sviluppi di CS in particolare (n. 6.1). Nei numeri successivi (n. 6.2–6.4) è presentata la gestione da parte delle autorità di fronte al deteriorarsi prima lento (dall'estate), poi sempre più accentuato (da ottobre) della situazione.

Si distinguono tre fasi intermedie: 1. tra l'estate e settembre (prime avvisaglie della crisi, n. 6.2), 2. da ottobre a dicembre (deflussi di liquidità in ottobre, preparazione alla crisi intensificata e predisposizione dell'avvicendamento alla guida del DFF, n. 6.3) e 3. da gennaio a inizio marzo 2023 (prosecuzione dei preparativi in vista di un'eventuale crisi acuta sotto la nuova guida del DFF, v. n. 6.4).

Ognuno dei tre numeri menzionati comincia con la descrizione dell'attività corrente di vigilanza microprudenziale della FINMA nei confronti di CS (n. 6.2.1, 6.3.1, 6.4.1), poiché si tratta dell'interfaccia più diretta tra le autorità federali e CS: nell'ambito della sua vigilanza corrente, la FINMA era la prima autorità informata sui cambiamenti che coinvolgono l'istituto. Le spettava pure il compito di adottare opportune misure nel quadro del suo mandato legale. Anche la BNS ha adottato diverse misure nell'ambito dei suoi compiti macroprudenziali in questo lasso di tempo (n. 6.2.2, 6.3.2). La descrizione di tali attività di vigilanza è quindi un punto di partenza appropriato per poi passare a spiegare la vera e propria gestione di crisi da parte del Consiglio federale, del DFF e degli organi di coordinamento OD e CC (dai n. 6.2.3., 6.3.3, 6.4.2). All'inizio di ognuno dei numeri 6.2, 6.3 e 6.4 è riportato a titolo illustrativo il grafico con l'andamento della quota di liquidità a breve termine (*liquidity coverage ratio*, LCR) di CS.

6.1 Contesto rilevante

La presente sezione espone prima di tutto gli eventi che hanno dominato l'economia globale e i mercati finanziari tra l'inizio del 2022 e la primavera 2023. Sono poi illustrati i principali sviluppi che hanno interessato CS a partire dalla seconda metà del 2022 fino all'inizio di marzo 2023. Gli sviluppi intercorsi da metà marzo 2023 sono strettamente correlati alla crisi acuta che ha colpito CS in quello stesso mese e pertanto sono illustrati nel numero 7.1.

⁹²⁴ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024, pag. 2 seg.

6.1.1 Andamento dei mercati finanziari, dal 2022 a marzo 2023

Nel 2022 l'economia è riuscita a risalire la china dopo l'abolizione di gran parte delle restrizioni introdotte durante la crisi pandemica. La conseguente ripresa della domanda ha indotto un aumento dei prezzi. In seguito all'emergere di nuove ondate di contagi in diverse regioni, in particolare in Cina e nei grandi Paesi dell'Eurozona, sono state di nuovo adottate misure di contenimento della pandemia che hanno compromesso le catene globali di fornitura. Tali criticità nell'approvvigionamento sono state notevolmente aggravate dall'invasione russa dell'Ucraina del 24 febbraio 2022, cosicché i prezzi hanno ricominciato a salire in modo più marcato e persistente del previsto⁹²⁵. Per contrastare questa inflazione inaspettatamente elevata, le banche centrali hanno aumentato i loro tassi di riferimento. Da giugno a dicembre 2022, la BNS è intervenuta tre volte sul tasso guida, portandolo da -0,75 per cento a +1 per cento⁹²⁶. Anche i tassi nominali sui crediti sono quindi lievitati e la relativa domanda ha subito una contrazione⁹²⁷. Se, da un lato, questi sviluppi hanno frenato la crescita economica globale nel 2022⁹²⁸, dall'altro hanno provocato generalizzate e pesanti flessioni dei prezzi dei titoli bancari, che hanno colpito soprattutto le banche dell'Eurozona⁹²⁹.

L'inflazione ha cominciato a retrocedere lentamente all'inizio del 2023, ma il suo livello eccezionalmente elevato ha continuato a erodere il potere d'acquisto e ha inasprito le condizioni sui mercati finanziari⁹³⁰. Anche i rating delle obbligazioni societarie sono in parte peggiorati e i premi di rischio sui prestiti alle imprese sono rimasti tendenzialmente alti⁹³¹.

6.1.2 Sviluppi di CS a partire dall'estate 2022

Dopo che nel luglio 2022 CS ha annunciato un completo riesame della strategia entro fine ottobre 2022 (v. n. 5.1.2), per alcuni mesi le acque si sono un po' calmate. La situazione è mutata quando, il 1° ottobre 2022, un giornalista australiano ha annunciato su Twitter (oggi «X») di aver appreso da una fonte attendibile che una banca d'investimento internazionale era sull'orlo del fallimento. Le incertezze che già pesa-

⁹²⁵ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 8. A titolo illustrativo: nel 2022 i prezzi al consumo in Svizzera sono aumentati del 2,8 % rispetto al 2021, mentre nei quattro anni precedenti avevano registrato una variazione inferiore all'1 % rispetto all'anno precedente. Fonte: UST, Prezzi, www.bfs.admin.ch> Statistiche > Prezzi > Prezzi al consumo > Indicizzazione (stato: 20 giugno 2024).

⁹²⁶ BNS, Tassi d'interesse ufficiali, 21 maggio 2024, [https://data.snb.ch/de/topics/snb/cube/snbffzisa?fromDate=2020-01&dimSel=D0\(LZ,UG0,OG0\)&toDate=2023-04](https://data.snb.ch/de/topics/snb/cube/snbffzisa?fromDate=2020-01&dimSel=D0(LZ,UG0,OG0)&toDate=2023-04) (stato: 20 giugno 2024).

⁹²⁷ BCE (2022), *Economic Bulletin Issue 8*, pag. 2.

⁹²⁸ BNS (2023), *Bericht zur Finanzstabilität 2023*, Zurigo, pag. 11.

⁹²⁹ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, Zurigo, pag. 11. A titolo illustrativo: alla fine del 2021 l'indice azionario dell'Eurozona si collocava attorno a 120, rispetto alla base 100 del 31 dicembre 2019. Nel corso del 2022 ha registrato forti oscillazioni e a fine anno l'indice si attestava leggermente al di sotto di 100. Fonte: BNS (2024), *Financial stability report 2024*, pag. 14.

⁹³⁰ BNS (2023), *Bericht zur Finanzstabilität 2023*, Zurigo, pag. 11.

⁹³¹ BNS (2023), *Bericht zur Finanzstabilität 2023*, Zurigo, pag. 12.

vano sulla banca e la concretizzazione del suo riassetto strategico ancora in sospeso hanno scatenato speculazioni sul fatto che il tweet potesse riferirsi a CS⁹³². Il lunedì seguente, quindi il 3 ottobre 2022, il corso azionario di CS ha lasciato sul terreno l'11 per cento, dopo di che si è innescata un'ondata di prelievi da parte della clientela per oltre 100 miliardi di franchi⁹³³, una vera e propria corsa agli sportelli di portata storica. Nonostante questi enormi deflussi, CS adempiva ancora i requisiti prudenziali in materia di liquidità⁹³⁴.

Il 27 ottobre 2022 CS ha presentato la sua nuova strategia, come aveva previsto e comunicato nell'estate 2022 (v. n. 5.1.2). Nei tre anni successivi CS avrebbe accelerato la riduzione dei costi e, in particolare, ristrutturato l'*Investment Bank*⁹³⁵. Per finanziare la ristrutturazione, CS ha annunciato un aumento di capitale di quattro miliardi di franchi con l'emissione di nuove azioni a investitori «qualificati»⁹³⁶, tra cui si annoverava la *Saudi National Bank*, che con una partecipazione del 9,9 per cento era diventata l'azionista di maggioranza di CS⁹³⁷. Nel suo comunicato stampa, CS ha inoltre dato notizia di progressi nella vendita parziale del *Securitized Products Group* ad *Apollo Global Management* (v. riquadro 9 al n. 6.3.1.1).

L'annuncio della strategia di risanamento di CS ha suscitato una tiepida reazione sui mercati, in quanto perdurava l'incertezza sulla sua attuazione e sulla futura redditività della banca. Le agenzie di rating *S&P*⁹³⁸ e *Moody's*⁹³⁹ hanno dunque rivisto nuovamente al ribasso il rating creditizio del gruppo CS nel novembre 2022, appena pochi mesi dopo l'ultimo declassamento (v. n. 5.1.2). Questi declassamenti hanno fatto aumentare i costi di finanziamento di CS e ne ha reso più difficile l'accesso ai mercati finanziari a breve termine, ostacolando in tal modo anche la possibilità di realizzare operazioni commerciali e mantenere la base di clientela⁹⁴⁰.

⁹³² FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 35.

⁹³³ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 24 seg.

⁹³⁴ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 34 seg. V. i numeri 6.2, 6.3, 6.4 e 7.1.1 per i grafici e i *liquidity coverage ratio* del gruppo CS, della casa madre Credit Suisse SA e di Credit Suisse (Svizzera) SA tra luglio 2022 e marzo 2023.

⁹³⁵ «*Credit Suisse unveils new strategy and transformation plan*», comunicato stampa di CS del 27 ottobre 2022, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 10 maggio 2024).

⁹³⁶ «*Credit Suisse unveils new strategy and transformation plan*», comunicato stampa di CS del 27 ottobre 2022, pag. 1, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 10 maggio 2024).

⁹³⁷ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 36.

⁹³⁸ «*Credit Suisse AG Downgraded To 'A-/A-2' On Execution And Franchise Risks Under Restructuring Plan; Outlook Stable*», comunicato stampa di S&P Global del 1° novembre 2022, <https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/-/view/type/HTML/id/291097> (stato: 14 novembre 2024).

⁹³⁹ «*Moody's affirms Credit Suisse Group's AG senior unsecured debt at Baa2 and downgrades Credit Suisse AG's senior unsecured debt to A3 and deposits to A3/Prime-2; outlook negative*», comunicato stampa di Moody's Investors service del 1° novembre 2022, www.credit-suisse.com/media/assets/about-us/docs/investor-relations/debt-investors/ratings-credit-reports/csg-moodys-rating-action-011122.pdf.

⁹⁴⁰ BNS (2023), Bericht zur Finanzstabilität 2023, pag. 26.

A inizio gennaio 2023 CS è riuscito comunque a collocare sul mercato prestiti a lungo termine per un controvalore di oltre quattro miliardi di franchi, che gli hanno consentito di stabilizzare la sua liquidità⁹⁴¹. L'entità delle perdite subite nel 2022 è diventata di dominio pubblico quando, il 9 febbraio 2023, CS ha pubblicato i risultati del quarto trimestre 2022; già solo i patrimoni in gestione erano diminuiti di 107 miliardi di franchi. I deflussi netti del gruppo CS ammontavano a 110,5 miliardi di franchi nel quarto trimestre 2022, mentre nello stesso trimestre del 2021 il gruppo aveva registrato una raccolta netta di 1,6 miliardi di franchi⁹⁴². Secondo l'analisi della FINMA, l'annuncio non ha inizialmente scatenato reazioni negative di portata significativa da parte della clientela⁹⁴³. La situazione è cambiata quando, il 9 marzo 2023, CS ha dovuto comunicare di dover ritardare la pubblicazione della sua relazione sulla gestione a causa di un intervento della *Securities and Exchange Commission* (SEC) (v. n. 7.1.2).

La figura 6 illustra l'andamento della quota di capitale CET1. Questo indicatore consente di stimare fino a che punto una banca sia in grado di assorbire perdite e quindi di fare fronte ai propri impegni⁹⁴⁴. Dal 2015 la FINMA aveva sempre chiesto a CS di rispettare una quota minima del 10 per cento e, dal 2021, talvolta quasi dell'11 per cento⁹⁴⁵. Credit Suisse Group SA ha costantemente adempiuto questo requisito tra luglio 2022 e marzo 2023⁹⁴⁶.

⁹⁴¹ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 25.

⁹⁴² «*Credit Suisse Group announces fourth quarter and full year 2022 financial results*», comunicato stampa di CS del 9 febbraio 2023, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 22 novembre 2024).

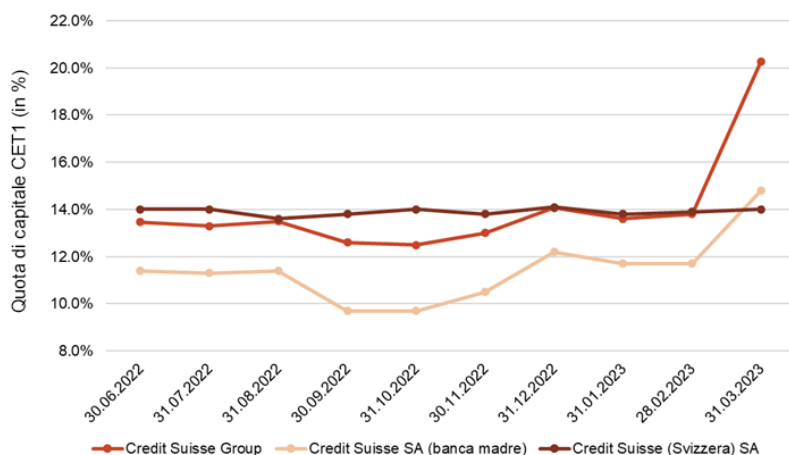
⁹⁴³ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 37.

⁹⁴⁴ BRI, *Definition of capital in Basel III – Executive Summary*, www.bis.org/fsi/fsisummarries/defcap_b3.pdf (stato: 4 luglio 2024).

⁹⁴⁵ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 59.

⁹⁴⁶ La quota di capitale CET1 ha registrato un forte aumento nel marzo 2023 riconducibile soprattutto all'azzeramento degli strumenti di capitale AT1. Fonte: «*Credit Suisse Group announces first quarter 2023 financial results*», comunicato stampa di CS del 24 aprile 2023, pag. 2, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 22 novembre 2024).

Figura 6: Quota di capitale CET1 mensile delle tre principali unità di CS, da luglio 2022 a marzo 2023



Fonte: Il grafico si basa sulle cifre che CS ha messo a disposizione della FINMA⁹⁴⁷. CS ha comunicato mensilmente alla FINMA i valori raffigurati.

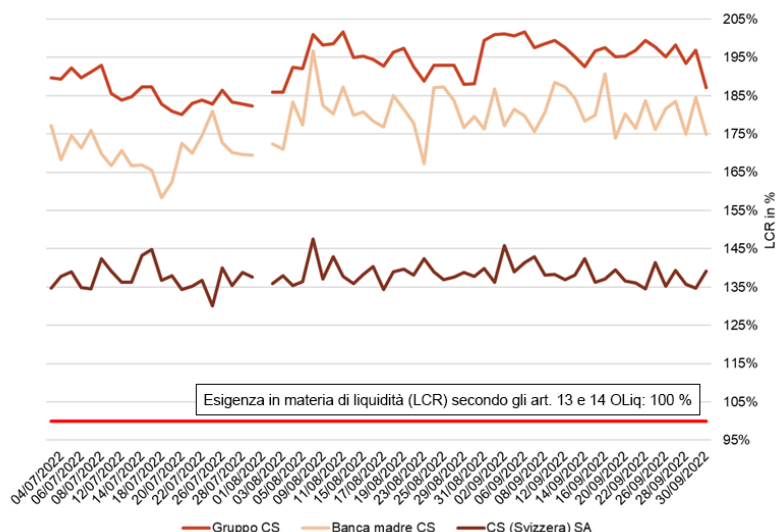
6.2 Gestione da parte delle autorità di fronte al deteriorarsi della situazione di CS (luglio–settembre 2022)

Le autorità federali hanno seguito l'attività di CS fino alla decisione del CC e della FINMA del 5 ottobre 2022 di passare alla modalità di crisi prima di tutto nel quadro delle strutture ordinarie esistenti. Per questo motivo anche gli organi di coordinamento come il CC non si sono riuniti con una maggiore frequenza. Tra luglio e settembre 2022 la quota di liquidità di CS è rimasta in gran parte stabile, come risulta dalla figura 7.

Dal momento che la fase rossa è stata attivata dai diversi organi in risposta ai massicci deflussi di liquidità, verificatisi soltanto nell'ottobre 2022, la presente sezione è strutturata principalmente secondo le competenze degli organi coinvolti. All'approfondimento sulla vigilanza microprudenziale della FINMA (n. 6.2.1), segue una descrizione delle misure macroprudenziali adottate dalla BNS (ancora senza un esplicito coordinamento con gli altri organi, n. 6.2.2). Infine, al numero 6.2.3, viene illustrato come il CC e l'OD hanno affrontato il progressivo aggravarsi della crisi di CS (n. 6.2.3).

⁹⁴⁷ Le cifre includono quindi il filtro prudenziale per Credit Suisse SA, v. n. 5.3.3.

Figura 7: Liquidity coverage ratio delle tre principali unità di CS, luglio–settembre 2022 (LCR in %)



Fonte: Il grafico si basa sulle cifre che CS ha messo a disposizione della FINMA. CS ha fornito alla FINMA ogni venerdì i dati con i valori da giovedì a mercoledì. L'esigenza in materia di liquidità del 100 per cento raffigurata in rosso, che CS doveva rispettare, è attinta dalla comunicazione pubblica della FINMA e si applicava a tutti gli istituti bancari in Svizzera⁹⁴⁸.

6.2.1 Misure di vigilanza microprudenziale della FINMA nei confronti di CS di fronte all'acuirsi della crisi

In questa fase la FINMA ha seguito la situazione del capitale e le misure di emergenza della banca, da un lato, nell'ambito della sua attività di vigilanza permanente, dall'altro, dando avvio il 5 luglio 2022 a un progetto per affiancare il riorientamento strategico. Ha quindi trattato approfonditamente i piani di ristrutturazione della banca (nome in codice «*Project Africa*»).

⁹⁴⁸ Per i dettagli della regolamentazione, cfr. FINMA, *Welche Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität müssen die Institute erfüllen?*, 17 giugno 2022, www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/4dokumentation/key-metrics-chart-pack-2021.pdf?sc_lang=de&hash=B165AAA8F2364D7633AF34F0A2AC79A9 (stato: 8 luglio 2024).

Vigilanza della FINMA sulla situazione del capitale e sulle misure di emergenza

In considerazione della «situazione strutturale di perdita» della banca, il 14 luglio la FINMA si è rivolta al consiglio direttivo e al consiglio di amministrazione di CS con una lettera contenente due richieste. Prima di tutto vi esprimeva critiche in merito alle misure di emergenza presentate dalla banca sino a quel momento, che dovevano consentire di adempiere le esigenze prudenziali in materia di quote di capitale in caso di eventi imprevisti. La FINMA ha chiesto che entro la fine del mese le fosse nuovamente sottoposto un piano concreto con opzioni di intervento immediatamente attuabili ed efficaci nel breve termine. In secondo luogo ha comunicato che avrebbe monitorato attentamente l'attuazione dei previsti *strumenti di capitale e di finanziamento*. Ha inoltre chiesto risultati in merito entro la fine del mese. La banca doveva mostrare con quali tempi intendeva aumentare o sostituire gli strumenti AT1 per adempiere i requisiti di secondo pilastro relativi alla quota dei fondi propri di base (*Tier 1*). La FINMA ha precisato a CS quali fossero le sue aspettative relative all'emissione di obbligazioni *bail-in* per garantire la capacità di liquidazione globale (*resolvability*) della banca. Essa ha inoltre richiesto un aumento della dotazione di liquidità con sufficienti cuscinetti in aggiunta alle esigenze accresciute in materia di liquidità già poste dalla FINMA a CS, giustificando tale richiesta con la difficile situazione del mercato e la situazione strutturale di perdita della banca⁹⁴⁹.

Nella sua risposta del 25 luglio 2022 CS ha esposto diversi scenari di capitalizzazione per Credit Suisse Group e Credit Suisse SA e ha presentato quattro opzioni che avrebbero potuto rafforzare la dotazione di capitale delle due unità. In merito alla richiesta della FINMA di avere un quadro completo dell'emissione pianificata di obbligazioni AT1, CS ha dichiarato di aver adottato diverse misure per proteggere la sua liquidità in considerazione della difficile situazione macroeconomica e delle preoccupazioni specifiche circa la redditività della banca⁹⁵⁰.

Nell'agosto 2022 la FINMA ha ribadito alla banca le sue aspettative in merito ai lavori da svolgere e ha intensificato l'affiancamento nei processi preparatori. Il 5 agosto 2022 ha quindi preteso aggiornamenti settimanali con il CEO e il presidente del consiglio di amministrazione della banca sui progressi compiuti nei diversi pacchetti di misure. L'intenso monitoraggio era dovuto fra l'altro ai tempi stretti fino all'annuncio della nuova strategia, all'aspettativa della FINMA circa un aumento di capitale per il finanziamento della strategia nonché all'aspettativa chiaramente espressa dalla FINMA che CS allestisse uno scenario avverso con misure *ad hoc* e abbreviasse il relativo termine d'attuazione⁹⁵¹.

La FINMA riteneva necessario l'aumento di capitale anche perché, sulla scorta dei primi dati sull'andamento degli affari nel terzo trimestre 2022, presumeva che la situazione strutturale di perdita della banca si sarebbe protratta e i piani finanziari non avrebbero potuto essere realizzati. Nella stessa lettera ha quindi ingiunto che, entro il 9 agosto 2022, le fossero comunicati i tempi previsti per elaborare un piano finanzia-

⁹⁴⁹ Lettera della FINMA a CS del 14 luglio 2022.

⁹⁵⁰ Lettera di CS alla FINMA del 25 luglio 2022.

⁹⁵¹ Lettera della FINMA a CS del 5 agosto 2022, pag. 2 seg.

rio solido e attendibile e che la pianificazione del capitale per Credit Suisse Group e Credit Suisse SA venisse riveduta entro il 9 settembre 2022⁹⁵².

Per quanto riguarda le misure di emergenza della banca, poi presentate il 25 luglio, sempre all'inizio di agosto la FINMA ha sollecitato la preparazione concreta di singole misure, per esempio la riduzione degli attivi ponderati in funzione del rischio e la verifica della possibilità di estendere le misure. Su istruzione della FINMA, CS è stato inoltre esortato a prepararsi a uno scenario avverso in cui il riorientamento strategico di fine ottobre non fosse ritenuto credibile dal mercato, il previsto aumento di capitale non andasse a buon fine o si verificasse un altro incidente significativo. Come possibili lavori preparatori la FINMA ha proposto misure di risanamento o di *recovery* sotto la responsabilità della banca, per esempio l'offerta pubblica iniziale parziale (*initial public offering*, IPO) di Credit Suisse (Svizzera) SA, e attendeva un resoconto da parte di CS entro il 30 settembre 2022⁹⁵³.

Secondo la FINMA, fino al 5 agosto 2022 non erano state pienamente attuate neppure le *misure in materia di dotazione di liquidità* intraprese da CS. Per questo motivo la FINMA si attendeva un aumento del cuscinetto di liquidità di CS, l'attuazione delle misure avviate e un'informazione più articolata sui trasferimenti di liquidità e la situazione di liquidità della banca. Ha poi giudicato «estremamente ambiziosa» la raccolta di capitali mediante nuove emissioni di obbligazioni AT1 pianificata da CS e ha dichiarato che la banca presentava un rischio elevato di non adempiere i requisiti di secondo pilastro (*Pillar 2 requirements*). Ha quindi chiesto ulteriori sforzi a CS per rispettare i requisiti di capitale e si è riservata la facoltà di disporre misure⁹⁵⁴.

Secondo i documenti della riunione dell'OD del 23 agosto 2022 la FINMA avrebbe comunicato al capo del DFF, al presidente della BNS nonché a rappresentanti del DFF (incl. la SFI) la situazione critica di CS. Essa ha informato sui primi segnali di un difficile accesso al mercato nell'ambito della liquidità e sul rischio di un mancato adempimento dei requisiti in materia di capitale a livello di Credit Suisse SA. In questo contesto la FINMA ha anche annunciato che avrebbe accorciato la fase di preparazione per le misure di risanamento e di *recovery* della banca⁹⁵⁵.

Lavori della FINMA su «Project Africa»

Il summenzionato progetto per affiancare il riorientamento strategico di CS si è concretizzato il 16 luglio 2022, quando la FINMA ha fatto pervenire alla banca le prime riflessioni sulla ristrutturazione prevista, designata «*Project Africa*». La FINMA accoglieva con favore il piano di ristrutturazione che contemplava un ridimensionamento dell'*Investment Bank*, ma riteneva necessari chiarimenti su diversi punti concernenti l'attuabilità operativa e il finanziamento⁹⁵⁶.

⁹⁵² Lettera della FINMA a CS del 5 agosto 2022, pag. 2 seg.

⁹⁵³ Lettera della FINMA a CS del 5 agosto 2022, pag. 4.

⁹⁵⁴ Lettera della FINMA a CS del 5 agosto 2022, pag. 4 seg.

⁹⁵⁵ Documenti dell'OD per la riunione del 23 agosto 2022.

⁹⁵⁶ E-mail della FINMA a CS del 16 luglio 2022, ore 13.05.

La FINMA si è inoltre dimostrata molto scettica in merito a una richiesta della banca di cambiare il metodo di valutazione per stabilire il filtro prudenziale. L'approccio del *net asset value*⁹⁵⁷ proposto da CS per la valutazione delle partecipazioni avrebbe necessitato di maggiori approfondimenti secondo la FINMA, tra l'altro perché avrebbe aumentato il valore del portafoglio di partecipazioni su cui si basava la valutazione⁹⁵⁸.

Il 29 agosto, in una lettera indirizzata al presidente del consiglio di amministrazione e al CEO di CS, la FINMA ha comunicato la sua posizione in merito alla necessità di agevolazioni prudenziali per la situazione del capitale, ribadendo che la nuova strategia doveva essere attuabile anche senza agevolazioni da parte dell'autorità di vigilanza. La FINMA sosteneva di disporre di un margine di manovra molto limitato, dato che in quel momento Credit Suisse SA beneficiava già di ampie agevolazioni concernenti i trattamenti applicati alle partecipazioni dal punto di vista prudenziale (v. n. 5.3.3.3). Ha altresì dichiarato che ulteriori agevolazioni prudenziali a livello di banca madre avrebbero potuto essere prese in considerazione solo se CS fosse riuscito ad attuare un sufficiente aumento del capitale nell'ottobre 2022. Inoltre, queste agevolazioni sarebbero state subordinate a ulteriori condizioni. Come già in passato, la FINMA si è espressa in modo critico nei confronti di una modifica del metodo di valutazione a favore dell'approccio del *net asset value* e ha definito ambiziosa la tabella di marcia generale prevista da CS, tra l'altro perché non prevedeva margini sufficienti per interagire con la FINMA⁹⁵⁹.

La FINMA ha comunicato a CS la sua decisione definitiva di respingere la richiesta di modifica del metodo di valutazione il 15 settembre, concludendo che l'approccio del *net asset value* sarebbe stato un metodo inappropriato per la valutazione delle partecipazioni. Tra l'altro, ha espresso il timore che il valore economico delle partecipazioni non sarebbe stato rappresentato in modo corretto⁹⁶⁰.

Excursus: coinvolgimento del consiglio di amministrazione della FINMA nella crisi che si stava delineando

Il consiglio di amministrazione della FINMA ha trattato come tema prioritario la situazione di CS in ogni sua seduta a partire dal giugno 2022⁹⁶¹. In quella del 17 e 18 agosto 2022 ha quindi preso atto dei risultati trimestrali della banca e del cambiamento di CEO. Il direttore della FINMA ha inoltre sottolineato che il futuro profilo dell'*Investment Bank* e la capitalizzazione di CS erano prioritari e che un aumento di capitale appariva inevitabile⁹⁶².

Il consiglio di amministrazione della FINMA ha quindi discusso le diverse possibilità di configurazione e posizionamento nel mercato di tale aumento di capitale. Riteneva ipotizzabile un provvisorio inadempimento dei requisiti di capitale, purché CS espo-

⁹⁵⁷ Un metodo di valutazione per valutare parti di un'impresa. Il passaggio a questo metodo avrebbe comportato valori nettamente più elevati dei fondi propri prudenziali, senza che vi fossero modifiche a livello della sostanza economica; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 73.

⁹⁵⁸ E-mail della FINMA a CS del 16 luglio 2022, ore 13.05.

⁹⁵⁹ Lettera della FINMA a CS del 29 agosto 2022.

⁹⁶⁰ Lettera della FINMA a CS del 15 settembre 2022.

⁹⁶¹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023.

⁹⁶² Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 17 e 18 agosto 2022.

nesse chiaramente come ricostituire la dotazione di capitale. Tuttavia, non ha voluto accogliere le richieste della banca in merito agli attivi ponderati in funzione del rischio (*risk weighted asset*) o alle valutazioni da parte della FINMA. Infine, ha definito «ottima» la collaborazione con la *Federal Reserve* statunitense (Fed) e la britannica *Prudential Regulatory Authority* (PRA) nell'ambito del *Core College* istituito per CS⁹⁶³.

Nel corso della sua successiva seduta del 21 e 22 settembre 2022, il consiglio di amministrazione della FINMA ha affrontato il tema prioritario della strategia e della situazione finanziaria di CS. Il direttore della FINMA ha informato il consiglio di amministrazione che la banca doveva illustrare nel seguente mese di ottobre 2022 le possibili opzioni per migliorare la situazione. Ha inoltre indicato che la banca era impegnata a definire con maggiore precisione la portata del ridimensionamento dell'*Investment Bank* e della vendita (parziale) del segmento *Securitized Products*. Il direttore della FINMA ha peraltro assicurato che la FINMA era pronta a confermare alla BNS la solvibilità di CS in vista di un potenziale ricorso a un sostegno straordinario di liquidità (*emergency liquidity assistance*, ELA)⁹⁶⁴.

6.2.2 Prime attività della BNS nell'ambito dei suoi compiti macroprudenziali

Di fronte al deteriorarsi della situazione di CS, la BNS ha adottato diverse misure macroprudenziali nel periodo da luglio a settembre 2022, sebbene la nuova strategia della banca annunciata per ottobre 2022 lasciasse ipotizzare una certa distensione.

La BNS ha quindi rafforzato in particolare i preparativi per un sostegno straordinario di liquidità (ELA), chiedendo a CS di indicare altri attivi che potessero fungere da garanzia per la BNS in caso di ricorso all'ELA⁹⁶⁵. Nell'autunno 2022 CS ha sottoposto alla BNS una proposta per utilizzare i crediti *lombard* a titolo di garanzia in una struttura di obbligazioni garantite (*covered bond structure*)⁹⁶⁶. Tuttavia questi crediti non hanno soddisfatto i criteri stabiliti dalla BNS, poiché mancavano di solidità giuridica, la qualità delle garanzie sottostanti era poco chiara e il rating era assente. CS non è quindi riuscito a individuare altre posizioni significative che avrebbero potuto fungere da garanzia⁹⁶⁷. Il motivo principale risiedeva nel fatto che per i suoi crediti *lombard* la banca non aveva introdotto clausole di trasferimento, contrariamente alle richieste della BNS, come da quest'ultima comunicato alla banca prima della crisi. Senza un trasferimento di proprietà a titolo di garanzia o una costituzione in pegno

⁹⁶³ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 17 e 18 agosto 2022.

⁹⁶⁴ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 21 e 22 settembre 2022.

⁹⁶⁵ Risposte scritte alla CPI del 19 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI dell'8 marzo 2024).

⁹⁶⁶ Lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024, allegato 2 «*Austausch mit Credit Suisse (CS) – Collateral Prüfungen*».

⁹⁶⁷ Risposte scritte alla CPI del 19 febbraio 2024 e dell'8 marzo 2024; lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024, allegato 2 «*Austausch mit Credit Suisse (CS) – Collateral Prüfungen*». V. anche n. 5.5.3 in merito alle garanzie necessarie per concedere un ELA.

legalmente efficace questi attivi sarebbero confluiti nella massa fallimentare della banca e non avrebbero potuto essere utilizzati come garanzie dalla BNS⁹⁶⁸.

La BNS e CS hanno inoltre intrattenuto intensi contatti operativi, in particolare un monitoraggio quotidiano della liquidità a partire da giugno 2022⁹⁶⁹. Il 26 settembre il presidente della BNS ha avuto un colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Il 29 settembre, il presidente e il vicepresidente della BNS hanno incontrato il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS. Le riunioni avevano in primo luogo carattere informativo: i responsabili di CS hanno aggiornato sulla situazione della banca ed esposto le prospettive di successo della nuova strategia annunciata. I rappresentanti della BNS sono stati inoltre informati delle opzioni a breve e medio termine discusse con la FINMA⁹⁷⁰.

6.2.3 Prime discussioni all'interno dei vari organi e informazioni fornite al Consiglio federale (tra luglio e settembre)

Su invito della FINMA e su richiesta del DFF⁹⁷¹, il 3 agosto 2022 si è tenuta una riunione *ad hoc* del CC nel corso della quale tutti i membri del CC sono stati messi al corrente per la prima volta in questo ambito degli sviluppi concernenti l'istituto. Mentre la FINMA aveva tematizzato la situazione di CS con la BNS già nel maggio 2022 (v. n. 5.5.2), la SFI e l'AFF non avevano mai affrontato attivamente la situazione della banca prima di allora. Nel luglio 2022 la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali è stata informata unicamente dal presidente del consiglio di amministrazione di CS poco prima della pubblicazione dell'informazione per i media sugli avvicendamenti in seno al consiglio direttivo e sui piani di ristrutturazione previsti per fine ottobre⁹⁷².

Alla suddetta riunione del CC la FINMA ha sottolineato la preoccupante situazione della banca. In considerazione delle sue perdite strutturali e della constatazione che, senza cambiamenti incisivi, la banca non sarebbe potuta uscire da questa situazione, l'AFF ha chiesto se le autorità non dovessero adottare misure preparatorie nell'ambito del diritto di necessità o misure di altra natura. Considerando che la FINMA era già in contatto con la BNS a livello operativo, che il gruppo CS presentava una quota ragguardevole di capitale CET1 del 13,5% e che erano disponibili strumenti di sostegno alla liquidità come l'ELA, si è inizialmente rinunciato a predisporre un potenziale intervento statale⁹⁷³.

⁹⁶⁸ Risposta scritta alla CPI del 19 febbraio 2024, pag. 4; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 5.

⁹⁶⁹ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

⁹⁷⁰ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024.

⁹⁷¹ E-Mail della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla FINMA del 27 luglio 2022, ore 7.43.

⁹⁷² Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 13.

⁹⁷³ Trascrizione della riunione del CC del 3 agosto 2022, pagg. 2 segg. e 8 segg.

Dal momento che, secondo il Memorandum of Understanding, l'OD si riunisce solo all'occorrenza e il CC non aveva ancora dichiarato la fase di crisi, sino a fine settembre si è tenuta una sola riunione dell'OD il 23 agosto 2022, quando è stata trattata per la prima volta la situazione di CS. La riunione aveva lo scopo di informare i membri dell'OD in merito alla situazione della banca, ma in quell'occasione è stato anche comunicato che, a giudizio del CC, si era ancora nella «fase verde». La FINMA ha spiegato che, relativamente a CS, la sua vigilanza era focalizzata sul capitale (Credit Suisse Group e banca madre) e sulla liquidità nonché sulla prevista ristrutturazione della banca (v. n. 6.2.1). L'OD ha deciso di delegare al CC la decisione in merito ai passi successivi, in particolare alla frequenza delle future sedute e a un eventuale passaggio a una «fase rossa»⁹⁷⁴.

Nella seduta del Consiglio federale del giorno seguente, il capo del DFF ha riferito per la prima volta oralmente all'intero Collegio governativo sulla situazione della banca. Dai documenti a disposizione della CPI non è possibile risalire alle informazioni comunicate concretamente dal capodipartimento. L'informazione è avvenuta alla fine della seduta alla voce «Umfragen»⁹⁷⁵ e in forma molto succinta⁹⁷⁶. Poiché in quel momento la liquidità risultava tuttavia ancora garantita, in base al verbale molto sommario su questo punto, il Consiglio federale ha ritenuto stabile la situazione e ha rinunciato ad adottare misure⁹⁷⁷. Diversi membri del Consiglio federale hanno affermato che le informazioni trasmesse erano di carattere generale e non hanno sollevato discussioni all'interno del Collegio⁹⁷⁸.

Il 12 settembre 2022 il CC si è riunito in una seduta ordinaria nel corso della quale ha chiesto aggiornamenti alla FINMA in merito alla capitalizzazione di CS. La FINMA ha informato il CC tra l'altro riguardo al previsto riorientamento dell'*Investment Bank* e alla comunicazione pubblica programmata per il 27 ottobre sui futuri piani strategici e gli aumenti di capitale decisi dalla banca. È stata tematizzata anche la situazione di liquidità di CS, poiché secondo le previsioni della banca risultavano probabili ingenti deflussi di liquidità per i restanti mesi del 2022. La SFI ha dichiarato al riguardo che i lavori per introdurre un PLB a livello di legge, cominciati con l'adozione dei relativi parametri di riferimento da parte del Consiglio federale nel marzo 2022 (v. n. 5.2.6.2), non erano ancora conclusi e che il progetto TPO in corso (v. n. 5.2.5.6) era stato posticipato.

Il CC ha quindi deciso di procedere ad alcuni preparativi riguardanti i canali di comunicazione interni. La SFI è stata incaricata di predisporre una *roadmap* e redigere un progetto di ordinanza per introdurre un PLB al di fuori dell'ordinaria procedura legislativa, mentre la BNS e la FINMA avrebbero dovuto testare i processi per l'assegnazione dell'ELA⁹⁷⁹.

⁹⁷⁴ Verbale della riunione dell'OD del 23 agosto 2022.

⁹⁷⁵ Si tratta di una sorta di «varie ed eventuali» all'ordine del giorno per discutere questioni di dettaglio alla fine della seduta.

⁹⁷⁶ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024 pagg. 20 e 28; verbale delle CdG-N/S del 15 maggio 2023, pag. 2.

⁹⁷⁷ Verbale della seduta del Consiglio federale del 24 agosto 2022.

⁹⁷⁸ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 56 seg.; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 53 seg.

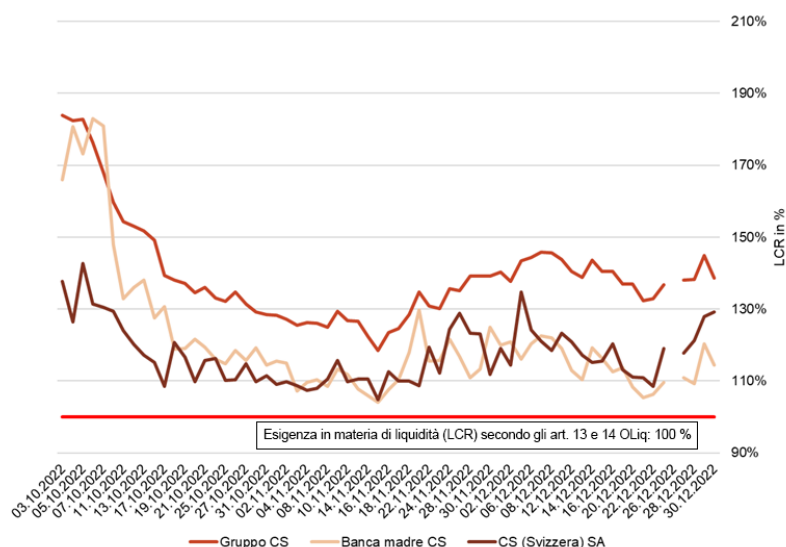
⁹⁷⁹ Trascrizione della riunione del CC del 12 settembre 2022, pagg. 16 segg. e 23 segg.

A quanto risulta alla CPI, era la prima volta che le autorità prendevano in considerazione l'introduzione anticipata di un PLB come possibile misura di fronte alle difficoltà finanziarie di CS.

6.3 Avvio dei preparativi per un'eventuale crisi acuta a seguito dell'aggravarsi dei problemi di CS a partire da ottobre 2022

Di fronte al netto deteriorarsi della situazione di CS a partire dall'autunno 2022, dovuto principalmente ai massicci deflussi di liquidità cominciati a inizio ottobre 2022 e illustrati nella seguente figura 8 (in merito ai retroscena v. n. 6.1), le autorità si sono attivate nell'ambito delle loro strutture ordinarie. Il numero 6.3.1 presenta la vigilanza intensificata esercitata dalla FINMA nei confronti di CS dopo i primi deflussi di capitale manifestatisi a partire dall'inizio di ottobre 2022. Le misure macroprudenziali della BNS sono presentate nel numero 6.3.2. Segue quindi una descrizione della preparazione alla crisi da parte delle singole autorità, degli organi di coordinamento e del Consiglio federale: in concreto, il passaggio alla modalità di crisi nell'ottobre 2022 (n. 6.3.3), l'intensificata preparazione alla crisi a partire da novembre (n. 6.3.4) e i preparativi in vista dell'avvicendamento alla guida del Dipartimento e del nuovo anno (n. 6.3.5). Infine, la comunicazione all'opinione pubblica da parte dei diversi attori durante questa fase è illustrata nel numero 6.4.4, che copre l'intero periodo da ottobre 2022 a febbraio 2023.

Figura 8: Liquidity coverage ratio delle tre principali unità di CS, ottobre–dicembre 2022 (LCR in %)



Fonte: Il grafico si basa sulle cifre che CS ha messo a disposizione della FINMA. CS ha fornito alla FINMA ogni venerdì i dati con i valori da giovedì a mercoledì. L'esigenza in materia di liquidità del 100 per cento raffigurata in rosso, che CS doveva rispettare, risulta dalla comunicazione pubblica della FINMA e si applicava a tutti gli istituti bancari in Svizzera⁹⁸⁰.

6.3.1 La FINMA intensifica la vigilanza a livello operativo e strategico nei confronti di CS a partire da ottobre a seguito dei deflussi di liquidità

I massicci deflussi di liquidità hanno indotto la FINMA a intensificare i contatti a livello *tecnico* e *strategico* con CS a partire dall'inizio di ottobre. Si sono tenute riunioni settimanali tra rappresentanti della FINMA a livello di direzione operativa ed esponenti di CS a livello strategico, mentre gli incontri a livello operativo, per esempio i colloqui della FINMA con la tesoreria della banca, si sono svolti in alcune fasi giornalmente⁹⁸¹.

⁹⁸⁰ Per i dettagli della regolamentazione, cfr. FINMA (2022), *Welche Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität müssen die Institute erfüllen*, www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/4dokumentation/key-metrics-chart-pack-2021.pdf?sc_lang=de&hash=B165AAA8F2364D7633AF34F0A2AC79A9 (stato: 8 luglio 2024).

⁹⁸¹ Risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024, pag. 4 seg.

Di seguito sono descritte le principali misure della FINMA relativamente alla situazione della liquidità e del capitale di CS. Il numero 6.3.1.1 riporta inoltre una visione d'insieme di altri importanti temi discussi negli incontri ad alto livello tra le due parti (n. 6.3.1.1). Infine, il numero 6.3.1.2 illustra fino a che punto il consiglio di amministrazione della FINMA fosse stato informato della situazione della banca e il numero 6.3.1.3 come la FINMA si sia tenuta in contatto con le autorità statunitensi e britanniche.

6.3.1.1 Vigilanza operativa e strategica da ottobre 2022 sulla situazione della liquidità e del capitale nonché sulle misure di emergenza di CS

La FINMA ha tenuto incontri ad alto livello con la direzione della banca a cadenza mensile sino a inizio settembre, poi settimanalmente, per discutere insieme gli sviluppi strategici e operativi. All'inizio vi ha partecipato soltanto una cerchia ristretta di membri della direzione della FINMA, nonché il presidente del consiglio di amministrazione, il CEO e altri alti dirigenti di CS⁹⁸². In considerazione del fatto che la banca ha reagito in misura inadeguata alle reiterate richieste della FINMA di predisporre ulteriori misure di emergenza, a partire da novembre 2022 ai regolari contatti da parte della FINMA si sono aggiunte ulteriori sedute con altri rappresentanti del consiglio di amministrazione. Tra l'altro si sono svolte sedute con il vicepresidente del consiglio di amministrazione di CS, il responsabile del comitato di rischio e quello del comitato di audit del consiglio di amministrazione. La situazione di CS e le sue misure di emergenza sono state tematizzate direttamente con altri membri del consiglio di amministrazione di CS. La FINMA ha anche incontrato l'intero comitato di audit e di rischio della banca per discutere della situazione critica della stessa⁹⁸³.

Temi ricorrenti di questi incontri sono stati la situazione della liquidità e la dotazione di capitale della banca nel quadro dell'attuazione della sua strategia nonché la vendita prevista del segmento *Securitized Products* (v. riquadro 9 più sotto). A intervalli regolari la FINMA ha avanzato anche le critiche e le richieste concernenti le misure di liquidità e di emergenza che, dopo gli incontri ad alto livello, aveva formalizzato nelle lettere indirizzate al presidente del consiglio di amministrazione e al CEO della banca.

All'inizio di ottobre, nel quadro dei suddetti incontri, la FINMA ha sollecitato CS a prepararsi a ricorrere all'ELA in quanto, a suo avviso, la banca correva il rischio di raggiungere una condizione di non sostenibilità (*point of non-viability*, PONV) nel prossimo futuro. I rappresentanti della banca si sono allineati alle richieste della FINMA e si sono impegnati ad avviare i preparativi necessari per il ricorso all'ELA⁹⁸⁴. Intendevano tuttavia utilizzare questa misura come *ultima ratio*, poiché non volevano lanciare segnali negativi ai mercati prima del 27 ottobre, quando sarebbe stata annunciata la nuova strategia. La direzione della banca temeva infatti che, se

⁹⁸² Tra cui il CFO e il responsabile della comunicazione strategica regolatoria (*Strategic Regulatory Communication*).

⁹⁸³ Risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024, pag. 7 seg.

⁹⁸⁴ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 6 ottobre 2022, pag. 1 seg.

avesse attinto all'ELA prima del 27 ottobre, sarebbe incorsa in un *bank run*. La FINMA ha ribattuto che l'ELA avrebbe stabilizzato la situazione fino a quando la banca non avesse avuto un migliore accesso ai mercati dei capitali⁹⁸⁵.

A metà ottobre il consiglio di amministrazione di CS aveva fatto predisporre il ricorso all'ELA⁹⁸⁶ e le autorità che sedevano nell'OD avevano dovuto esaminare una possibile richiesta da parte della banca (v. n. 6.3.3.1), ma CS ha poi rinunciato a tale richiesta perché non lo riteneva necessario in quel momento.

Reazione della FINMA al mancato raggiungimento dei valori soglia per alcuni cuscinetti di liquidità

Il 12 ottobre 2022 la FINMA ha constatato che alcuni cuscinetti di liquidità di Credit Suisse SA nell'ambito del secondo pilastro erano scesi al di sotto del valore soglia di 30 miliardi di franchi. Secondo le direttive della FINMA, questa circostanza avrebbe dovuto comportare una comunicazione all'autorità di vigilanza. Fino al 10 ottobre i suddetti cuscinetti avevano addirittura infranto la soglia di 25 miliardi di franchi, il che avrebbe richiesto un'informazione immediata alla FINMA corredata di un piano d'azione per aumentare il cuscinetto entro cinque giorni. La FINMA ha aspramente criticato CS per la mancata segnalazione e ha preteso, oltre al rispetto degli obblighi d'informazione, che da quel momento in poi l'alta direzione della banca partecipasse alle telefonate quotidiane incentrate sulla situazione della liquidità e del rifinanziamento⁹⁸⁷.

In una lettera del 14 ottobre 2022 indirizzata alla FINMA, CS ha illustrato diverse misure per ripristinare i cuscinetti di liquidità. La banca si è tuttavia mostrata generalmente ottimista, ritenendo che avrebbe ritrovato sul mercato migliori possibilità di rifinanziamento dopo la presentazione della nuova strategia il 27 ottobre 2022. Tuttavia ha chiesto di poter utilizzare i cuscinetti di liquidità di secondo pilastro nell'attesa che le misure proposte esplicassero i loro effetti⁹⁸⁸. In ottobre, prima dell'annuncio del riassetto strategico, la FINMA ha dunque accordato a più riprese a CS l'uso temporaneo dei cuscinetti di liquidità per adempiere le esigenze in materia di liquidità affinché la banca potesse garantire sufficiente liquidità nelle società del gruppo. Nel contempo la FINMA ha richiesto tuttavia ulteriori misure per accrescere la liquidità⁹⁸⁹.

Secondo le informazioni di cui la CPI dispone, la FINMA ha cominciato a metà ottobre 2022 a elaborare la decisione di risanamento e il relativo piano per CS⁹⁹⁰. Le prime bozze di questi due documenti erano pronte a inizio novembre 2022. Il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA prevedeva allora che la prepara-

⁹⁸⁵ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 12 ottobre 2022, pag. 1 segg.

⁹⁸⁶ Verbale degli incontri ad alto livello tra la FINMA e CS del 14 ottobre 2022, pag. 1, e del 18 ottobre 2022, pag. 1.

⁹⁸⁷ E-mail della FINMA a CS del 12 ottobre 2022, ore 14.37.

⁹⁸⁸ Lettera di CS alla FINMA del 14 ottobre 2022.

⁹⁸⁹ E-mail della FINMA a CS del 14 ottobre 2022, ore 13.00; e-mail della FINMA a CS del 19 ottobre 2022, ore 18.27.

⁹⁹⁰ Trascrizione della riunione del CC del 15 ottobre 2022, pag. 16.

zione della liquidazione (*runway period*) avrebbe richiesto alla FINMA una decina di giorni (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2⁹⁹¹).

Il 31 ottobre 2022 la FINMA ha concluso un contratto con uno studio legale svizzero quale incaricato in un'eventuale procedura di risanamento o fallimento. Nel corso della crisi di CS fino al 19 marzo 2023 il piano di risanamento e la relativa decisione sono stati aggiornati e rielaborati⁹⁹².

Tolleranza in caso di mancato adempimento delle esigenze prudenziali in materia di liquidità

Nella settimana precedente l'annuncio del riorientamento strategico, in agenda per il 27 ottobre 2022, la situazione della liquidità si era ulteriormente deteriorata. Il 20 ottobre 2022 CS ha informato la FINMA di questa tendenza negativa. La banca ha chiesto ulteriori agevolazioni temporanee per i requisiti di secondo pilastro e per la quota di finanziamento (*net stable funding ratio*) nonché l'autorizzazione provvisoria ad attingere addirittura al cuscinetto di fondi propri nell'ambito del primo pilastro. Nonostante il drastico peggioramento della situazione causato dai persistenti deflussi di liquidità, i vertici della banca erano convinti di riuscire a riportare al di sopra dei requisiti prudenziali il cuscinetto di liquidità nell'ambito del secondo pilastro grazie a una reazione positiva dei mercati alla nuova strategia entro la fine del 2022⁹⁹³.

Nell'ottica della FINMA era necessario concedere le agevolazioni richieste, che garantivano in ogni momento a CS un sufficiente margine di manovra per mettere a disposizione liquidità nelle diverse unità giuridiche e ossequiare in ogni momento i suoi impegni di pagamento. Il modo di procedere scelto corrisponde alle prescrizioni definite nell'OLiQ: i cuscinetti vengono costituiti in tempi normali affinché possano essere utilizzati nelle situazioni critiche. Il trasferimento della liquidità disponibile tra le unità del gruppo doveva consentire di riassorbire proporzionalmente eventuali inadempimenti dei requisiti di secondo pilastro. Il 24 ottobre 2022 la FINMA ha ridotto un'altra volta la soglia di tolleranza. Nel contempo ha tuttavia deplorato che le misure adottate sino ad allora dalla banca per arginare i deflussi di liquidità fossero insufficienti e di gran lunga al di sotto delle sue aspettative. L'insieme di misure messo a punto da CS nel *contingency funding plan* avrebbe potuto condurre teoricamente a un miglioramento di circa 100 miliardi di franchi. Tuttavia è subito emerso che le misure previste da CS non erano attuabili durante la crisi, o per motivi di tempo o per la stigmatizzazione attesa. La FINMA ha espresso il suo stupore quando CS ha deciso che fino a quel momento avrebbe attuato soltanto misure dell'ordine di circa 18,1 miliardi di franchi⁹⁹⁴.

Poiché in occasione della sua presentazione trimestrale del 27 ottobre 2022 CS avrebbe dovuto parlare anche dei deflussi di fondi della clientela, la FINMA lo ha messo in guardia dal rischio di un'ulteriore perdita di fiducia e di conseguenti deflussi. Per l'ennesima volta la FINMA ha dunque chiesto al consiglio di amministrazione e

⁹⁹¹ Trascrizione della riunione del CC del 4 novembre 2022, pag. 9.

⁹⁹² Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 1° novembre 2022, pag. 3; parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

⁹⁹³ Lettera di CS alla FINMA del 20 ottobre 2022.

⁹⁹⁴ Lettera della FINMA a CS del 24 ottobre 2022.

al consiglio direttivo di CS di discutere insieme, prima del 27 ottobre 2022, un piano chiaro e attuabile per garantire la solvibilità e stabilizzare in modo autonomo la situazione della liquidità. La FINMA ha inoltre ribadito di aspettarsi che CS l'avrebbe informata senza indugio in caso di mancato rispetto del nuovo livello di tolleranza o se tale eventualità fosse prevedibile⁹⁹⁵.

Appena due giorni dopo, il 26 ottobre 2022, CS ha informato la FINMA del pericolo di non riuscire a raggiungere, prima della fine della settimana, le soglie di tolleranza per i cuscinetti di liquidità già ridotte dall'autorità di vigilanza, di non adempiere i requisiti di primo pilastro se dopo il 27 ottobre fossero proseguiti i deflussi e di non ottemperare più al *net stable funding ratio* entro fine ottobre. Ha quindi sottoposto alla FINMA le misure in materia di liquidità già adottate e quelle previste a medio termine entro fine anno come pure le misure non attuabili nella situazione attuale. Al riguardo CS continuava a riporre grande fiducia nell'impatto positivo della presentazione della nuova strategia il 27 ottobre, suscettibile di consentire alla banca di ricostituire i propri cuscinetti di liquidità. In seguito non si sono verificate violazioni dei requisiti di primo pilastro nel *liquidity coverage ratio* o nel *net stable funding ratio*⁹⁹⁶.

Discussione sui declassamenti del rating dopo l'annuncio del riorientamento strategico

Dopo l'annuncio della nuova strategia di CS il 27 ottobre 2022, l'agenzia di rating *Moody's* ha informato CS del previsto declassamento del rating della banca in tutte le categorie. La decisione si fondava sulle incertezze legate all'attuazione della strategia e alla futura redditività della banca oltre che sui persistenti deflussi⁹⁹⁷.

Il 30 ottobre 2022 CS ha fatto notare alla FINMA che la decisione dell'agenzia *Moody's* non aveva tenuto conto di tutte le informazioni fornite dalla banca. Inoltre, il ricorso al cuscinetto di liquidità sarebbe stato interpretato erroneamente. CS ha chiesto quindi alla FINMA se fosse disposta ad avere un colloquio con *Moody's* per chiarire i malintesi. A causa del declassamento del rating, a suo modo di vedere ingiustificato, CS si aspettava ulteriori deflussi. La FINMA ha segnalato che, se necessario, avrebbe potuto illustrare in generale a *Moody's* i suoi oneri prudenziali e il loro impatto. CS non è però tornato sull'offerta con una richiesta concreta. Nella stessa riunione, CS ha comunicato all'autorità di vigilanza che avrebbe presumibilmente dovuto attingere all'ELA nella settimana successiva, se si fossero verificati deflussi di fondi simili a quelli di inizio ottobre.

Il 31 ottobre 2022 è poi proseguita la discussione sugli imminenti declassamenti del rating e la FINMA ha chiesto a CS di fornirle ulteriori informazioni sui deflussi di liquidità previsti⁹⁹⁸. Le reazioni negative agli adeguamenti del rating sono poi risultate di gran lunga più modeste di quanto temuto inizialmente e, secondo CS, ciò era riconducibile ai suoi sforzi presso le agenzie di rating (p. es. CS aveva fornito a *Moody's* maggiori ragguagli sulla nuova strategia)⁹⁹⁹.

⁹⁹⁵ Lettera della FINMA a CS del 24 ottobre 2022.

⁹⁹⁶ Lettera di CS alla FINMA del 26 ottobre 2022.

⁹⁹⁷ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 30 ottobre 2022, pag. 1 seg.; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 36.

⁹⁹⁸ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 31 ottobre 2022.

⁹⁹⁹ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 2 novembre 2022, pag. 1.

Nella stessa riunione del 31 ottobre 2022, il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha inoltre presentato alla FINMA per la prima volta un'analisi della compatibilità di potenziali controparti qualora si fosse resa necessaria una vendita della banca. Secondo CS, UBS offriva i migliori presupposti. In linea di principio CS avrebbe preferito una soluzione svizzera, ma voleva vagliare tutte le opzioni e anche BNP, *Morgan Stanley* e HSBC apparivano idonee¹⁰⁰⁰.

Vigilanza operativa sulla situazione dei fondi propri di CS

Nella messa a punto del suo riorientamento strategico, CS aveva sottoposto alla FINMA la richiesta di agevolazioni prudenziali sul capitale. A fine ottobre 2022 la FINMA ha comunicato a CS che, durante la fase di ristrutturazione, avrebbe accordato temporaneamente diverse agevolazioni sui fondi propri e che avrebbe ammesso in via provvisoria un inadempimento proporzionato delle esigenze di fondi propri di base di qualità primaria (CET1)¹⁰⁰¹ a livello di Credit Suisse SA. Ha tuttavia subordinato queste concessioni a tutta una serie di condizioni e limitazioni che contemplavano, tra l'altro, una sostanziale riduzione dei rischi con la vendita del segmento *Securitized Products*, l'attuazione dell'annunciato piano di risparmio dei costi, inclusa la riduzione delle retribuzioni variabili, un aumento del capitale azionario pari ad almeno 3 miliardi di franchi e il rispetto degli obiettivi di capitale esistenti del gruppo¹⁰⁰².

In questo contesto la FINMA ha permesso alla banca madre Credit Suisse SA di applicare in futuro a una determinata quota del filtro prudenziale l'aliquota di ponderazione in funzione del rischio per partecipazioni a imprese con sede in Svizzera, invece dell'aliquota per le partecipazioni estere¹⁰⁰³. Secondo la decisione TBTF della FINMA o l'ordinanza sui fondi propri del Consiglio federale, le aliquote di rischio per le partecipazioni svizzere sono inferiori rispetto a quelle per le partecipazioni estere¹⁰⁰⁴. Alla fine del terzo trimestre 2022 CS ha ricontabilizzato una parte del filtro per un importo di 7,9 miliardi di franchi dalla parte Estero alla parte Svizzera. Questa misura non ha aumentato i fondi propri della banca, ma ha ridotto la sua quota di RWA e incrementato di conseguenza la sua *capital ratio* di 0,19 punti percentuali¹⁰⁰⁵. Questa misura è stata concessa dalla FINMA soltanto a condizione che CS effettuasse il previsto aumento di capitale pari a 4 miliardi di franchi¹⁰⁰⁶. Inoltre la FINMA ha esortato CS a far verificare la plausibilità delle valutazioni delle partecipazioni interessate da parte di una ditta terza¹⁰⁰⁷. Gli adeguamenti eseguiti da CS nei valori di mercato delle partecipazioni sono stati testati da PwC. Non sottostavano alla verifica o all'autorizzazione della FINMA¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁰ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 30 ottobre 2022, pag. 3.

¹⁰⁰¹ Secondo l'art. 130 cpv. 3 OFoP.

¹⁰⁰² Lettera della FINMA a CS del 18 ottobre 2022; lettera della FINMA a CS del 26 ottobre 2022.

¹⁰⁰³ Lettera della FINMA a CS del 26 ottobre 2022. In merito al filtro prudenziale, v. n. 5.3.3.3.

¹⁰⁰⁴ Decisione TBTF rivista della FINMA del 20 ottobre 2017 in merito a Credit Suisse, n. disp. 12.

¹⁰⁰⁵ Rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 12 seg.

¹⁰⁰⁶ Lettera della FINMA alla CPI del 9 settembre 2024; lettera della FINMA a CS del 26 ottobre 2022.

¹⁰⁰⁷ Lettera della FINMA a CS del 26 ottobre 2022.

¹⁰⁰⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 9 settembre 2024.

La FINMA critica le informazioni messe a disposizione da CS

A giudizio del responsabile della divisione della FINMA preposta alla vigilanza del gruppo CS, nella sorveglianza della situazione di liquidità all'inizio dell'autunno 2022 CS aveva difficoltà a monitorare l'efficacia delle sue misure e ad approntare analisi di scenario attendibili e anticipazioni dei deflussi di liquidità¹⁰⁰⁹. Tale critica si è aggravata quando, il 5 novembre, la FINMA si è rivolta con un monito al consiglio di amministrazione e al consiglio direttivo di CS sulla sempre critica situazione di liquidità. L'autorità di vigilanza ha evidenziato carenze eclatanti nella messa a disposizione di informazioni e documenti che CS ha fornito, se mai lo ha fatto, spesso solo a rilento, in modo incompleto e dopo ripetuti solleciti¹⁰¹⁰.

Secondo la FINMA, ciò ha ostacolato il lavoro dell'autorità di vigilanza elvetica e delle sue omologhe estere, poiché la banca non è stata in grado, tra l'altro, di elaborare previsioni per gli indicatori di liquidità delle diverse unità di CS. Secondo la FINMA, neppure le aspettative formulate il 24 ottobre in merito alle misure tese a ripristinare i cuscinetti di liquidità sono state adempiute, mettendo in dubbio l'adeguatezza della gestione di crisi e dei rischi da parte della banca. Per tali motivi, la FINMA ha chiesto con forza alla banca che in futuro decidesse tempestivamente le misure da adottare e ne rendesse conto alle autorità di vigilanza¹⁰¹¹.

Il 16 novembre 2022, il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS hanno accolto questa critica nella loro risposta e, per il futuro, si sono impegnati a rispondere tempestivamente alle richieste d'informazione da parte della FINMA e a garantire una migliore qualità dei dati. Hanno tuttavia ricordato le numerose occasioni di scambio a diversi livelli con la FINMA e gli incontri regolari della direzione e del presidente del consiglio di amministrazione con l'autorità di vigilanza¹⁰¹².

I problemi della banca persistevano e il 10 novembre 2022 CS ha comunicato alla FINMA un nuovo inadempimento delle esigenze in materia di liquidità¹⁰¹³. Il 16 novembre 2022 l'autorità di vigilanza ha messo in dubbio la capacità della banca di adempiere i requisiti di secondo pilastro entro la fine del 2022. La FINMA ha quindi nuovamente avvertito la banca che tutte le misure sino ad allora adottate per evitare un mancato raggiungimento dei requisiti di primo pilastro erano insufficienti. Di conseguenza le ha intimato di adottare immediatamente tutte le misure a disposizione per stabilizzare durevolmente la situazione della liquidità e dei flussi di cassa¹⁰¹⁴.

Definizione delle priorità nei preparativi per un potenziale scenario di vendita

Negli incontri ad alto livello tenutisi nel mese di novembre, la FINMA ha insistito che fosse portato avanti lo scenario di vendita e si è informata presso la banca su eventuali interessati all'acquisizione¹⁰¹⁵. CS non era in grado di individuare potenziali interessati, ma ha sottolineato la reazione positiva alla sua nuova strategia da parte del set-

¹⁰⁰⁹ Risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024, pag. 6 seg.

¹⁰¹⁰ Lettera della FINMA a CS del 5 novembre 2022.

¹⁰¹¹ Lettera della FINMA a CS del 5 novembre 2022.

¹⁰¹² Lettera di CS alla FINMA del 16 novembre 2022.

¹⁰¹³ Lettera di CS alla FINMA del 10 novembre 2022.

¹⁰¹⁴ Lettera della FINMA a CS del 16 novembre 2022.

¹⁰¹⁵ Verbale degli incontri ad alto livello tra la FINMA e CS dell'11 novembre 2022 e del 21 novembre 2022.

tore, il quale si è detto convinto che la banca sarebbe riuscita ad attuarla, e quindi l'opzione della vendita come piano B sarebbe decaduta. In uno scenario di emergenza (quindi nel caso di un PONV causato da una liquidità insufficiente), CS considerava comunque possibile una fusione con UBS, che sarebbe stata presumibilmente preferibile a una *resolution*. Per lo scenario di medio periodo, che avrebbe potuto contemplare anche vendite parziali, CS ha inoltre proposto controparti estere, poiché riteneva più semplice un'acquisizione *in toto* da parte di un istituto straniero. Riguardo alla fusione con UBS, CS ha espresso preoccupazione per la situazione del capitale problematica che si sarebbe venuta a creare per i possibili rischi in materia di diritto della concorrenza e di politica sociale.

La FINMA si è dimostrata scettica nei confronti di un'acquisizione da parte di un istituto estero in considerazione degli ostacoli giuridici e della situazione del capitale. In merito ai rischi giuridici di una fusione con UBS, ha ricordato le sue competenze speciali nelle questioni relative al diritto della concorrenza in uno scenario di stress o di fusione d'urgenza. Ha chiesto a CS di compiere netti progressi nell'elaborazione dello scenario di emergenza e di accorciare i tempi di preparazione, poiché in un simile caso l'ELA non sarebbe stato sufficiente a lungo¹⁰¹⁶.

Inasprirsi delle critiche nei confronti di CS all'inizio di dicembre 2022

Secondo la FINMA, all'inizio di dicembre 2022 la gestione di crisi di CS non mostrava tuttavia segni di miglioramento ed è quindi è stata richiamata l'attenzione della direzione e del presidente del consiglio di amministrazione della banca con un nuovo scritto del 6 dicembre 2022. I deflussi di liquidità proseguivano al punto che, a giudizio della FINMA, anche se tutte le misure previste da CS fossero state pienamente attuate entro la fine del 2022, non sarebbe più stato possibile aumentare le riserve aggiuntive nell'ambito del primo pilastro né tanto meno ripristinare il cuscinetto nell'ambito del secondo pilastro. La FINMA ha continuato a ritenere estremamente fragile la situazione di liquidità di CS e ha espresso i propri dubbi sull'attuazione delle misure ancora previste dalla banca che, a suo avviso, non si impegnava sufficientemente per vendere i settori di attività o le partecipazioni finanziarie¹⁰¹⁷.

In una lettera del 6 dicembre 2022 la FINMA ha quindi minacciato la banca di conseguenze se il consiglio di amministrazione e il consiglio direttivo non avessero adempiuto il loro obbligo di adottare decisioni che consentissero un effettivo e duraturo miglioramento della liquidità e dei flussi di cassa e di adoperarsi per la loro attuazione. L'autorità di vigilanza ha quindi imposto alla banca il termine del 13 dicembre 2022 per elaborare un riveduto elenco di misure e un calendario per la loro attuazione¹⁰¹⁸. Il giorno seguente la FINMA ha preso atto dei piani d'emergenza aggiornati della banca che, in caso di un rapido deteriorarsi della situazione, prevedevano una fusione con un altro istituto finanziario attivo su scala globale. Ha quindi chiesto a CS di proseguire i preparativi per una concentrazione in un orizzonte temporale sia a breve termine, sia a medio termine. Nel quadro delle misure di stabilizzazione a medio termine dovevano essere inoltre considerate vendite parziali di altri settori di attività, l'IPO

¹⁰¹⁶ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS dell'11 novembre 2022, pag. 1 seg.

¹⁰¹⁷ Lettera della FINMA a CS del 6 dicembre 2022.

¹⁰¹⁸ Lettera della FINMA a CS del 6 dicembre 2022.

parziale di Credit Suisse (Svizzera) SA, partnership strategiche e l'attuazione di altre misure di capitalizzazione¹⁰¹⁹.

La summenzionata lettera dai toni critici della FINMA del 6 dicembre 2022 ha suscitato irritazione nell'alta direzione della banca che il 12 dicembre ha biasimato il tono e le critiche della FINMA, ritenendoli aspri e ingiustificati, e ha respinto tutte le accuse¹⁰²⁰. Parallelamente, il CEO e il presidente del consiglio di amministrazione di CS hanno assicurato all'autorità di vigilanza di subordinare tutto alla soluzione della crisi di liquidità. Hanno enfatizzato le misure adottate da ottobre e la buona situazione di liquidità della banca prima dei deflussi di quel mese. La banca sarebbe riuscita a fare fronte ai massicci prelievi proprio grazie a essa. Nella stessa lettera hanno illustrato sulla base di quali considerazioni erano state attuate o scartate determinate misure e i motivi per cui le previsioni concernenti la situazione della liquidità si discostavano ripetutamente dai dati effettivamente presentati. Inoltre hanno fornito una visione d'insieme delle misure e dei piani imminenti in riferimento alla situazione della liquidità della banca. CS ha quindi chiesto un colloquio ai massimi livelli per discutere le conseguenze minacciate dalla FINMA¹⁰²¹.

L'incontro ad alto livello richiesto ha avuto luogo il 13 dicembre 2022 in presenza anche della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. L'autorità di vigilanza ha sottoposto a CS tre richieste concrete e i tempi per attuare le misure attese. Entro la fine del 2022 la banca avrebbe dovuto elaborare un piano per ricostituire i requisiti di liquidità di secondo pilastro. La FINMA si aspettava altresì la preparazione di un «piano B» di breve periodo per le misure di emergenza entro il 23 dicembre 2022 e un piano di *recovery* con un orizzonte temporale da tre a sei mesi entro il 6 gennaio 2023. La delegazione della FINMA ha ricordato ai rappresentanti di CS che il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO avevano l'obbligo di verificare possibili alternative al risanamento. Da parte sua, la FINMA ha assicurato di adottare tutti i provvedimenti per il risanamento o il fallimento della banca qualora si fosse raggiunto un PONV¹⁰²².

A metà dicembre CS ha comunicato alla FINMA che avrebbe potuto realizzare una vendita entro due-tre settimane, a condizione che lo schema di rifinanziamento straordinario o l'ELA lasciasse alla banca il tempo necessario. Ha dovuto tuttavia ammettere di non avere ancora predisposto la *data room* richiesta dalla FINMA, la quale ha quindi preteso la conclusione di questi lavori¹⁰²³.

In un incontro tenutosi il 21 dicembre 2022, i membri del comitato di audit di CS hanno assicurato all'autorità di vigilanza che la preparazione della vendita della banca era per loro prioritaria. In realtà, a detta dei membri del comitato di audit, il presidente del consiglio di amministrazione non attribuiva grande importanza a questa opzione (un membro ha affermato che il presidente del consiglio di amministrazione considerava la vendita come un «piano Z»). Non ha quindi intrattenuto alcuna discussione

¹⁰¹⁹ Lettera della FINMA a CS del 7 dicembre 2022.

¹⁰²⁰ «harsh and unjustified»; lettera di CS alla FINMA del 12 dicembre 2022, pag. 1.

¹⁰²¹ Lettera di CS alla FINMA del 12 dicembre 2022, pag. 2 segg.

¹⁰²² E-mail del responsabile della divisione Banche della FINMA alla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e all'allora direttore della FINMA del 16 dicembre 2022, ore 16.01.

¹⁰²³ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 12 dicembre 2022, pag. 1 seg.

formale con il consiglio di amministrazione, il quale invece esercitava su di lui pressioni in tal senso. La FINMA ha comunicato al comitato di audit che, se la banca non avesse presentato il proprio piano, avrebbe dovuto constatare il raggiungimento del PONV secondo l'articolo 25 LBCR qualora la situazione fosse ulteriormente peggiorata. Il consiglio di amministrazione ha degli obblighi nei confronti degli azionisti e anche dei titolari di obbligazioni *bail-in*. La FINMA ha comunicato ai presenti che per lungo tempo non ha avuto la sensazione che il consiglio di amministrazione condividesse la preoccupazione della FINMA¹⁰²⁴.

Poco prima della fine dell'anno, il 28 dicembre 2022 la FINMA ha formulato altre richieste a CS relativamente alle misure di emergenza di fronte al progressivo deteriorarsi della situazione di liquidità (v. n. 6.3.5.4).

Riquadro 9: Vendita del segmento *Securitized Products* (attività di cartolarizzazione)

Il ramo di attività con prodotti cartolarizzati (*Securitized Products*, operazioni di cartolarizzazione) comprende la vendita sotto forma di titoli, agli investitori, di attività finanziarie cartolarizzate, riunite in portafoglio, per esempio crediti¹⁰²⁵.

Già nell'ottobre 2021 e in seguito nuovamente il 27 luglio 2022, nel quadro del suo annuncio di riorientamento strategico e ristrutturazione, CS ha anticipato diverse opzioni strategiche concernenti la sua attività con prodotti cartolarizzati, tra le quali rientravano la raccolta di capitale proprio di terzi («*third party capital*»), che avrebbe consentito di promuovere la crescita del settore¹⁰²⁶.

Nelle discussioni tra la FINMA e CS sulla situazione della liquidità e sul riassetto strategico della banca, la vendita del segmento *Securitized Products* è stata tematizzata a più riprese con il nome in codice «*Project Egypt*».

A quanto risulta alla CPI, all'interno della banca sono state discusse alcune varianti, tra cui la vendita del 49 per cento delle azioni o la vendita dell'intero segmento¹⁰²⁷. Il 6 ottobre 2022 CS ha quindi comunicato alla FINMA che avrebbe preferito la vendita dell'intero segmento¹⁰²⁸. La FINMA non era tenuta ad autorizzare questa transazione, ma doveva garantire che CS con la vendita non violasse le prescrizioni della FINMA in materia di fondi propri¹⁰²⁹. La situazione del capitale del gruppo CS sarebbe sì migliorata con la vendita, ma questa avrebbe avuto un effetto opposto sulla quota di capitale della banca madre (Credit Suisse SA)¹⁰³⁰. Anche in questo ambito CS ha chiesto alla FINMA di poter applicare

¹⁰²⁴ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e il comitato di audit di CS del 21 dicembre 2022, pag. 2 segg.

¹⁰²⁵ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 81.

¹⁰²⁶ «*Credit Suisse ernannt Ulrich Körner zum neuen Group Chief Executive Officer und kündigt eine umfassende Strategieüberprüfung an*», comunicato stampa di CS del 27 luglio 2022, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien > Credit Suisse, Teil des UBS-Konzerns (stato: 22 novembre 2024).

¹⁰²⁷ Verbale della seduta della CPI del 20 marzo 2024, pag. 47.

¹⁰²⁸ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 6 ottobre 2022, pag. 1.

¹⁰²⁹ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 73.

¹⁰³⁰ Presentazione della FINMA all'OD «*Update Lage Credit Suisse*» del 17 ottobre 2022.

l'approccio di valutazione del *net asset value*, che avrebbe aumentato i fondi propri e compensato la conseguente perdita¹⁰³¹.

Già in occasione di diversi incontri ad alto livello nel settembre 2022, nel contesto dei piani di ristrutturazione la FINMA ha segnalato a CS che, in alternativa, una diminuzione della quota CET1 a livello della banca madre al di sotto del 10 per cento (il minimo prudenziale si situava alla fine del secondo trimestre al 10,3 % del capitale CET1, incluso il supplemento nell'ambito del secondo pilastro per Greensill) sarebbe stata accettabile secondo l'OFoP, a condizione che la banca potesse indicare come avrebbe potuto rimediare¹⁰³². CS non ha voluto accettare la possibilità di una diminuzione temporanea per evitare di dare segnali negativi ai mercati con la riduzione della quota CET1¹⁰³³. CS ha invece chiesto ulteriori agevolazioni, in particolare il cambiamento del metodo di valutazione delle partecipazioni e il passaggio all'approccio del *net asset value* (NAV). Tale approccio avrebbe però portato a un incremento dei fondi propri di Credit Suisse SA senza nessuna modifica della sostanza economica, ciò che per la FINMA non entrava in discussione¹⁰³⁴.

In seguito la FINMA ha permesso a CS di ampliare il suo margine di manovra strategico nell'ambito della ristrutturazione. In primo luogo ha ridotto il minimo prudenziale dello 0,3 per cento circa anticipando leggermente l'adeguamento delle componenti progressive nell'esposizione totale. In secondo luogo ha concesso a CS una riduzione temporanea del requisito di secondo pilastro a livello della banca madre, ciò che ha procurato a CS un ulteriore margine di manovra dello 0,7 per cento. Alla fine del terzo trimestre 2022 il minimo prudenziale si situava quindi al 9,3 per cento¹⁰³⁵.

Mediante la vendita totale delle attività con prodotti cartolarizzati la quota CET1 della banca madre sarebbe scesa al di sotto di questa soglia. La FINMA ha segnalato che avrebbe tollerato anche un'ulteriore riduzione temporanea (conforme all'OFoP) al 9 per cento¹⁰³⁶.

Il 17 ottobre 2022 la FINMA ha fatto presente a CS in proposito di avergli già concesso un grande margine di manovra. A causa della suddetta misura della FINMA la quota CET1 attesa della banca madre è scesa dal 10,3 per cento al 9 per cento, ciò che corrispondeva a 2,7 miliardi di franchi alla fine del terzo trimestre 2022. La FINMA ha sottolineato che era giunto il momento per la banca di agire, anziché chiedere ulteriori agevolazioni¹⁰³⁷. La soglia di tolleranza del 9 per cento era giustificata anche dal fatto che le autorità di vigilanza estere nel *Crisis Mana-*

¹⁰³¹ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 73.

¹⁰³² Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 12 ottobre 2022; trascrizione della riunione del CC del 15 ottobre 2022, pag. 5.

¹⁰³³ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 73.

¹⁰³⁴ Verbale dell'incontro ad alto livello del 4 ottobre 2022; verbale dell'incontro ad alto livello del 26 ottobre 2022.

¹⁰³⁵ Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁰³⁶ Verbale dell'incontro ad alto livello del 17 ottobre 2022.

¹⁰³⁷ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 17 ottobre 2022.

gement College avrebbero reagito negativamente al mancato raggiungimento della quota CET1 prescritta, pertanto la FINMA temeva un *ring fencing*, ossia una segregazione delle attività¹⁰³⁸. Durante l'incontro del 17 ottobre 2022, CS ha spiegato i lavori in atto per la vendita del segmento *Securitized Products*. Oltre alla vendita totale e parziale, esisteva una terza opzione secondo cui le attività del segmento sarebbero state ridotte osservando il limite del 9 per cento per il CET1¹⁰³⁹. Nella lettera del 18 ottobre 2022 la FINMA ha definito in uno scritto a CS quali condizioni dovevano essere rispettate affinché si applicassero le agevolazioni¹⁰⁴⁰.

Il 24 ottobre 2022 è stata nuovamente discussa con la FINMA una vendita *in toto*, che tuttavia è apparsa poco realistica a causa dell'elevata probabilità che la quota CET1 scendesse al di sotto del 9 per cento. CS si è quindi concentrato sull'elaborazione dell'accordo quadro per la vendita parziale fino a mercoledì 26 ottobre 2022¹⁰⁴¹.

In occasione del riassetto strategico presentato il 27 ottobre (v. n. 6.1.2), CS ha annunciato anche la vendita parziale del segmento *Securitized Products* a un gruppo di investitori guidato da *Apollo Global Management*. Al riguardo la banca ha inoltre comunicato di avere firmato un accordo di esclusiva con questo gruppo di investitori¹⁰⁴².

Il 9 novembre 2022 la FINMA ha nuovamente discusso il processo di vendita con CS, che prevedeva di concludere l'operazione nel primo trimestre 2023. Ciò avrebbe permesso di liberare due miliardi di liquidità nel quarto trimestre 2022 e circa 10 miliardi nel primo trimestre 2023¹⁰⁴³.

A metà novembre CS ha reso noto pubblicamente che erano stati definiti i termini degli accordi per la vendita ad Apollo di gran parte¹⁰⁴⁴ del segmento *Securitized Products* e che l'operazione sarebbe stata presumibilmente condotta a termine nel primo semestre 2023¹⁰⁴⁵. La reazione dei mercati a questo annuncio è stata meno positiva di quanto sperasse la banca, che ha constatato una sfiducia generalizzata

¹⁰³⁸ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 21 ottobre 2022, pag. 2.

¹⁰³⁹ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 17 ottobre 2022.

¹⁰⁴⁰ Lettera della FINMA a CS del 18 ottobre 2022, pag. 3 seg.

¹⁰⁴¹ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 24 ottobre 2022.

¹⁰⁴² L'accordo prevedeva che la maggioranza dei valori patrimoniali del segmento *Securitized Products* fosse trasferita da CS agli acquirenti, che dovevano amministrare anche i restanti valori patrimoniali a nome di CS e rilevare alcuni servizi continuativi di CS per garantire l'assistenza ai clienti. Cfr. «*Credit Suisse unveils new strategy and transformation plan*», comunicato stampa di CS del 27 ottobre 2022, pag. 2, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 22 novembre 2024).

¹⁰⁴³ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 9 novembre 2022.

¹⁰⁴⁴ CS ha comunicato una riduzione delle attività da 75 miliardi di dollari americani a circa 20 miliardi.

¹⁰⁴⁵ «*Credit Suisse accelerates radical restructuring of Investment Bank; Enters into definitive transaction agreements to sell a significant part of its Securitized Products Group to Apollo*», comunicato stampa di CS del 15 novembre 2022, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 22 novembre 2024).

nei confronti del gruppo CS, alla quale intendeva opporsi con l'attuazione concreta della sua strategia nei mesi successivi¹⁰⁴⁶.

Il 9 febbraio 2023, CS ha comunicato il primo trasferimento della titolarità delle attività (*closing*) ad *Apollo Global Management* avvenuto il giorno precedente¹⁰⁴⁷. Il secondo *closing* è seguito alcune settimane dopo, il 23 febbraio. La vendita doveva concludersi nel primo semestre del 2023 e dalle misure adottate si attendeva un miglioramento delle quote di liquidità e del CET1¹⁰⁴⁸. Dopo la fusione, UBS ha rinegoziato i termini della vendita, che ha concluso all'inizio del 2024¹⁰⁴⁹.

Valutazione della vendita da parte della FINMA

Nel corso dell'autunno 2022, la direzione della FINMA ha informato regolarmente il consiglio di amministrazione in merito ai progressi compiuti dalla banca nella vendita del suo segmento *Securitized Products*. In tale contesto sono stati messi in risalto gli aspetti positivi della vendita, poiché essa avrebbe consentito un abbattimento dei rischi della banca¹⁰⁵⁰.

La vendita era ritenuta importante anche perché CS avrebbe così dimostrato all'opinione pubblica che attuava effettivamente la strategia annunciata. Non si attendeva tuttavia un sostanziale miglioramento della liquidità a seguito della vendita, ma secondo la FINMA la banca riponeva molta fiducia nell'operazione nell'ottica del richiesto adempimento del requisito patrimoniale di secondo pilastro¹⁰⁵¹. Rispetto a una vendita parziale, anche la FINMA riteneva preferibile una vendita di tutte le attività di cartolarizzazione, che tuttavia non si è realizzata per motivi regolamentari¹⁰⁵².

Finalizzazione dei piani di stabilizzazione, emergenza e liquidazione di CS a fine 2022

A complemento delle discussioni sulla situazione dei fondi propri e della liquidità di CS nonché sulla preparazione concreta di una liquidazione (*resolution*) da parte della

¹⁰⁴⁶ Verbale dell'incontro ad alto livello tra la FINMA e CS del 15 novembre 2022.

¹⁰⁴⁷ «*Credit Suisse veröffentlicht Finanzergebnisse für das vierte Quartal 2022*», comunicato stampa di CS del 9 febbraio 2023, www.ubs.com/global/de/>GlobaleThemen>Medien > Credit Suisse, Teil des UBS-Konzerns (stato: 22 novembre 2024).

¹⁰⁴⁸ CS (2023), *Geschäftsbericht 2022*, Zurigo, pag. 6; «*Credit Suisse veröffentlicht Finanzergebnisse für das vierte Quartal 2022*», comunicato stampa di CS del 9 febbraio 2023, www.ubs.com/global/de/>GlobaleThemen>Medien > Credit Suisse, Teil des UBS-Konzerns (stato: 22 novembre 2024).

¹⁰⁴⁹ «*UBS Group AG (UBS) and Apollo conclude investment management and transition services agreement as final step in carve-out of former Credit Suisse Securitized Products business, Atlas SP*», comunicato stampa di UBS del 27 marzo 2024, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > UBS Group AG (stato: 25 giugno 2024).

¹⁰⁵⁰ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 21 ottobre 2022, pag. 2.

¹⁰⁵¹ Trascrizione della riunione del CC del 10 novembre 2022, pag. 6; trascrizione della riunione del CC del 22 febbraio 2023, pag. 6; trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pag. 2.

¹⁰⁵² Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 73.

FINMA, sono proseguiti i lavori sugli usuali piani di stabilizzazione (*recovery plan*), emergenza (*emergency plan*) e liquidazione (*resolution plan*) nonché sulla capacità di risanamento e di liquidazione di CS. Le valutazioni che, a fine 2022, la FINMA ha fatto pervenire a CS consideravano le proposte di CS che portavano la data di fine 2021. In quel momento la situazione risultava immutata rispetto a quella dell'anno precedente, a fine 2020: CS poteva essere liquidato e i piani della banca adempivano i requisiti legali. Di conseguenza la FINMA ha valutato i piani presentati analogamente all'anno precedente, dato che tra questi periodi di valutazione non vi sono state modifiche della legge né sono stati avviati cambiamenti di prassi¹⁰⁵³.

6.3.1.2 Excursus: coinvolgimento del consiglio di amministrazione della FINMA

Nella fase di intensi scambi avuti con CS tra ottobre e dicembre, il consiglio di amministrazione della FINMA è stato regolarmente informato dalla direzione sugli sviluppi presso la banca e le attività operative della FINMA. Nel corso di diverse sedute straordinarie del consiglio di amministrazione, la direzione lo ha preparato ad affari di grande portata su cui, secondo la LFINMA¹⁰⁵⁴, decide il consiglio di amministrazione¹⁰⁵⁵. Ai sensi del regolamento di organizzazione FINMA, sono considerati di grande portata singoli affari con conseguenze potenzialmente di notevole rilevanza per l'insieme dei creditori, degli investitori, degli assicurati o gli affari che riguardano in larga misura la funzionalità dei mercati finanziari. Vi sono compresi cinque tipi di affari di istituti di rilevanza sistemica che hanno come conseguenza misure di protezione, un risanamento, una liquidazione (fallimentare), una revoca dell'autorizzazione, la prima approvazione di piani d'emergenza previsti per legge o ancora supplementi o restrizioni in materia di fondi propri e liquidità. Il consiglio di amministrazione può designare in qualsiasi momento un affare quale affare di grande portata e trattare il caso¹⁰⁵⁶. Secondo la FINMA, finora questa norma non è mai stata applicata. Nel 2019 in seguito a una sentenza del Tribunale federale¹⁰⁵⁷, la definizione di affare di grande portata prevista nel regolamento di organizzazione è stata inoltre inasprita da parte del consiglio di amministrazione della FINMA e resa molto più restrittiva¹⁰⁵⁸.

Il 10 ottobre il consiglio di amministrazione ha discusso la possibile richiesta di un ELA da parte di CS e si è informato sul suo ruolo in questo processo. Ha quindi stabilito che la presidenza avrebbe deliberato in merito a un'eventuale richiesta solo se i tempi non permettevano un rinvio, come previsto nel regolamento di organizzazione,

¹⁰⁵³ Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione; FINMA, Rapporto sulla resolution relativo al 2023, consultabile all'indirizzo www.finma.ch > Applicazione > Recovery e resolution > Rapporto sulla resolution > Archivio > Rapporto sulla resolution relativo al 2023 (stato: 27 novembre 2024).

¹⁰⁵⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 54.

¹⁰⁵⁵ Art. 9 cpv. 1 lett. b LFINMA

¹⁰⁵⁶ Art. 2^{bis} del regolamento del 18 dicembre 2008 sull'organizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA (Regolamento di organizzazione FINMA) (stato: 15 maggio 2024)

¹⁰⁵⁷ Sentenza del Tribunale federale 2C_387/2018 del 18 dicembre 2018.

¹⁰⁵⁸ Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

mentre la decisione sulla conferma della solvibilità sarebbe stata presa a maggioranza. Se CS avesse richiesto un ELA, la BNS avrebbe sottoposto alla FINMA una tabella (prospetto del capitale) in cui figuravano i dati sulla solvibilità della banca. Lo stato maggiore di crisi della FINMA avrebbe verificato la plausibilità dei dati e sottoposto al consiglio di amministrazione la richiesta di rilasciare (o non rilasciare) una conferma della solvibilità. Si segnala al riguardo che la concessione di ELA compete esclusivamente alla BNS e la FINMA prende posizione solo a titolo consultivo¹⁰⁵⁹.

Due giorni dopo, nel corso di una seduta straordinaria, il consiglio di amministrazione della FINMA ha discusso i documenti e i processi necessari per confermare la solvibilità nel caso in cui CS avesse richiesto un ELA. Sulla scorta dei documenti disponibili in quel momento, i membri hanno espresso parere favorevole alla conferma della solvibilità. Hanno poi discusso l'approvazione dell'ELA e il rischio di una fuga di notizie. La presidente ha richiamato l'attenzione del consiglio di amministrazione sul fatto che era ancora appropriato tenersi sempre disponibili nei confronti di una richiesta. Infine, il consiglio di amministrazione ha discusso con il direttore la situazione di capitale della banca e la prevista vendita del segmento *Securitized Products*¹⁰⁶⁰.

Nel corso di diverse sedute ordinarie e straordinarie del consiglio di amministrazione che si sono tenute nelle settimane successive, la direzione ha regolarmente informato sulle misure di capitalizzazione di CS, sul progressivo deteriorarsi della situazione di liquidità e sugli scenari di crisi discussi nel CC. Tuttavia, la direzione si è limitata a chiedere di prendere atto degli affari senza presentare proposte di decisione¹⁰⁶¹. Il 24 ottobre il consiglio di amministrazione ha tematizzato anche il ruolo della FINMA in un PLB, giungendo alla conclusione che la BNS avrebbe avuto una funzione prioritaria dal momento che si tratta di uno strumento di liquidità. Il responsabile della divisione Recovery e Resolution ha spiegato che un ricorso al PLB avrebbe potuto comportare l'azzeramento delle obbligazioni AT1, come previsto nella regolamentazione emanata dal legislatore conformemente al disciplinamento TBTF. Il consiglio di amministrazione ha quindi discusso anche la difficoltà di individuare gli investitori AT1 come pure le ripercussioni dell'azzeramento degli strumenti AT1 sulla capitalizzazione della banca madre di CS¹⁰⁶². All'inizio di novembre il consiglio di amministrazione si è occupato approfonditamente della procedura e delle condizioni di un risanamento nonché dei test previsti per il fine settimana in cui intraprendere l'azione di *resolution*¹⁰⁶³.

Il 3 novembre la presidente del consiglio di amministrazione ha informato gli altri membri del consiglio in merito ai colloqui intercorsi con il capo del DFF, il presidente della BNS e il collegio del Consiglio federale sull'introduzione del PLB e sul suo meccanismo di azione. Il responsabile della divisione Banche ha anche fatto notare

¹⁰⁵⁹ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 10 ottobre 2022, pag. 2 seg.

¹⁰⁶⁰ Verbale della seduta consiglio di amministrazione della FINMA del 12 ottobre 2022, pag. 2 seg.

¹⁰⁶¹ Verbalì delle sedute del consiglio di amministrazione della FINMA del 14 ottobre 2022, del 21 ottobre 2022 e del 26 ottobre 2022.

¹⁰⁶² Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 24 ottobre 2022, pag. 2 seg.

¹⁰⁶³ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 1° novembre 2022, pag. 3 seg.

che la FINMA era insoddisfatta dei dati forniti da CS. La presentazione settimanale dei principali indicatori della banca era incompleta, in parte datata e non sufficientemente categorizzata per permettere alla FINMA di prendere potenziali decisioni su una solida base di dati¹⁰⁶⁴. Egli ha anche presentato la pianificazione concreta per una liquidazione (*resolution*) di CS illustrando diversi aspetti, tra l'altro come la FINMA determinava il PONV della liquidità e valutava le prospettive di successo di un risanamento¹⁰⁶⁵.

Il 7 novembre il consiglio di amministrazione si è quindi chinato sull'ordinanza elaborata dalla SFI per porre in vigore il dispositivo PLB e ha discusso diverse proposte di modifica di cui il DFF è stato messo a conoscenza (v. n. 6.3.4.2)¹⁰⁶⁶. Nelle altre sedute del mese di novembre il consiglio di amministrazione è stato regolarmente aggiornato sulla situazione della liquidità e del capitale di CS, sui preparativi ancora in corso per un possibile ricorso all'ELA e sui lavori concernenti l'ordinanza PLB. Inoltre ha condotto discussioni approfondite sullo svolgimento di un risanamento, in merito al quale ha riflettuto sulle esigenze di capitale e di liquidità, sulla struttura di *governance* e sulle ripercussioni economiche negative per l'economia di un risanamento o di un fallimento¹⁰⁶⁷.

A detta del consiglio di amministrazione, dal 10 ottobre 2022 esso è stato preparato dalla direzione a una richiesta di ELA o a una conferma di solvibilità. La trattazione di una simile richiesta si è svolta il 12 ottobre 2022 sulla base di dati effettivi di CS e di nuovo il 14 novembre 2022 con dati aggiornati ed è stata seguita da una votazione consultiva. Dopodiché la direzione è stata incaricata di comunicare immediatamente qualsiasi cambiamento prevedibile e sostanziale della situazione¹⁰⁶⁸.

A inizio dicembre il consiglio di amministrazione è stato informato che i piani d'emergenza della banca non erano adeguati e che era possibile un ricorso all'ELA durante le festività di fine anno. Ha quindi deciso che, in una delle sue successive sedute, avrebbe predisposto al meglio le basi per decidere tra risanamento o fallimento. In tale ottica, ha incaricato di approntare i documenti e i dati che avrebbero consentito di stabilire le possibilità di successo di un risanamento e uno specchio con la ripartizione dei ruoli delle diverse unità che sarebbero state coinvolte in un risanamento¹⁰⁶⁹. Sebbene la situazione di CS si fosse deteriorata durante le festività e si prospettasse un ricorso all'ELA (v. n. 6.3.6), non erano necessarie ulteriori sedute, ma – come già da ottobre 2022 – il consiglio di amministrazione doveva rimanere costantemente disponibile.

¹⁰⁶⁴ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 3 novembre 2022, pag. 2 seg.

¹⁰⁶⁵ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 3 novembre 2022, pag. 3.

¹⁰⁶⁶ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 7 novembre 2022, pag. 2 seg.

¹⁰⁶⁷ Verbal delle sedute del consiglio di amministrazione della FINMA del 10 novembre 2022, del 14 novembre 2022 e del 30 novembre 2022.

¹⁰⁶⁸ Verbal delle sedute del consiglio di amministrazione della FINMA del 10 ottobre 2022, del 12 ottobre 2022 e del 14 novembre 2022.

¹⁰⁶⁹ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 7 e 8 dicembre 2022.

6.3.1.3 Scambi tra la FINMA e le autorità estere

Nella vigilanza globale sulle grandi banche che operano su scala internazionale la FINMA partecipa ai cosiddetti *colleges*¹⁰⁷⁰ in cui collabora con le autorità di vigilanza estere¹⁰⁷¹. Tra questi si annoverano il *General College*, che comprende sostanzialmente tutte le autorità di vigilanza internazionali rilevanti per CS, e l'*APAC College* con diverse autorità dell'area asiatica e del Pacifico¹⁰⁷². Tuttavia, la collaborazione si è svolta in particolare nel contesto del *Core College of Supervisors*, cui appartengono la Fed, la *Federal Reserve Bank of New York* e la PRA. In tempi non di crisi questa forma di scambio avveniva almeno una volta al mese, ma da ottobre 2022, quando è cominciata la fase di crisi, le riunioni sono diventate più frequenti e i membri del *Core College of Supervisors* hanno intrattenuto contatti quasi quotidiani¹⁰⁷³.

A questi organi si è affiancato il *Crisis Management Group* (CMG), che comprendeva le principali autorità di vigilanza e di insolvenza delle banche interessate – nel caso di CS, anche la BNS¹⁰⁷⁴. I suoi obiettivi erano valutare la capacità di liquidazione (*resolvability*) della banca, sviluppare il piano di liquidazione (*resolution plan*) per la G-SIB e discutere la relativa strategia di crisi o *resolution*¹⁰⁷⁵. Infine, dal 2011 sono stati istituiti per le due grandi banche svizzere i cosiddetti *Crisis Management Colleges* (CMC), che si svolgevano ogni anno, duravano da due a tre giorni e servivano a informare le autorità estere in merito allo stato di avanzamento della preparazione e della gestione di crisi delle banche¹⁰⁷⁶.

Dall'inizio di ottobre la FINMA ha intensificato i suoi scambi con le autorità di *resolution* statunitensi e britanniche nell'ambito del *Core College of Supervisors*. Secondo le indicazioni della stessa FINMA, da questo momento le sue interazioni con le autorità partner, la BNS e i servizi preposti alla gestione della liquidità della banca hanno avuto luogo con frequenza giornaliera. Le autorità hanno chiesto tra l'altro a CS di inserire nelle comunicazioni il *liquidity crisis template* (LCT), per consentire un monitoraggio di vigilanza approfondito della situazione quotidiana di liquidità della banca¹⁰⁷⁷. All'inizio di ottobre, quasi contestualmente alla determinazione della fase

¹⁰⁷⁰ I *colleges* costituiscono piattaforme permanenti di cooperazione tra autorità internazionali relativamente a un gruppo o un conglomerato finanziario. Servono allo scambio di informazioni e di esperienze nell'ottica di intensificare la cooperazione tra le autorità e migliorare la vigilanza sui gruppi che operano su scala internazionale. La FINMA gestisce *supervisory* e *crisis management colleges* per diversi gruppi aventi sede in Svizzera.

¹⁰⁷¹ FINMA, *College*, www.finma.ch > FINMA > Cooperazione internazionale > Cooperazione in materia di vigilanza > College (stato: 21 giugno 2024).

¹⁰⁷² FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 11 seg. e 82.

¹⁰⁷³ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 11.

¹⁰⁷⁴ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 11.

¹⁰⁷⁵ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 82.

¹⁰⁷⁶ Risposte scritte alla CPI del 15 aprile 2024.

¹⁰⁷⁷ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 71.

«rossa» da parte del CC, è stato formalmente convocato il cosiddetto CMC^{1078, 1079}. Secondo la FINMA, tra ottobre 2022 e febbraio 2023 si sono svolte diverse telefonate ad alto livello nell'ambito del CMG, del CMC e bilateralmente con le autorità estere¹⁰⁸⁰, con l'obiettivo soprattutto di condividere informazioni tra le autorità sulla situazione di CS, scambiare punti di vista su aspetti prudenziali e rispondere a questioni tecniche. A detta della FINMA, sono avvenuti ulteriori scambi tra le autorità per aggiornarsi sulla situazione della banca, ma non sono stati presi appunti sui colloqui né redatti verbali¹⁰⁸¹.

L'11 ottobre 2022 la FINMA ha informato le autorità estere nel quadro del CMC in merito all'intensificata vigilanza sulla situazione di liquidità di CS, alle agevolazioni temporanee che dovevano essere accordate alla banca e ai preparativi in caso di un ulteriore deteriorarsi della situazione¹⁰⁸². Nell'ottica dell'utilizzo del cuscinetto di secondo pilastro e della considerata violazione dei requisiti di primo pilastro, la FINMA ha discusso il 20 ottobre 2022 con la PRA e il 23 ottobre con la Fed le possibilità di *upstreaming* (restrizioni ai flussi di denaro tra filiali e banca madre) di CS in Svizzera e all'estero. Sono stati tematizzati anche la vendita parziale prevista da CS del segmento *Securitized Products* (v. riquadro 9 al n. 6.3.1.1) e i lavori preparatori delle autorità svizzere nello scenario di *resolution* (incluso il PLB). La scarsa capacità di finanziamento di CS rendeva difficile una vendita *in toto*, mentre appariva più probabile una vendita parziale. In quel momento la Fed si mostrava poco disponibile a consentire a CS l'utilizzo del cuscinetto di fondi propri nell'ambito del primo pilastro¹⁰⁸³. Il 24 ottobre 2022 i colloqui trilaterali tra le autorità si sono concentrati sull'erosione di tale cuscinetto di CS, che è stata confermata da tutte le autorità. In occasione di questi scambi, la FINMA ha informato anche sulle considerazioni della banca in merito alla scelta tra il ricorso all'ELA e il mancato adempimento dei requisiti di primo pilastro¹⁰⁸⁴.

Da fine ottobre e nel corso del mese di novembre la FINMA ha tenuto costantemente informate le autorità britanniche e statunitensi, sia in seno al CMC sia bilateralmente, sull'andamento della situazione di liquidità di CS, le sue misure di emergenza, la vendita del segmento *Securitized Products*, i lavori della FINMA nell'ottica di una *resolution* nonché sui preparativi in corso per il PLB¹⁰⁸⁵. Il 16 novembre la FINMA ha

¹⁰⁷⁸ Inizialmente vi hanno preso parte soltanto la FINMA, la Fed (Stati Uniti) e la PRA (Regno Unito), da novembre, sulla base di *cooperation agreement* temporanei, anche la SEC (Stati Uniti) e il *New York State Department of Financial Services*. Fonte: verbali delle telefonate ad alto livello tra i membri del CMC del 1° novembre 2022 e del 2 novembre 2022.

¹⁰⁷⁹ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 34.

¹⁰⁸⁰ Cronologia della FINMA del 19 settembre 2023; la FINMA ha redatto diversi appunti su questi colloqui (non veri e propri verbali), su cui si basa la seguente sintesi.

¹⁰⁸¹ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023; lettera della FINMA alla CPI del 22 marzo 2024.

¹⁰⁸² Verbale della telefonata ad alto livello tra i membri del CMC dell'11 ottobre 2022.

¹⁰⁸³ Verbale della telefonata ad alto livello con la PRA del 20 ottobre 2022; verbale della telefonata ad alto livello con la Fed del 23 ottobre 2022.

¹⁰⁸⁴ Verbale della telefonata ad alto livello tra FINMA, Fed e PRA del 24 ottobre 2022.

¹⁰⁸⁵ Verbale della telefonata ad alto livello tra i membri del CMC del 31 ottobre 2022; verbale della telefonata ad alto livello con la Fed del 2 novembre 2022; verbale della telefonata ad alto livello tra i membri del CMC dell'8 novembre 2022; verbale della telefonata ad alto livello con la Fed del 10 novembre 2022.

inoltre avuto uno scambio con il presidente e altro personale di alto livello della SEC sulle conseguenze, dal suo punto di vista, di un azzeramento degli strumenti di *bail-in* di CS negli Stati Uniti¹⁰⁸⁶.

Il 16 dicembre la FINMA ha comunicato alla Fed e alla PRA, nel corso di una telefonata in seno al CMG, che l'aumento di capitale di CS si era concluso con successo e, considerando la quota CET1 superiore al 13 per cento, non incombevano problemi di capitalizzazione. La situazione della liquidità appariva stabile, seppure fragile, mentre si attendeva un impatto positivo dalla conclusione della vendita del segmento *Securitized Products* nel corso dei mesi seguenti. La FINMA ha comunicato di non essere in un periodo di *runway* e di ritenere che in quel momento non avrebbe dovuto ricorrere a misure di *resolution* e ha constatato che era di centrale importanza una disponibilità operativa per un periodo da sette a dieci giorni. Essa ha inoltre apprezzato la costruttiva interazione con le altre autorità in merito alla pianificazione della *resolution*¹⁰⁸⁷. Il 19 dicembre il colloquio bilaterale con la Fed si è incentrato sull'esiguo cuscinetto di liquidità della banca e sulla possibile inadempienza delle prescrizioni sulla liquidità negli Stati Uniti. Il limite inferiore di 18 miliardi di dollari americani stabilito dalla Fed per le giacenze di liquidità, al cui raggiungimento la Fed si attendeva una comunicazione da parte di CS (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2), era in quel momento sotto pressione secondo le autorità statunitensi¹⁰⁸⁸.

All'inizio di febbraio si sono tenuti due ulteriori scambi con la Fed dopo di che, secondo le informazioni in possesso della CPI, sono seguite telefonate ad alto livello con le autorità americane e britanniche solo nel marzo 2023, quando la crisi si è acuita (v. n. 7.2).

6.3.2 Misure della BNS a partire da ottobre 2022

Dal mese di ottobre 2022 la BNS era in prima linea nei diversi organi di crisi istituiti (v. n. 6.3.3 e seguenti). Di seguito sono illustrate le misure che la BNS ha adottato nel quadro dei suoi compiti macroprudenziali nei confronti di CS e in conformità ai suoi strumenti di politica monetaria.

Concretamente, nell'ottobre 2022 la BNS ha condotto una discussione con CS in merito a una riduzione del limite a disposizione della banca per lo schema di rifinanziamento straordinario (SRS; v. n. 3.3). Con una riduzione di questo limite, CS avrebbe potuto generare fino a 10 miliardi di franchi di liquidità senza dover menzionare il ricorso all'SRS nel quadro della comunicazione dei suoi risultati per il terzo trimestre 2022. La BNS ha appoggiato le intenzioni della banca, poiché un ricorso all'SRS in quelle circostanze (annuncio del riassetto strategico il 27 ottobre 2022) avrebbe potuto diffondere un clima di incertezza sui mercati. CS ha però ritirato di sua iniziativa la richiesta di riduzione del limite a fine ottobre¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁶ Risposte scritte alla CPI del 15 aprile 2024, pag. 4 seg.

¹⁰⁸⁷ Verbale della telefonata ad alto livello tra i membri del CMC del 16 dicembre 2022.

¹⁰⁸⁸ Verbale della telefonata ad alto livello con la Fed del 19 dicembre 2022.

¹⁰⁸⁹ Lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024, allegato 2 «*Austausch mit Credit Suisse (CS) – Collateral Prüfungen*».

Nell'ottobre 2022 e ancora a fine dicembre 2022, la BNS ha valutato con la banca come avrebbe potuto concederle liquidità evitando di menzionare «ELA» o «sostegno straordinario di liquidità» per impedire la stigmatizzazione che sarebbe seguita alla divulgazione del ricorso a questo strumento. Tale approccio è stato tuttavia abbandonato poiché la designazione formale del prelievo di liquidità presso la BNS non avrebbe avuto alcun impatto sugli obblighi di pubblicazione di CS in Svizzera e negli Stati Uniti¹⁰⁹⁰.

Riquadro 10: Le diverse linee di liquidità della BNS

Nel quadro della crisi di CS l'attenzione si è concentrata su diverse linee di liquidità della BNS: SRS, ELA, ELA+ e PLB. Questi strumenti non erano tutti a disposizione parallelamente e non sono stati nemmeno utilizzati contemporaneamente. Il presente riquadro illustra le particolarità di queste linee di liquidità e quando sono state utilizzate.

Schema di rifinanziamento straordinario (SRS)

Mediante l'SRS la BNS è in grado di mettere a disposizione liquidità per i suoi partner commerciali, affinché questi ultimi possano superare a breve termine una carenza di liquidità imprevista (v. n. 3.3).

CS ha ottenuto il 16 marzo 2023 10 miliardi di franchi a titolo di SRS (v. n. 7.2.2.5).

Emergency liquidity assistance (ELA)

Quale *lender of last resort* la BNS può concedere a una banca che non è più in grado di finanziarsi sul mercato un sostegno straordinario di liquidità (*emergency liquidity assistance*, ELA). Secondo la legge ciò può avvenire soltanto se i mutui sono coperti da garanzie sufficienti¹⁰⁹¹.

L'importo che una banca può ottenere a titolo di ELA (potenziale ELA) dipende da diversi fattori, fra l'altro, dal fatto se la banca ha effettuato i necessari lavori preparatori relativi alle garanzie e se le garanzie non sono già state impiegate per altri scopi (n. 5.5.3).

Il 16 marzo 2023 CS ha ottenuto circa 38 miliardi di franchi a titolo di ELA (v. n. 7.2.2.5).

Emergency liquidity assistance plus (ELA+)

Mediante il sostegno supplementare di liquidità (ELA+) la BNS concede un sostegno di liquidità senza garanzie dirette della banca o una garanzia della Confederazione (che richiede l'approvazione della DelFin). Questa possibilità è stata sancita il 16 marzo 2023 dal Consiglio federale in un'ordinanza di necessità che ha creato la base legale per questo nuovo genere di sostegno di liquidità della

¹⁰⁹⁰ Lettera della BNS alla CPI del 17 giugno 2024, allegato 2 «Austausch mit Credit Suisse (CS) – Collateral Prüfungen».

¹⁰⁹¹ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN

BNS. Secondo l'ordinanza di necessità, in contropartita alla concessione di ELA+, alla BNS sarebbe stato accordato un privilegio nel fallimento. Sulla base di una valutazione delle autorità riguardo al valore di questo privilegio nel fallimento in quel momento, l'importo massimo da versare a questo titolo è stato inizialmente fissato dal Consiglio federale mediante decisione, dopo aver consultato la BNS, a 50 miliardi di franchi (solo per CS). Il 19 marzo questo importo massimo è stato aumentato a 100 miliardi di franchi (di cui 50 miliardi per CS e 50 per UBS).

Sul piano temporale la concessione di un primo mutuo a titolo di ELA+ da parte della BNS a CS ha avuto luogo subito dopo l'adozione dell'ordinanza di necessità del 16 marzo, precisamente il 17 marzo e quindi prima della concessione del mutuo PLB. In questo momento il potenziale ELA era già esaurito. Un secondo mutuo ha avuto luogo il 19 marzo 2023. Nel complesso, su richiesta, la BNS ha concesso alle due società svizzere di CS, Credit Suisse SA e Credit Suisse (Svizzer) SA, 50 miliardi di franchi di liquidità a titolo di ELA+ (n. 7.2.3.5 e 7.2.5.5).

Public liquidity backstop (PLB)

Qualora non disponga più di attivi che possano fungere da garanzie per l'ELA, la banca può anche ricorrere a una garanzia di terzi, segnatamente a una garanzia della Confederazione. La base legale che consente alla Confederazione di accordare questa garanzia non esisteva nel marzo 2023 (v. n. 6.3.4.2). Il Consiglio federale ha creato la base legale per una simile garanzia, e quindi per i mutui PLB, mediante l'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023. La DelFin ha approvato un credito d'impegno urgente necessario a tale scopo pari a 100 miliardi di franchi (v. n. 7.2.5.5).

Su questa base, a partire dal 19 marzo la BNS ha potuto concedere a CS liquidità sotto forma di un mutuo PLB per un massimo di 100 miliardi di franchi. Nel complesso, su richiesta, la BNS ha concesso alla banca a questo titolo 70 miliardi di liquidità.

6.3.3 Le autorità intensificano il monitoraggio della situazione a partire da ottobre 2022

Come menzionato in precedenza (v. n. 6.1.2), all'inizio di ottobre 2022 CS ha subito massicci deflussi di liquidità, che hanno comportato un più assiduo affiancamento da parte delle autorità.

6.3.3.1 **Passaggio alla modalità di crisi e prime discussioni sugli scenari negli organi di coordinamento**

Attivazione della modalità di crisi

Nel corso della riunione del CC del 5 ottobre, il responsabile della divisione Banche della FINMA ha presentato le cifre sulla liquidità di CS e ha comunicato ai membri del CC che quel giorno la FINMA era passata alla modalità di crisi conformemente alle sue direttive interne¹⁰⁹². La modalità di crisi ha inciso sull'organizzazione di progetto della FINMA, prima di tutto nel senso che è stato istituito un comitato della direzione¹⁰⁹³ abilitato a interpellare direttamente il consiglio di amministrazione senza dover coinvolgere l'intera direzione.

Il CC ha quindi valutato se, in base al suo regolamento di organizzazione, dovesse passare anch'esso alla modalità di crisi o «fase rossa». Secondo tale regolamento, la modalità di crisi deve essere attivata se la situazione sui mercati finanziari o di singoli istituti svizzeri comporta un pericolo immediato per l'economia svizzera o per il funzionamento del sistema finanziario svizzero o internazionale¹⁰⁹⁴. In considerazione della situazione e per garantire la credibilità di eventuali misure, il vicepresidente della BNS, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, la direttrice dell'AFF e il direttore della FINMA hanno deciso di attivare la «fase rossa» informandone i membri dell'OD, come previsto dal regolamento¹⁰⁹⁵. Le riunioni del CC si sono quindi tenute con maggiore frequenza: non più una–due volte l'anno, come in tempi normali, ma diverse volte al mese o, addirittura, alla settimana. Anche l'OD, che viene convocato all'occorrenza e, in particolare, su richiesta del CC, ha aumentato la frequenza delle sue riunioni in seguito all'attivazione della «fase rossa»¹⁰⁹⁶. Inoltre i membri del CC, come previsto nel suo regolamento di organizzazione¹⁰⁹⁷, hanno definito un conciso piano di comunicazione di crisi incentrato sui due elementi seguenti: CS stava verificando la sua strategia e, in questa fase, era seguito con attenzione dalla FINMA¹⁰⁹⁸; la comunicazione sarebbe rimasta passiva e sarebbero state fornite informazioni soltanto in risposta alle domande dei media alle autorità.

Primi colloqui sui diversi scenari per la gestione della crisi

Nella riunione del CC del 5 ottobre è stato infine istituito un gruppo di lavoro in cui erano rappresentate la BNS, la FINMA, l'AFF e la SFI. Il suo compito consisteva nell'approfondire le diverse opzioni a disposizione delle autorità e i relativi pro e contro. Il gruppo di lavoro era diretto dal responsabile della divisione Recovery e Reso-

¹⁰⁹² Trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022.

¹⁰⁹³ È composto dal direttore, il responsabile della divisione Recovery e Resolution, il responsabile della divisione Banche e il responsabile della divisione Enforcement della FINMA.

¹⁰⁹⁴ Art. 3.2.1 del regolamento di organizzazione del Comitato per le crisi finanziarie (*Organisationsreglement des Ausschuss Finanzkrisen*) del 6 gennaio 2015.

¹⁰⁹⁵ Art. 3.2.5 del regolamento di organizzazione del Comitato per le crisi finanziarie (*Organisationsreglement des Ausschuss Finanzkrisen*) del 6 gennaio 2015.

¹⁰⁹⁶ L'elenco delle riunioni che l'OD e il CC hanno tenuto dall'estate del 2022 è contenuto nella cronologia in allegato al presente rapporto.

¹⁰⁹⁷ Art. 3.2.4 del regolamento di organizzazione del Comitato per le crisi finanziarie (*Organisationsreglement des Ausschuss Finanzkrisen*) del 6 gennaio 2015.

¹⁰⁹⁸ Trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022.

lution della FINMA¹⁰⁹⁹ e le prime analisi condotte sono state discusse l'11 ottobre in seno al CC. Allora le autorità parlavano di diverse fasi¹¹⁰⁰: la prima riguardava le misure con cui poter affrontare la carenza di liquidità di CS, segnatamente mediante un ELA, che era una misura già disponibile¹¹⁰¹. Nella seconda fase, per il caso in cui l'ELA non avesse sortito l'effetto auspicato, sono stati presi in considerazione un risanamento o un ricorso al PLB. Al riguardo è stato constatato che i necessari lavori preparatori non erano ancora stati effettuati. La terza fase consisteva nella liquidazione con l'attivazione del piano d'emergenza per l'unità svizzera (*break-up*)¹¹⁰². Il capo del gruppo di lavoro riteneva prematuro discutere questa possibilità, dato che sarebbe stata solo secondaria rispetto alla strategia preferita di un risanamento mediante «*single point of entry bail-in*» e PLB (cosiddetto scenario di riserva)¹¹⁰³. I membri del CC convenivano che la situazione doveva essere seguita con attenzione e che non si poteva fare affidamento solo sulle valutazioni della banca¹¹⁰⁴. In base alle informazioni in possesso della CPI, nel corso della summenzionata riunione è stato tematizzato per la prima volta anche l'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1¹¹⁰⁵.

Riquadro 11: Elaborazione degli scenari di uscita dalla crisi

Dall'autunno 2022 le autorità hanno iniziato ad analizzare diversi scenari (ipotetici) di uscita dalla crisi. Il presente riquadro fornisce una visione d'insieme degli scenari discussi e rimanda al relativo numero, per consentire di ricostruire gli scambi di vedute tra le autorità.

CS supera la crisi con le proprie forze

Questo scenario prevedeva che CS riuscisse a superare la crisi con le proprie forze. La banca avrebbe avuto la possibilità di ricorrere ai sostegni di cui disponeva, come l'ELA (strumento standard, già previsto nella legislazione, v. n. 5.5.3) o eventualmente l'ELA+¹¹⁰⁶ (opzione che doveva essere introdotta mediante il diritto di necessità)¹¹⁰⁷. Tale scenario è stato privilegiato a lungo dalle autorità, poiché nutrivano perplessità di fronte a un loro intervento troppo repentino. Solamente il 15 marzo 2023 esse sono giunte alla conclusione che questa opzione non fosse definitivamente più percorribile.

¹⁰⁹⁹ Trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022.

¹¹⁰⁰ Successivamente le autorità hanno parlato soprattutto di «scenari».

¹¹⁰¹ In questo contesto la FINMA ha quantificato il potenziale di ELA a circa 30 miliardi di franchi e ha qualificato questo importo come «molto ingente». Essa ha anche indicato che un importo ingente poteva diventare «*up-streamed*». Trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022, pagg. 9 e 13.

¹¹⁰² Trascrizione della riunione del CC dell'11 ottobre 2022; presentazione PowerPoint «*Auslegeordnung für ein Szenario Vertrauenskrise*», riunione del CC dell'11 ottobre 2022.

¹¹⁰³ Trascrizione della riunione del CC dell'11 ottobre 2022, pagg. 14–15; presentazione PowerPoint per la riunione dell'OD del 23 ottobre 2022.

¹¹⁰⁴ Trascrizione della riunione del CC dell'11 ottobre 2022, pag. 17.

¹¹⁰⁵ Trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022, pag. 10.

¹¹⁰⁶ ELA+ è stato utilizzato quale concetto solo successivamente.

¹¹⁰⁷ Altre definizioni di questo scenario: opzione A oppure A+, scenario 1; v. la cronologia degli scenari del DFF del 22 novembre 2023 approntata su richiesta della CPI.

Nello scenario esposto il ruolo dei diversi attori sarebbe stato quello che compete loro normalmente. La FINMA avrebbe esercitato la vigilanza e accompagnato le misure adottate dalla banca. Se ne ricorrevano le circostanze, avrebbe concesso temporanee agevolazioni prudenziali. La BNS, in qualità di prestatrice di ultima istanza (*lender of last resort*, LoLR), avrebbe messo a disposizione l'ELA ed eventualmente l'ELA+. Il DFF e il Consiglio federale sarebbero stati responsabili dell'accompagnamento politico generale.

Acquisizione di CS da parte di un'altra banca

Questo scenario prevedeva due varianti: l'acquisizione di CS da parte di una banca svizzera oppure da parte di una banca estera¹¹⁰⁸. Le autorità hanno preso in considerazione questo scenario a partire dalla fine di ottobre 2022, accompagnato da misure tra cui l'ELA (strumento già a disposizione), l'ELA+ o il PLB. Ciò presupponeva anche l'applicazione del diritto di necessità (per le due ultime opzioni) e l'azzeramento delle obbligazioni AT1. L'acquisizione da parte di una banca estera è stata discussa; a causa del suo carattere transnazionale una simile transazione sarebbe stata però molto complessa e molto probabilmente avrebbe richiesto più tempo sia per la preparazione che per l'attuazione.

Nel fine settimana di crisi le autorità hanno deciso di perseguire una delle varianti di questo scenario (fusione con UBS). Occorre tuttavia segnalare che la garanzia in caso di dissesto a UBS e la limitazione per diritto di necessità dei diritti degli azionisti non erano parte dei preparativi e sono state discusse soltanto dal 17 al 19 marzo 2023 (v. n. 7.2.3–7.2.5).

Risanamento della banca e misure di capitalizzazione

Questo scenario prevedeva il risanamento di CS secondo il piano di risanamento della FINMA. Questo strumento è previsto nella legislazione TBTF (v. n. 5.2.2.1)¹¹⁰⁹. Le azioni e il capitale AT1 sarebbero state azzerate (perdita totale per gli azionisti) e sarebbe stato effettuato un *bail-in* di capitale di terzi per ricapitalizzare l'istituto. In questo scenario il ruolo della FINMA sarebbe consistito nell'attuare il piano di risanamento e il *bail-in*, mentre la BNS sarebbe stata responsabile dell'attuazione dell'ELA ed eventualmente dell'ELA+ e del PLB. Dato che l'ELA+ e il PLB potevano essere introdotti solo nell'ambito del diritto di necessità, la BNS sarebbe stata affiancata dal DFF e dal Consiglio federale. Questa misura era già stata menzionata e discussa durante le prime considerazioni.

¹¹⁰⁸ Altre definizioni di questo scenario: opzione b, scenario 2, progetto «Como», «*Project Africa*»; v. la cronologia degli scenari del DFF del 22 novembre 2023 approntata su richiesta della CPI.

¹¹⁰⁹ Altre definizioni di questo scenario: opzione C, scenario 3. In alcuni documenti in francese è utilizzato il termine «liquidation»; v. la cronologia degli scenari del DFF del 22 novembre 2023 approntata su richiesta della CPI.

Fallimento della banca e attivazione del piano d'emergenza

Questo scenario prevedeva l'apertura del fallimento nei confronti di CS (Credit Suisse Group e Credit Suisse SA) e, grazie all'attivazione del piano d'emergenza, così come previsto nella legislazione (v. n. 5.2.2.1), il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera¹¹⁰. Lo scenario è stato discusso soltanto a partire da novembre 2022. Un'altra variante considerata per l'unità svizzera era quella di una TPO, ossia una nazionalizzazione temporanea in attesa di trovare una soluzione privata. Per quanto non rappresenti uno strumento classico della legislazione TBTF, le autorità avevano già cominciato a riflettervi nel 2020 (v. n. 5.2.2.1 e 5.2.5.6). Questa variante non deve essere confusa con la nazionalizzazione dell'intero Credit Suisse Group (v. scenario seguente).

Nazionalizzazione (temporanea) di CS

Questo scenario prevedeva che, nell'ambito di una TPO, la Confederazione rilevasse provvisoriamente l'intero Credit Suisse Group¹¹¹. In questo scenario, che ha cominciato a essere discusso nel marzo 2023, l'applicazione del diritto di necessità sarebbe stata necessaria per diversi aspetti: ELA+, PLB, creazione di una base giuridica per l'acquisizione da parte della Confederazione ed esproprio degli azionisti. Lo scenario avrebbe comportato anche un azzeramento delle obbligazioni AT1.

Altre misure discusse, ma non approfondite

Rafforzamento dei fondi propri da parte della Confederazione (partecipazione al capitale): la Confederazione avrebbe apportato capitale a favore di CS per aumentare il suo capitale e stabilizzare la situazione. Ciò avrebbe comportato un azzeramento delle obbligazioni AT1. Tale misura, che può essere considerata come una forma di TPO (v. n. 5.2.5.6), è stata discussa il 15 ottobre 2022 in seno al CC, ma respinta dopo una prima analisi e riconsiderata brevemente nel marzo 2023¹¹².

PLB come pura misura di liquidità: il Consiglio federale avrebbe introdotto il PLB nell'ambito del diritto di necessità, al di fuori di un risanamento o una fusione, per garantire la liquidità di CS. Questo strumento si annovera tra le misure TBTF ed è già stato utilizzato in altri Paesi, mentre in Svizzera non era ancora disponibile (v. n. 5.2.6.2). La possibilità di adottare la sola base giuridica di un PLB (quindi senza «attivazione» dello stesso) mediante il diritto di necessità avrebbe dovuto essere discussa nel corso della seduta del Consiglio federale del 4 novembre 2022, che però è stata cancellata con breve preavviso in considerazione delle valutazioni della situazione di liquidità di CS e dell'impatto dello strumento (v. n. 6.3.4.1).

Cronologia delle discussioni degli scenari tra le autorità

- Da ottobre a dicembre 2022: discussione delle diverse fasi delle misure in seno all'OD e al CC (n. 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5).
- Gennaio 2023: formalizzazione dei quattro scenari nell'OD e nel CC (n. 6.4.2).

- Febbraio 2023: discussione degli scenari in seno al Consiglio federale (n. 6.4.3.1).
- Da febbraio a metà marzo 2023: elaborazione degli scenari nell'OD e nel CC (n. 6.4.3.2).

Le possibili misure sono state nuovamente trattate nella riunione del CC del 15 ottobre quando, a livello del CC, si è intensificata la discussione in merito all'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 in relazione a diverse misure di capitalizzazione o di sostegno della Confederazione (p. es. possibile partecipazione della Confederazione oppure PLB). Un simile ordine di azzeramento sarebbe avvenuto nell'ambito di un risanamento o se si fosse verificato un cosiddetto *viability event*, che avrebbe attivato l'ordine di azzeramento¹¹¹³.

Domenica sera, il 16 ottobre, secondo le informazioni di cui dispone la CPI si è svolto il primo cosiddetto *non-meeting* (una sorta di incontro non formalizzato) tra le autorità e CS (v. n. 6.3.3.2). In occasione dell'incontro, il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha analizzato le misure previste dalla banca in vista della presentazione della nuova strategia societaria a fine ottobre. La banca aveva previsto reazioni positive da parte dei mercati, che la inducevano a sperare in nuove possibilità di finanziamento¹¹¹⁴. L'incontro del 16 ottobre, come pure quello del 23 ottobre, si limitavano allo scambio di informazioni che secondo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA erano già disponibili grazie all'OD e al CC¹¹¹⁵.

Alla riunione successiva dell'OD, tenutasi il 17 ottobre 2022, la FINMA e la BNS hanno assicurato di essere pronte a intervenire nell'ambito del loro rispettivo mandato legale (risanamento ed ELA), ma ritenevano necessario soppesare gli interessi politici in relazione con un eventuale intervento da parte dello Stato¹¹¹⁶. I membri dell'OD hanno inoltre discusso gli scenari preparati dal CC, che spaziavano da una duratura stabilizzazione della banca dopo il 27 ottobre 2022 fino a una persistente crisi di fiducia con l'eventuale adozione di possibili misure da parte della banca e delle autorità¹¹¹⁷. In base alle informazioni in possesso della CPI, in questa riunione sarebbe stato discusso l'azzeramento delle obbligazioni AT1 come misura di capitalizzazione in relazione a una possibile partecipazione della Confederazione in CS¹¹¹⁸. Secondo le indicazioni fornite dal DFF, l'ipotesi della partecipazione è stata poi respinta dallo

¹¹¹⁰ Altre definizioni di questo scenario: opzione D, scenario 4. In alcuni documenti tedeschi è utilizzato il termine «Liquidation»; v. la cronologia degli scenari del DFF del 22 novembre 2023 approvata su richiesta della CPI.

¹¹¹¹ Altre definizioni di questo scenario: piano B; v. la cronologia degli scenari del DFF del 22 novembre 2023 approvata su richiesta della CPI.

¹¹¹² Trascrizione della riunione del CC del 15 ottobre 2022; cronologia degli scenari elaborati dal DFF il 22 novembre 2023.

¹¹¹³ Trascrizione della riunione del CC del 15 ottobre 2022, pag. 25.

¹¹¹⁴ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 5.

¹¹¹⁵ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 38 seg.

¹¹¹⁶ Verbale della riunione dell'OD del 17 ottobre 2022.

¹¹¹⁷ Verbale della riunione dell'OD del 17 ottobre 2022.

¹¹¹⁸ Bozza del verbale della riunione dell'OD del 17 ottobre 2022, punto 2 dell'ordine del giorno: misure volte a rafforzare la dotazione di fondi propri.

stesso DFF¹¹¹⁹. La settimana successiva è stata infine convocata un'ulteriore riunione per avere aggiornamenti sugli sviluppi.

In seno al CC è proseguita la preparazione degli aspetti tecnici degli scenari. Nella riunione del 19 ottobre si è discusso approfonditamente del risanamento. I membri del CC sono stati inoltre informati dalla BNS che il CEO di CS aveva telefonato al presidente della BNS nel tardo pomeriggio del giorno precedente (ossia il 18 ottobre) per comunicargli che la banca intendeva richiedere l'ELA sebbene le autorità ritenessero pericoloso concedere tale sostegno prima del 27 ottobre, quando sarebbe stata resa nota la nuova strategia della banca¹¹²⁰. Tenendo conto della reazione del pubblico, la banca ha deciso alla fine di rinunciare a questa richiesta (v. n. 6.3.4.1). Il CC ha anche riflettuto sulle circostanze e sul momento in cui avrebbe potuto essere ordinato l'azzeramento delle obbligazioni AT1. Tra l'altro è stata approfondita la questione se l'azzeramento potesse essere ordinato anche senza *bail-in* e se il PLB rappresentasse un cosiddetto «*viability event*» che avrebbe portato all'ordine di azzeramento¹¹²¹.

Già il giorno successivo, il 20 ottobre, il CC si è riunito nuovamente e ha discusso quattro opzioni¹¹²²: solo PLB; PLB con ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 e misure di protezione per la strategia e la direzione della banca; PLB e *bail-in* parziale; *bail-in* senza PLB¹¹²³.

Vendita di CS menzionata la prima volta nell'OD (ottobre 2022)

Le quattro opzioni menzionate sono state discusse anche nella riunione dell'OD del 21 ottobre 2022. Inoltre sono state tematizzate altre opzioni, su cui sino ad allora non ci si era chinati, tra cui lo scenario di una vendita, trattato allora brevemente per la prima volta in seno all'OD¹¹²⁴. Secondo il presidente della BNS, questo scenario è stato affrontato a seguito dei colloqui che si erano precedentemente tenuti con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS all'assemblea annuale del FMI dal 10 al 16 ottobre 2022.

Nel corso della stessa riunione la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha inoltre dichiarato che permaneva il rischio di una crisi di liquidità, in particolare anche a causa di misure di *ring fencing* che avrebbero potuto essere adottate da autorità estere (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2)¹¹²⁵.

L'allora capo del DFF e il presidente della BNS avrebbero discusso alcune opzioni percorribili a Washington nell'eventualità che la situazione di CS fosse degene-

¹¹¹⁹ Scenari alternativi nella cronologia del DFF del 22 novembre 2023. Gli aspetti giuridici sono stati poi vagliati a partire dal 7 marzo 2023.

¹¹²⁰ Trascrizione della riunione del CC del 19 ottobre 2022, pagg. 1–3.

¹¹²¹ Trascrizione della riunione del CC del 19 ottobre 2022, pagg. 17 segg. e 22.

¹¹²² Queste opzioni non rientravano ancora negli scenari suesposti.

¹¹²³ Trascrizione della riunione del CC del 20 ottobre 2022; presentazione PowerPoint «*Mögliche Entwicklung und Optionen nach dem 27.10.2022*», riunione dell'OD del 21 ottobre 2022.

¹¹²⁴ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023; verbale della riunione dell'OD del 21 ottobre 2022.

¹¹²⁵ Verbale della riunione dell'OD del 21 ottobre 2022, pag. 2.

rata¹¹²⁶. Secondo il presidente della BNS, in questa occasione hanno considerato anche l'ipotesi di una fusione tra UBS e CS, dal momento che le banche avevano già intrattenuto colloqui preliminari in tal senso alcuni anni prima¹¹²⁷. Dopo questo scambio di vedute, il presidente della BNS avrebbe cercato un primo colloquio con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, che gli ha segnalato la disponibilità di UBS a un'eventuale fusione con CS se fosse stato necessario per la stabilità finanziaria e la piazza finanziaria svizzera¹¹²⁸. Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha invece dichiarato alla CPI che una fusione è stata tematizzata soltanto il 23 ottobre 2022, in occasione del secondo incontro informale ad alto livello con il presidente della BNS e alla presenza dell'allora capo del DFF (v. n. 6.3.3.2). In effetti, secondo le dichiarazioni degli intervenuti, il 23 ottobre si è tenuto un incontro con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, ma senza la partecipazione della FINMA¹¹²⁹, durante il quale sarebbe stata discussa l'opzione di una fusione o di un'acquisizione come soluzione di riserva, qualora CS non fosse riuscito a stabilizzarsi con le proprie forze. Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha confermato la disponibilità di UBS a partecipare alla ricerca di una soluzione se si fosse rivelato necessario, tuttavia non sarebbero stati discussi i dettagli, anche perché sia le autorità sia UBS privilegiavano una soluzione che continuasse a garantire l'esistenza di due grandi banche svizzere¹¹³⁰. Secondo l'allora capo del DFF, si è avuta l'impressione che il consiglio di amministrazione di UBS avesse affrontato il tema dell'acquisizione di CS più approfonditamente dello stesso CS¹¹³¹.

Sembra dunque che il contatto con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS abbia avuto luogo senza che l'OD sia stato informato o abbia conferito un incarico in tal senso¹¹³². Alla fine della riunione del 21 ottobre i membri dell'OD avevano

¹¹²⁶ La FINMA sarebbe venuta a sapere di questo incontro soltanto nel 2024, nel quadro dell'inchiesta della CPI. Fonte: parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹¹²⁷ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹²⁸ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹²⁹ La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA non ha partecipato a questo incontro poiché, in qualità di rappresentante della FINMA, non poteva parlare con UBS di un altro istituto bancario assoggettato alla sua vigilanza, e ancora meno di uno con gravissimi problemi e senza la presenza di suoi rappresentanti. Temeva peraltro che, se fosse sembrato che le autorità avessero pregato UBS di accettare una fusione con CS, e laddove si fosse giunti effettivamente a una fusione, UBS avrebbe potuto esercitare pressioni sulla FINMA per ottenere condizioni prudenziali agevolate. Per le stesse ragioni la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA aveva sconsigliato il presidente della BNS di svolgere questo incontro, anche perché UBS presentava una forte esposizione nei confronti di CS. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA avrebbe definito i colloqui con UBS problematici e negoziati dalla parte sbagliata del tavolo. Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 39; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 31; risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹³⁰ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 24; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 32 seg.; risposte scritte alla CPI del 19 febbraio 2024.

¹¹³¹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 31.

¹¹³² Secondo le indicazioni della BNS nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, tale contatto è stato invece deciso d'intesa con i tre membri dell'OD (parere della BNS del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione). Il verbale della riunione dell'OD del 21 ottobre 2022 non contiene alcuna indicazione al riguardo.

deciso in ogni caso di attendere la nuova strategia di CS, che sarebbe stata annunciata alcuni giorni dopo, per capire gli sviluppi della situazione¹¹³³.

Il 26 ottobre, dunque il giorno prima della presentazione della nuova strategia di CS, il CC si è nuovamente riunito per discutere la situazione. I membri del CC hanno constatato che i deflussi erano rallentati e che quello era il primo giorno in cui la liquidità registrava un saldo netto positivo. Nel contempo i presenti hanno sottolineato che l'allarme non era rientrato. Il CC ha tematizzato inoltre gli importi a disposizione per un eventuale ricorso all'ELA¹¹³⁴.

Reazioni alla presentazione della nuova strategia di CS

La riunione dell'OD del 28 ottobre si è incentrata sulla presentazione della nuova strategia di CS. Il capo del DFF ha sintetizzato la situazione come segue: la reazione dei mercati all'annuncio della banca era da ritenere cauta, se non negativa, e le autorità lavoravano con immutata solerzia agli scenari di uscita dalla crisi¹¹³⁵. Gli ulteriori lavori svolti dalle autorità nei diversi organi sono descritti al numero 6.3.4. L'OD ha poi nuovamente discusso della possibilità di un *ring fencing* all'estero (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2). La presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA hanno riferito di avere ricevuto segnali inequivocabili in tal senso da parte delle autorità estere¹¹³⁶.

6.3.3.2 Inizio degli intensificati scambi informali tra le autorità e le banche da ottobre

A partire dall'ottobre 2022, di fronte all'aggravarsi della situazione di CS, diversi incontri tra i rappresentanti delle autorità e della banca non si sono tenuti nell'ambito delle strutture ordinarie o di spazi di scambio istituzionalizzati, ma hanno avuto carattere informale e pertanto non sono stati verbalizzati.

Secondo le informazioni di cui la CPI è in possesso, i primi colloqui informali tra le autorità e gli esponenti della banca hanno avuto luogo a margine dell'assemblea annuale del FMI e della Banca mondiale, che si è tenuta dal 10 al 16 ottobre 2022 a Washington (v. n. 6.3.3.1). In questo periodo il presidente della BNS ha avuto anche un colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione di CS, il quale ha promesso di preparare un documento all'attenzione delle autorità su una possibile vendita o fusione di CS in caso di necessità¹¹³⁷. Il documento programmatico è stato presentato all'inizio di novembre¹¹³⁸.

¹¹³³ Verbale della riunione dell'OD del 21 ottobre 2022.

¹¹³⁴ Trascrizione della riunione del CC del 26 ottobre 2022.

¹¹³⁵ Verbale della riunione dell'OD del 18 ottobre 2022.

¹¹³⁶ Verbale della riunione dell'OD del 28 ottobre 2022, pag. 2.

¹¹³⁷ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹³⁸ Risposte scritte alla CPI del 19 febbraio 2024, pag. 2; «M&A Considerations», documento di lavoro di CS del novembre 2022.

Non-meeting tra il DFF, la BNS, la FINMA e le banche

Nel corso del rimanente mese di ottobre 2022, il presidente della BNS e l'allora capo del DFF hanno ritenuto necessario tenere regolari incontri informali con il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Secondo il presidente della BNS, l'obiettivo di questi colloqui era condurre un dialogo ai massimi livelli con CS e ottenere aggiornamenti periodici sulla situazione da parte del suo presidente del consiglio di amministrazione. Le autorità volevano inoltre esercitare la necessaria pressione affinché fossero approntati i preparativi nell'eventualità di una crisi¹¹³⁹. A tre di questi incontri era stata invitata anche la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, la quale ha affermato di essere stata informata a metà ottobre dal presidente della BNS riguardo alla sua intenzione e a quella del capo del DFF di avviare cosiddetti *non-meeting* con il presidente del consiglio di amministrazione di CS¹¹⁴⁰. Alla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA questi incontri sarebbero stati descritti come *meeting* che non figuravano in alcuna agenda, di cui erano al corrente soltanto i membri dell'OD, che non sarebbero stati verbalizzati e che non avrebbero mai avuto luogo¹¹⁴¹. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha criticato il formato di questi incontri. Ha quindi ricordato l'esistenza di piattaforme di scambio regolamentate delle autorità e ritenuto problematica in particolare la mancanza di un resoconto scritto. Tuttavia, dopo che su sua proposta si è trovato un accordo per informare un'ulteriore persona per istituzione¹¹⁴² e poiché si è voluto rispettare per quanto possibile il bisogno di informazioni delle altre autorità, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha partecipato a tre¹¹⁴³ dei *non-meeting* con CS¹¹⁴⁴. Secondo le dichiarazioni dell'allora capo del DFF, grazie all'assenza della FINMA ai restanti incontri si sperava di instaurare un rapporto più costruttivo con il presidente del consiglio di amministrazione di CS, dal momento che la relazione tra CS e FINMA si era incrinata a seguito dell'attività di vigilanza e che la banca non sembrava ricettiva nei confronti delle richieste della FINMA¹¹⁴⁵. Per contro la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha dichiarato che il carattere non vincolante dei *non-meeting* del 16 e 23 ottobre ha fatto sì che il presidente del consiglio di amministrazione di CS percepisse le sue valutazioni irrealistiche come confermate. Incontri meramente informativi si sarebbero dovuti invece tenere nel normale quadro dell'OD o del CC¹¹⁴⁶.

¹¹³⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 38; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹⁴⁰ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 38.

¹¹⁴¹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2022, pag. 37 seg.; risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 11 seg.

¹¹⁴² Secondo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e l'allora presidente della BNS si trattava dell'allora direttore della FINMA, dell'allora vicepresidente della BNS e della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali.

¹¹⁴³ Il 16 e 23 ottobre nonché il 30 dicembre 2022.

¹¹⁴⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023; risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 11 seg.; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 7.

¹¹⁴⁵ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pagg. 31 seg. e 39.

¹¹⁴⁶ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 37 seg.; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 29 segg.

Non è stato possibile stabilire la frequenza di questi *non-meeting* poiché dalle dichiarazioni al riguardo non è emerso un quadro omogeneo e sono mancate informazioni scritte a causa del carattere informale degli incontri¹¹⁴⁷. Secondo le informazioni di cui la CPI dispone, l'allora capo del DFF e il presidente della BNS hanno incontrato il presidente del consiglio di amministrazione di CS per diverse settimane. Di seguito sono enunciati in forma schematica i colloqui noti alla CPI e i relativi contenuti, per quanto sia stato possibile ricostruirli. Le spiegazioni dettagliate sui singoli incontri sono riportate nei capitoli successivi dedicati alla gestione da parte delle autorità, organizzati cronologicamente¹¹⁴⁸.

Tabella 14: Elenco dei *non-meeting* secondo le informazioni a disposizione della CPI

Data	Partecipanti	Tema	Ulteriori dettagli
16.10.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA FINMA, presidente CdA CS	Analisi delle misure previste da CS	n. 6.3.3.1
23.10.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA FINMA, presidente CdA CS	Visione di CS, aumento di capitale, ristrutturazione della banca	n. 6.3.3.1
23.10.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA UBS	Disponibilità di UBS alla fusione con CS come soluzione di riserva	n. 6.3.3.1
13.11.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA CS	Futuro di CS e prevista introduzione del PLB nel dicembre 2022	n. 6.3.5.4
04.12.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA CS	Criticità nel lavoro con la FINMA, ruolo delle autorità, comunicazione con CS	n. 6.3.5.1
29.12.2022	Capo DFF, presidente BNS, presidente CdA FINMA, presidente CdA CS	Inatteso peggioramento della situazione di liquidità di CS: richiesta della FINMA a CS di preparare la <i>data room</i> e la vendita	n. 6.3.5.4

¹¹⁴⁷ Secondo l'allora capo del DFF gli incontri si svolgevano a cadenza settimanale, di domenica sera, presso la sede della BNS di Zurigo. Altre persone coinvolte hanno invece parlato di un ritmo meno frequente.

¹¹⁴⁸ In considerazione del fatto che non veniva redatto un verbale ufficiale e i partecipanti alle sedute non hanno preso appunti o non li hanno conservati, queste informazioni si basano su annotazioni fatte durante le riunioni di analisi conclusive (*debriefing*) e su quanto i partecipanti hanno dichiarato alla CPI.

Trasmissione delle informazioni alle autorità coinvolte

I partecipanti agli incontri hanno trasmesso le informazioni alle rispettive autorità secondo modalità molto diverse. L'intento era che, per ogni istituzione, un'altra persona fosse informata sui contenuti delle riunioni¹¹⁴⁹, ma ciò non è avvenuto ovunque allo stesso modo. Se all'interno della BNS e della FINMA¹¹⁵⁰ si sono tenuti *debriefing* orali e le unità competenti sono state informate¹¹⁵¹, in seno al DFF questi resoconti, se sono avvenuti, si sono svolti in forma molto rudimentale¹¹⁵². L'incontro del 29 dicembre è stato inoltre dettagliatamente preparato e riesaminato all'interno della FINMA¹¹⁵³.

Secondo il presidente della BNS e l'allora capo del DFF, le posizioni che le autorità presenti sostenevano nei confronti di CS erano definite di volta in volta nell'OD e in altre riunioni e discusse con la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA¹¹⁵⁴. Tuttavia, le informazioni all'interno dell'OD sono state trasmesse in una forma non istituzionalizzata e, generalmente, erano stringate¹¹⁵⁵. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha per contro ribadito che gli incontri del 16 e del 23 ottobre 2022 erano sedute puramente informative e che prima del 29 dicembre 2022 non vi fosse alcuna posizione comune delle autorità a lei nota nel senso di richieste e misure nei confronti di CS¹¹⁵⁶. Nei verbali dell'OD si trova così traccia degli incontri avvenuti tra l'allora capo del DFF, il presidente della BNS e il presidente del consiglio di amministrazione di CS soltanto a partire da fine novembre¹¹⁵⁷. Informazioni concrete su un colloquio avuto con il presidente del consiglio di amministrazione di CS sono state condivise soltanto nella riunione dell'OD del 9 dicembre¹¹⁵⁸. La FINMA ha dichiarato di non essere stata al corrente che in quel contesto erano state tematizzate anche sfide nella sua collaborazione con CS¹¹⁵⁹. I membri del CC e altri membri presenti dell'OD sapevano quindi di due incontri, indipendentemente

¹¹⁴⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 37.

¹¹⁵⁰ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 43.

¹¹⁵¹ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

¹¹⁵² Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 19; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 81.

¹¹⁵³ La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha coinvolto numerosi collaboratori nella pianificazione e nel resoconto dell'incontro. Ha quindi provveduto all'invio per scritto delle richieste avanzate dalla FINMA a CS la sera precedente l'incontro e alla fine dell'incontro ha tenuto un *debriefing* orale; fonti: e-mail della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 28 dicembre 2022, ore 12.30; e-mail della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 28 dicembre 2022, ore 16.49; e-mail della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 29 dicembre 2022, ore 20.02.

¹¹⁵⁴ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2023, pag. 11; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 39.

¹¹⁵⁵ Risposte scritte alla CPI del 12 gennaio 2024, pag. 4.

¹¹⁵⁶ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 38 segg.

¹¹⁵⁷ Verbale della riunione dell'OD del 25 novembre 2022, pag. 2; verbale della riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, pag. 2.

¹¹⁵⁸ Verbale della riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, pag. 2.

¹¹⁵⁹ Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

dall'informazione da parte del membro dell'OD in merito ai *non-meeting*, ma non avevano ricevuto indicazioni sulla loro motivazione concreta né sul formato di questi *non-meeting*¹¹⁶⁰.

In riferimento agli incontri a cui la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA non ha partecipato, il presidente della BNS e l'allora capo del DFF hanno asserito di averla informata sui contenuti dei colloqui¹¹⁶¹. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha invece dichiarato alla CPI di essere stata al corrente unicamente dell'incontro con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS e di un altro che figurava nel verbale dell'OD^{1162, 1163}. A quanto risulta alla CPI, non è stata quindi informata soltanto dell'incontro del 13 novembre 2022.

Valutazione dei non-meeting da parte delle autorità intervenute

In generale tutti i partecipanti a questi incontri hanno definito ottimista, talora anche troppo ottimista, l'atteggiamento del presidente del consiglio di amministrazione di CS che, nel rispondere alle domande poste dalle autorità, ha sottolineato soprattutto gli aspetti positivi¹¹⁶⁴. Era chiaro che il presidente del consiglio di amministrazione di CS sottovalutava ed edulcorava la situazione, tra l'altro anche per manifestare sicurezza verso l'esterno¹¹⁶⁵.

L'utilità dei *non-meeting* ha suscitato pareri diversi. A causa del carattere non vincolante dei *non-meeting* con CS, i responsabili della FINMA hanno ritenuto che gli stessi servissero a poco, ad eccezione dell'incontro del 29 dicembre 2022. La FINMA ha dichiarato di non essere a conoscenza di richieste e termini posti a CS o di una soluzione elaborata con CS nell'ambito degli altri *non-meeting*. La FINMA non ha nemmeno ricevuto dai *non-meeting* nuove informazioni e risultati utilizzabili. I *non-meeting* delle autorità con UBS sono stati giudicati come molto delicati per diversi motivi¹¹⁶⁶. Il direttore della FINMA ha criticato che fosse dato un rilievo eccessivo alle posizioni assunte dal presidente del consiglio di amministrazione di CS a seguito di simili incontri¹¹⁶⁷. Nel dicembre 2022 ha tuttavia espresso apprezzamento per l'attenzione che il DFF e la BNS hanno potuto attribuire durante questi colloqui alle richieste della FINMA in merito alle misure di emergenza della banca (v. n. 6.3.5.1)¹¹⁶⁸.

Dopo il primo incontro con il presidente del consiglio di amministrazione di CS tenutosi il 16 ottobre 2022, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha dichiarato di averne criticato la forma, poiché i contenuti non erano adeguati al

¹¹⁶⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 49; parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹¹⁶¹ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 10.

¹¹⁶² Verbale della riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, pag. 2.

¹¹⁶³ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2023, pag. 30 seg.

¹¹⁶⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 37 seg.

¹¹⁶⁵ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 16; verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 37; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 24.

¹¹⁶⁶ Risposte scritte alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 9 segg.; nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione la FINMA ha definito gli incontri con UBS «altamente problematici». Fonte: parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹¹⁶⁷ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2023, pag. 63 seg.

¹¹⁶⁸ Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pagg. 4 seg. e 12.

livello dei partecipanti. Per questo motivo ha subordinato la sua futura partecipazione alla condizione che, nell'ambito di tali incontri, fossero poste a CS richieste concrete con termini vincolanti¹¹⁶⁹. All'ultimo *non-meeting* di fine dicembre 2022, la FINMA ha proceduto in tal senso e ha formulato richieste specifiche nei confronti del presidente del consiglio di amministrazione della banca (v. n. 6.3.5.4).

Un giudizio particolarmente positivo sull'utilità dei *non-meeting* è stato espresso dal presidente della BNS. Nelle sue dichiarazioni alla CPI ha sostenuto che hanno contribuito in misura determinante alla soluzione raggiunta tra le autorità e CS. Dal suo punto di vista, grazie all'incontro con UBS è stato possibile chiarire la disponibilità di principio di UBS verso un'acquisizione di CS in caso di crisi e perseguire la stessa quale opzione realistica¹¹⁷⁰. A suo avviso, nell'autunno 2022 la FINMA non poteva imporre a CS determinate azioni, poiché la banca adempiva ancora i necessari requisiti di liquidità e di capitale. Le autorità avrebbero quindi sfruttato i *non-meeting* per indurre la banca a compiere preparativi in vista di una vendita – a suo parere determinanti per i successivi sviluppi della gestione della crisi – che si sarebbero potuti imporre alla banca per via ufficiale soltanto successivamente¹¹⁷¹. Anche l'allora capo del DFF ha inteso gli incontri come un'opportunità per esercitare pressione sulla banca al di fuori delle relazioni tese tra la FINMA e CS¹¹⁷².

Il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha espresso un giudizio altrettanto positivo su questi incontri informali. Li riteneva un utile e opportuno complemento a quelli formali svolti con la FINMA. I *non-meeting* hanno offerto un contesto in cui entrambe le parti potevano esprimersi sulle misure da adottare con maggiore apertura e trasparenza di quanto altrimenti possibile¹¹⁷³.

Simili *non-meeting* non si sono più tenuti dopo l'entrata in carica della consigliera federale Karin Keller-Sutter a capo del DFF¹¹⁷⁴. Nel gennaio 2023 l'allora presidente della BNS si era adoperato per proseguire questo tipo di incontri informali¹¹⁷⁵, ma la nuova capodipartimento vi ha rinunciato in considerazione delle strutture ordinarie previste nel Memorandum of Understanding¹¹⁷⁶.

¹¹⁶⁹ Risposte scritte alla CPI del 4 febbraio 2024, pag. 6.

¹¹⁷⁰ Risposte scritte alla CPI del 19 febbraio 2024, pag. 3.

¹¹⁷¹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 17.

¹¹⁷² Verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pag. 26.

¹¹⁷³ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 21 segg.

¹¹⁷⁴ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 18 seg.

¹¹⁷⁵ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 19.

¹¹⁷⁶ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 80; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 8; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 16.

6.3.4 Preparazione alla crisi in seno al Consiglio federale e nei diversi organi di coordinamento in seguito all'acuirsi delle difficoltà di CS a partire da fine ottobre 2022

Il 26 ottobre 2022, ossia un giorno prima della presentazione della nuova strategia da parte di CS, il capo del DFF ha informato il Consiglio federale oralmente per la seconda volta sulla situazione della banca. Ha fatto riferimento all'imminente ristrutturazione e ha rimarcato che la banca sarebbe stata presumibilmente in grado di risolvere i problemi con le proprie forze¹¹⁷⁷.

La situazione di CS è stata anche oggetto del dialogo strategico tra il DFF e la FINMA del 31 ottobre 2022. In quel momento il contesto macroeconomico era ritenuto difficile dalla FINMA, che reputava avesse un'incidenza negativa sui rischi nel mercato finanziario¹¹⁷⁸. La FINMA riteneva plausibile un ulteriore, massiccio deflusso di liquidità dal momento che era atteso un declassamento di CS da parte delle agenzie di rating *Moody's* e *S&P*. Pertanto, l'allora capo del DFF ha deciso di informare l'intero Collegio governativo mercoledì 2 novembre in occasione del colloquio annuale tra il Consiglio federale e la BNS¹¹⁷⁹.

Incontro tra DFF, BNS, FINMA e CC

La mattina del 1° novembre 2022 si è svolta una seduta dell'OD¹¹⁸⁰, che ha trattato l'imminente revisione al ribasso del rating di CS¹¹⁸¹. I rappresentanti della FINMA hanno segnalato una situazione preoccupante per la liquidità della banca, una carenza di liquidità e un possibile blocco dei trasferimenti di liquidità negli Stati Uniti (un cosiddetto *ring fencing*), nonché l'imminente richiesta dell'ELA avanzata da CS alla BNS¹¹⁸². Sembra che a questo incontro sia emerso per la prima volta con chiarezza che il PLB avrebbe dovuto essere introdotto nell'ambito del diritto di necessità. In quel momento la SFI aveva in gran parte preparato i documenti necessari per una richiesta del Consiglio federale di introdurre il diritto di necessità¹¹⁸³.

A seguito di questa riunione, l'allora capo del DFF e il presidente della BNS hanno telefonato al presidente del consiglio di amministrazione di CS chiedendogli di prepararsi immediatamente a una vendita o una fusione, in particolare con UBS. Il presidente del consiglio di amministrazione della banca vi ha acconsentito e si è impegnato ad avviare rapidamente i lavori necessari¹¹⁸⁴.

¹¹⁷⁷ Verbale della seduta del Consiglio federale del 26 ottobre 2022

¹¹⁷⁸ DFF, *Kurzbericht des EFD zum strategischen Dialog mit der FINMA*, 31 ottobre 2022.

¹¹⁷⁹ E-mail della segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla FINMA del 24 novembre 2022, ore 19.34.

¹¹⁸⁰ Parere della SFI del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹¹⁸¹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 43 e cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

¹¹⁸² Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7.

¹¹⁸³ Trascrizione della riunione del CC del 1° novembre 2022.

¹¹⁸⁴ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7; secondo le dichiarazioni della FINMA, anche dopo questa esortazione non vi sarebbe stato alcun effetto evidente sull'avanzamento, sulla portata e sulla qualità delle misure preparatorie da parte di CS. Fonte: parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

Il pomeriggio dello stesso giorno si è svolta una riunione del CC nella quale i membri hanno discusso la preparazione dei documenti per il PLB ed è stato tematizzato lo scenario di una vendita della banca. I rappresentanti della FINMA hanno lasciato intendere in proposito che dalla Fed sarebbero giunti segnali negativi in merito alla possibilità di un'acquisizione di CS da parte di una banca statunitense¹¹⁸⁵. In considerazione del breve orizzonte temporale, i presenti hanno inoltre sottolineato che le opzioni percorribili non erano numerose. Se avessero avuto più tempo a disposizione, avrebbero potuto esaminare altre opzioni, anche estere. I partecipanti hanno quindi discusso un'eventuale acquisizione di CS da parte di UBS e un rappresentante della BNS ha affermato che l'unica scelta possibile era UBS. In proposito si è anche fatto notare che sarebbe stato necessario creare condizioni o deroghe prudenziali per consentire a UBS di sostenere questa acquisizione nei prossimi mesi e anni. Si è quindi parlato di una «Lex UBS», di cui sarebbe stata competente in primo luogo la SFI. Dal verbale della riunione non emerge che sia stato conferito un mandato in tal senso all'Amministrazione.

La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha inoltre informato i membri del comitato che il capo del DFF aveva annullato un viaggio a Singapore non ancora annunciato ufficialmente e, nello stesso giorno, aveva tenuto un colloquio con il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Quest'ultimo aveva espresso sollievo all'annuncio secondo cui dietro le quinte si stava preparando un PLB in caso d'emergenza. Secondo la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, CS avrebbe ricevuto l'incarico di trattare lo scenario di vendita, in modo da rendere possibile una discussione nel successivo incontro del 4 novembre tra il capo del DFF, il presidente della BNS e il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Alla FINMA è stato preannunciato che sarebbe stata pure coinvolta in questa riunione, ciò che poi non è però avvenuto¹¹⁸⁶.

Durante tale riunione, il CC ha discusso anche l'opportunità di coinvolgere la COMCO, cosa che però ha deciso di non fare in considerazione delle incertezze ancora troppe elevate sull'impatto dei vari scenari sul mercato svizzero¹¹⁸⁷.

A inizio novembre 2022 è stata condotta una simulazione *valuation in resolution* (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2).

¹¹⁸⁵ Un alto rappresentante della Fed ha dichiarato in termini generali di non trovare una buona idea l'acquisizione di una G-SIB in difficoltà da parte di un'altra G-SIB, soprattutto se si fosse trattato di un istituto statunitense [...], in ultima istanza anche a causa del rischio di contagio per la banca assuntrice. Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024; rappresentanti della FINMA: l'allora direttore e il responsabile della divisione Banche.

¹¹⁸⁶ Trascrizione della riunione del CC del 1° novembre 2022, pag. 19; parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹¹⁸⁷ Trascrizione della riunione del CC del 1° novembre 2022, pag. 21.

6.3.4.1 **Prima discussione approfondita del Consiglio federale in merito alla crisi di CS a inizio novembre 2022**

In occasione dell'incontro annuale tra il Consiglio federale e la BNS, tenutosi il 2 novembre 2022¹¹⁸⁸, l'allora capo del DFF e il presidente della BNS hanno fornito informazioni in merito alla situazione di CS, spiegando che si era rapidamente deteriorata. Come possibile misura hanno proposto il PLB da introdurre nell'ambito del diritto di necessità nei due giorni successivi, sottolineandone entrambi i rischi per la Svizzera e i mercati finanziari internazionali: questa decisione avrebbe infatti potuto essere interpretata come ammissione che la banca si trovava in una situazione molto critica e indurre gli Stati Uniti a bloccare i pagamenti, il che avrebbe ulteriormente aggravato il rischio di fallimento di CS¹¹⁸⁹.

Nella seduta ordinaria del Consiglio federale, che è seguita al colloquio annuale tra il Consiglio federale e la BNS, i consiglieri federali si sono detti sorpresi delle informazioni precedentemente ricevute in merito alla situazione estremamente critica di CS, che erano di tenore notevolmente diverso rispetto a quanto sino ad allora riferito dal capo del DFF¹¹⁹⁰. In seno al Consiglio federale è quindi seguito un approfondito dibattito sulla possibilità di introdurre un meccanismo d'emergenza per assicurare la liquidità. Lo scenario dell'acquisizione da parte di un'altra banca, concretamente di UBS, è stato tematizzato dal Consiglio federale in questa seduta del 2 novembre 2022¹¹⁹¹.

Secondo l'allora cancelliere della Confederazione, il 2 novembre 2022 la crisi di CS è stata trattata dal DFF, dalla BNS e dalla FINMA come problema della Confederazione, in particolare del Consiglio federale, in modo straordinariamente e, a suo avviso, sorprendentemente esplicito per il Consiglio federale stesso. In base alle sue dichiarazioni, da questo momento in poi gli altri membri del Consiglio federale hanno rivolto domande critiche al DFF, alla BNS e alla FINMA, hanno manifestato la necessità di svolgere riunioni della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale e sollecitato il DFF a informare costantemente il Consiglio federale¹¹⁹². Secondo la sua stessa dichiarazione, un membro del Consiglio federale avrebbe richiesto uno specchio con le competenze della BNS e della FINMA e con i meccanismi di intervento in caso di crisi, oltre che informazioni in merito alla situazione reale di CS

¹¹⁸⁸ Il verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022 contiene una sintesi del colloquio che l'intero Collegio governativo ha tenuto con il presidente della BNS prima della vera e propria seduta del Consiglio federale. La procedura seguita era inconsueta, perché questi colloqui non sono oggetto delle sedute del Consiglio federale e hanno carattere informale. Considerata la sua importanza, nella seduta del 2 novembre 2022 il colloquio è stato verbalizzato. Nel marzo 2023 si è proceduto allo stesso modo.

Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

¹¹⁸⁹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 7; verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022.

¹¹⁹⁰ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024.

¹¹⁹¹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 62.

¹¹⁹² Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 65.

corredate da una valutazione della FINMA¹¹⁹³. A quanto risulta alla CPI, il DFF non ha commissionato né fornito tali documenti.

In risposta alle delucidazioni del presidente della BNS e dell'allora capo del DFF, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di presentare, entro la sera del 2 novembre 2022, una richiesta di convocazione di una seduta straordinaria per il 4 novembre 2022 e i necessari documenti scritti¹¹⁹⁴. La richiesta doveva contenere informazioni sulla situazione della banca, le opzioni di intervento e i necessari progetti di ordinanza per l'introduzione di un PLB con le relative spiegazioni. La CaF è stata inoltre incaricata di elaborare un piano di comunicazione in collaborazione con il DFF (v. n. 6.4.4)¹¹⁹⁵.

La decisione adottata dal Consiglio federale il 2 novembre 2022 ha sorpreso la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali. L'obiettivo dell'OD e della SFI era di informare il collegio del Consiglio federale, secondo il Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita, che risultava «probabile l'adozione di misure straordinarie da parte delle autorità» e di metterlo al corrente della probabilità di implementazione di un dispositivo PLB nel prossimo futuro. Un'introduzione immediata nella stessa settimana non è stata discussa il 1° novembre 2022 e non era prevista considerando la situazione della banca in quel momento¹¹⁹⁶.

Successivamente alla seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022, il vicesegretario responsabile degli affari del Consiglio federale ha preso contatto con il segretario generale del DFF chiedendo i documenti scritti per la procedura di corapporto in previsione della seduta del 4 novembre. A suo dire, l'allora vicesegretario ha realizzato che in quel momento il segretario generale del DFF non era a conoscenza del contenuto del dossier CS¹¹⁹⁷. Nella sua audizione l'allora segretario generale del DFF ha dichiarato che il dossier in questione era effettivamente sotto la responsabilità della SFI e quindi di essere stato coinvolto solo marginalmente¹¹⁹⁸.

Consultazione della SFI con CS dopo la seduta del Consiglio federale e la riunione dell'OD del 2 novembre 2022

Dopo la seduta del Consiglio federale del 2 novembre, il pomeriggio stesso si è tenuta una conferenza telefonica dell'OD. Il capo del DFF ha riferito in merito alla seduta del Consiglio federale. La FINMA ha comunicato che il giorno precedente CS aveva annunciato una richiesta di ELA a causa della scarsa liquidità, ma poi non l'ha presentata¹¹⁹⁹, poiché non voleva informare l'opinione pubblica del ricorso a questo strumento. Riteneva infatti che potesse rappresentare un rischio ed era sua intenzione dare il segnale di essere solido¹²⁰⁰. I membri dell'OD hanno discusso i passi successivi e il processo decisionale per introdurre un PLB. In preparazione della richiesta del Con-

¹¹⁹³ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

¹¹⁹⁴ Verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022, decisione del Consiglio federale del 2 novembre 2022.

¹¹⁹⁵ Verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022, decisione del Consiglio federale del 2 novembre 2022.

¹¹⁹⁶ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024; nota di discussione della SFI del 2 novembre 2022 per l'allora capo del DFF.

¹¹⁹⁷ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 17.

¹¹⁹⁸ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 33.

¹¹⁹⁹ Verbale della riunione dell'OD del 2 novembre 2022.

¹²⁰⁰ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 23.

siglio federale, nel corso di questa conferenza telefonica sono state discusse diverse varianti con i relativi pro e contro¹²⁰¹.

I membri presenti dell'OD sono giunti alla conclusione che il Consiglio federale avrebbe potuto in linea di massima decidere di creare un *PLB senza attivazione*, ossia senza erogare un credito a CS, nella sua seduta del 4 novembre¹²⁰². Nel contempo questo organo ha maturato il parere che una messa a disposizione alla BNS mediante il diritto di necessità di un PLB, ossia di una garanzia della Confederazione contro i rischi per un determinato importo, sarebbe stata troppo rischiosa. Un'attivazione del PLB in tal senso avrebbe dovuto essere disposta soltanto dopo che CS fosse ricorso all'ELA. Dopo il ricorso a tale strumento, infatti, si sarebbero avuti da cinque a sette giorni di tempo per implementare l'introduzione del PLB nell'ambito del diritto di necessità¹²⁰³. Si è quindi deciso che il DFF avrebbe nuovamente analizzato la relativa procedura e che avrebbe messo al corrente l'OD dei risultati della sua analisi. È stata convenuta una conferenza telefonica per il 3 novembre 2022¹²⁰⁴. Il DFF ha preparato la richiesta del Consiglio federale per creare le basi legali di un PLB senza attivazione. Si stava già occupando delle traduzioni e dell'avvio della procedura di corappporto quando la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha ricevuto l'incarico dal capodipartimento di mettersi in contatto con il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Questi si è detto contrario alla decisione di principio del Consiglio federale nella prevista seduta straordinaria poiché temeva che sarebbe stata posta direttamente in relazione con la situazione della banca. La segreteria di Stato ha trasmesso l'informazione al suo superiore¹²⁰⁵.

Cancellazione della seduta straordinaria del Consiglio federale del 4 novembre 2022

La seduta straordinaria del Consiglio federale prevista per il 4 novembre 2022 è stata infine cancellata la sera del 2 novembre su decisione del capo del DFF, responsabile del dossier. Nella sua e-mail del 2 novembre delle ore 18.41, la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha informato i rappresentanti coinvolti della BNS e della FINMA¹²⁰⁶, adducendo come motivo che il presidente del consiglio di amministrazione di CS aveva definito esplicitamente controproducente e prematura una decisione di principio preventiva del Consiglio federale su un PLB per quel venerdì. La decisione è stata presa dopo che la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali aveva discusso la questione con il capodipartimento, la direttrice dell'AFF e il direttore della FINMA¹²⁰⁷.

¹²⁰¹ Verbale della riunione dell'OD del 2 novembre 2022.

¹²⁰² Verbale della riunione dell'OD del 2 novembre 2022.

¹²⁰³ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024.

¹²⁰⁴ Verbale della riunione dell'OD del 2 novembre 2022.

¹²⁰⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2023, pag. 26; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pagg. 57–58.

¹²⁰⁶ L'allora presidente della BNS, l'allora vicepresidente della BNS, il direttore dell'AFF, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e l'allora direttore della FINMA (l'allora capo del DFF ha ricevuto la comunicazione in copia).

¹²⁰⁷ E-mail della segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ai membri dell'OD del 2 novembre 2022.

In base a quanto dichiarato dall'allora presidente della Confederazione, questi ha avuto una conversazione telefonica con il cancelliere della Confederazione il 2 novembre. Il cancelliere gli ha comunicato che la documentazione scritta richiesta per la seduta del 4 novembre non poteva essere preparata. Il DFF non voleva distribuire la documentazione a causa del rischio di una fuga di notizie. Verso le 21.30 di quella sera il presidente della Confederazione ha telefonato al capo del DFF, il quale lo ha informato che la seduta non era più necessaria perché la situazione della banca si era in qualche misura stabilizzata e si voleva evitare qualsiasi inquietudine¹²⁰⁸. Il capo del DFF si è detto disposto a fornire ampi ragguagli nel corso della seduta ordinaria del 9 novembre. Il presidente della Confederazione ha quindi informato il cancelliere della Confederazione che poteva essere comunicata ai membri del Consiglio federale la cancellazione della seduta del 4 novembre¹²⁰⁹.

Il Collegio governativo è stato messo al corrente della cancellazione della seduta del 4 novembre alle ore 21.51 del 2 novembre con un messaggio su Threema trasmesso dal vicecancelliere allora competente. Il motivo addotto era che la situazione si era tranquillizzata¹²¹⁰. Secondo le sue dichiarazioni, l'allora capo del DFF ha fatto annullare la seduta del 4 novembre perché l'OD non voleva fare richiesta di un PLB e soprattutto perché CS si era dichiarato contrario alla decisione del Consiglio federale riguardo al PLB; la seduta del 4 novembre sarebbe stata quindi superflua¹²¹¹.

Nonostante la cancellazione della seduta del 4 novembre, la CaF ha deciso di proseguire i lavori preparatori già avviati per una comunicazione di crisi concernente l'introduzione di un PLB, con l'intento di tenersi pronta a un nuovo deteriorarsi della situazione. Già il 3 novembre si è svolta una riunione di coordinamento alla quale hanno partecipato la CaF e i responsabili della comunicazione della FINMA, della BNS, della SFI e del DFF¹²¹².

6.3.4.2 Ulteriori deliberazioni in Consiglio federale e nei diversi organi di coordinamento in novembre

Dopo le prime informazioni dettagliate fornite al Consiglio federale, soprattutto i responsabili del DFF, della FINMA e della BNS si sono riuniti a più riprese negli organi istituzionali (in particolare l'OD, il CC e la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale) per discutere la situazione di CS nonché esaminare e preparare possibili misure. La situazione della banca è stata giudicata stabile a un livello basso e tesa. Ci si è anche interrogati sulle possibilità per la banca di realizzare il piano di risanamento (*turnaround*) dopo l'annuncio del riassetto strategico¹²¹³.

¹²⁰⁸ Risposte scritte alla CPI del 7 maggio 2024.

¹²⁰⁹ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 80.

¹²¹⁰ Chat Threema del Consiglio federale del 2 novembre 2022.

¹²¹¹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 26.

¹²¹² Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 43.

¹²¹³ Verbale della riunione dell'OD dell'11 novembre 2022; trascrizione della riunione del CC del 25 novembre 2022.

Proseguimento dei lavori preparatori per il PLB

Dopo la cancellazione della seduta del Consiglio federale del 4 novembre, la riunione dell'OD si è tenuta come previsto il 3 novembre in conferenza telefonica, durante la quale il capo del DFF ha spiegato che si preferiva presentare al Consiglio federale il PLB in combinazione con l'attivazione da parte di CS qualora la banca fosse stata a rischio di destabilizzazione. A tal fine era necessaria, oltre alla decisione del Consiglio federale, anche una decisione della DelFin. Dal momento che sono emersi dubbi in merito ai ruoli e alle responsabilità delle diverse autorità, è stato convenuto che il CC facesse rapidamente chiarezza su questi aspetti e procedesse a preparare tutto quanto era necessario (documenti, piano d'azione e piano di comunicazione)¹²¹⁴.

Il 4 novembre 2022 il CC ha di nuovo trattato la situazione di CS. I partecipanti alla riunione hanno deplorato che la banca non avesse fornito le cifre richieste. La FINMA ha annunciato che avrebbe inviato alla banca un ammonimento. L'oggetto principale della riunione era tuttavia la preparazione della riunione dell'OD del 7 novembre, in vista della quale sono stati definiti soprattutto i punti ancora in sospeso in merito ai ruoli e alle responsabilità nella preparazione di un PLB¹²¹⁵.

Il 7 novembre 2022 l'OD è giunto alla conclusione che non era opportuno proporre al Consiglio federale l'introduzione e la contestuale attivazione del PLB mediante il diritto di necessità in considerazione della situazione della banca sempre tesa, ma non ulteriormente deteriorata. Secondo la valutazione di quel momento non vi era una situazione d'emergenza tale da richiedere il ricorso al diritto di necessità e di conseguenza le condizioni per l'introduzione del PLB mediante detto diritto non erano date. I partecipanti hanno discusso anche i ruoli e le responsabilità delle diverse autorità e la risposta alle questioni ancora in sospeso è stata delegata al CC¹²¹⁶.

Informazioni fornite al collegio del Consiglio federale e alla delegazione «Questioni finanziarie» il 9 novembre 2022

Nella seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022, il capo del DFF ha esposto ancora una volta oralmente la situazione di CS e ha informato il Collegio governativo che l'introduzione del PLB nell'ambito del diritto di necessità sarebbe dovuta avvenire soltanto se la banca avesse avuto effettivamente bisogno di liquidità in tempi rapidi, altrimenti le ripercussioni avrebbero potuto essere controproducenti. Ha peraltro dichiarato che i documenti necessari erano pronti¹²¹⁷. Secondo l'allora capo del DFF, il Collegio ha condiviso il parere in merito all'introduzione del PLB¹²¹⁸.

Nella seduta menzionata i consiglieri federali hanno deplorato che, per la seconda volta, si fosse tenuta una discussione sull'argomento senza documenti scritti e hanno chiesto che fossero messi a disposizione (v. fine del presente numero). In concreto erano ritenute necessarie informazioni scritte sulle competenze dei diversi attori e sulle modalità di intervento in caso di crisi nonché una valutazione della situazione di

¹²¹⁴ Verbale della riunione dell'OD del 3 novembre 2022.

¹²¹⁵ Trascrizione della riunione del CC del 4 novembre 2022.

¹²¹⁶ Verbale della riunione dell'OD del 7 novembre 2022.

¹²¹⁷ Verbale della seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²¹⁸ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023.

CS. Il DFF è stato incaricato di verificare la procedura in caso di intervento urgente da parte della Confederazione¹²¹⁹.

Immediatamente dopo la suddetta seduta del Consiglio federale, sullo sfondo del declassamento di CS da parte delle agenzie di rating, la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale ha avuto un colloquio con il presidente della BNS nonché con la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA. Questi hanno informato i membri della delegazione sugli sviluppi correnti, hanno spiegato le basi legali necessarie per le opzioni di intervento da parte delle autorità, la relazione con le autorità di vigilanza estere e le banche centrali nonché il loro ruolo e atteggiamento in questo contesto. È stato inoltre illustrato il funzionamento dell'OD e del CC¹²²⁰.

La delegazione ha anche discusso la possibile introduzione del PLB, in merito alla quale è stato distribuito un documento nell'arco di tre giorni («Ablaufschema PLB, solange keine gesetzliche Grundlage besteht»). Questo schema delineava la messa a disposizione delle basi decisionali, le competenze per i lavori da svolgere e il coinvolgimento e le competenze decisionali delle autorità interessate (DFF, FINMA, BNS, CaF, DelFin) in caso d'introduzione del PLB nell'ambito del diritto di necessità¹²²¹.

Nella consapevolezza che il diritto di necessità deve essere applicato soltanto in una situazione d'emergenza, è stato discusso se il PLB potesse essere introdotto mediante diritto di necessità sebbene il Consiglio federale sapesse già da novembre 2022 che la sua introduzione sarebbe divenuta necessaria nel caso in cui la situazione di CS si fosse ulteriormente deteriorata. I membri della delegazione hanno posto domande in merito ai diversi scenari. In questa riunione un membro della delegazione ha ribadito l'esigenza per il Collegio governativo di avere informazioni fondate sulla scorta di documenti scritti. L'allora capo del DFF intravedeva un grande rischio di indiscrezioni sulla situazione di CS. Era inoltre evidente una notevole riluttanza da parte di CS a fornire documenti al Consiglio federale¹²²². Alla riunione della delegazione non è stato consentito di partecipare né ai collaboratori della consigliera federale a capo del DATEC né a quelli del consigliere federale a capo del DEFR; la FINMA, la BNS e il DFF erano presenti con numerosi collaboratori¹²²³. In questa occasione, il capo del DFF ha sottolineato l'importanza di mantenere assolutamente segreto il contenuto della riunione.

Dal verbale risulta che i membri della delegazione avevano deciso che, in occasione della successiva seduta del 16 novembre 2022, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA avrebbero dovuto informare sul PLB il Consiglio federale il quale, per il momento, non avrebbe ricevuto ulteriori informazioni scritte (ad eccezione del summenzionato schema della procedura per l'introduzione del

¹²¹⁹ Verbale della seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²²⁰ Verbale della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²²¹ Verbale della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²²² Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

¹²²³ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

PLB)¹²²⁴. La riunione della delegazione convocata per il 16 novembre si è poi tenuta soltanto il 22 novembre.

Tutti i membri del Consiglio federale hanno ricevuto il verbale della riunione della delegazione e il summenzionato schema.

Ulteriori riunioni tenutesi nel novembre 2022

Alla riunione dell'OD dell'11 novembre 2022 i partecipanti si sono espressi positivamente sull'incontro con la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del mercoledì precedente. Lo hanno ritenuto utile per la comprensione comune della situazione e dei possibili passi da intraprendere. La FINMA ha informato che la situazione di CS era stabile a un livello basso, ma sempre tesa¹²²⁵.

Poco tempo dopo, il 13 novembre, il capo del DFF e il presidente della BNS hanno tenuto un *non-meeting* con il presidente del consiglio di amministrazione di CS nel quale hanno trattato i dubbi in merito alla redditività della banca, la prevista introduzione di un PLB nel mese di dicembre 2022 e una possibile vendita di CS a un'altra banca¹²²⁶. Le informazioni in possesso della CPI non consentono di ricostruire il contenuto concreto e le posizioni dei partecipanti al colloquio.

Il 14 novembre 2022 il presidente della Confederazione, che aveva posto domande sull'operato della BNS e della FINMA e sulla collaborazione tra le due autorità, ha incontrato la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA¹²²⁷, la quale gli ha spiegato la valutazione della FINMA secondo cui non si trattava di una classica crisi legata al TBTF, bensì di una crisi di fiducia che aveva colpito in primo luogo la liquidità. Gli ha illustrato i meccanismi e gli strumenti a disposizione della FINMA e le cause della crisi di fiducia che aveva travolto CS, identificando come causa principale la cattiva gestione della banca. In seguito il presidente della Confederazione ha incontrato anche il presidente della BNS, che gli ha esposto gli strumenti e le somme in gioco. Entrambi hanno detto al presidente della Confederazione che una previsione su un possibile tracollo della banca era difficile da formulare¹²²⁸.

Il 16 novembre 2022 si è svolto l'incontro annuale tra la FINMA e il Consiglio federale. Per la FINMA sono intervenuti la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore. La situazione di CS e i passi da compiere in caso di necessità sono stati oggetto di un approfondito dibattito. Anche questi colloqui (come già quelli con la BNS) sono stati inseriti nel verbale della successiva seduta del Consiglio federale¹²²⁹.

Nella seduta seguente del Consiglio federale, il capo del DFF ha informato ancora una volta oralmente l'Esecutivo sulla situazione della banca. Dai colloqui avuti con la FINMA era emerso che non poteva essere escluso il ricorso al PLB in regime di diritto di necessità. È stato peraltro sottolineato quanto fosse delicata la comunicazione, che

¹²²⁴ Verbale della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²²⁵ Verbale della riunione dell'OD dell'11 novembre 2022.

¹²²⁶ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 6.

¹²²⁷ Risposte scritte alla CPI del 7 maggio 2023; cronologia della FINMA del 19 settembre 2023.

¹²²⁸ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024.

¹²²⁹ Verbale della seduta del Consiglio federale del 16 novembre 2022.

doveva quindi essere preparata accuratamente. In questa stessa seduta il Consiglio federale ha discusso e adottato la decisione che era stata redatta dall'allora vicecancelliere dopo la seduta cancellata del 4 novembre 2022. Vi si riportava formalmente che il Consiglio federale aveva preso atto della cancellazione della seduta. Il DFF era inoltre incaricato di preparare tempestivamente una documentazione scritta all'attenzione del Consiglio federale in caso di un inasprimento della crisi. Inoltre, la delegazione «Questioni finanziarie» doveva essere coinvolta nei lavori. Infine, la CaF era incaricata di sottoporre al Consiglio federale un piano di comunicazione d'intesa con il DFF¹²³⁰.

La sera dello stesso giorno si è tenuta una conferenza telefonica dell'OD. I rappresentanti del DFF e della FINMA che vi hanno preso parte si sono espressi positivamente sull'incontro con il Consiglio federale. A loro avviso le domande ancora in sospeso avevano trovato risposta ed era stata «affinata» la comprensione comune. Il direttore della FINMA ha informato i partecipanti alla riunione che la situazione della banca era tesa, ma relativamente stabile. La FINMA ha ribadito in una lettera a CS che le misure sino ad allora adottate dalla banca erano ritenute insufficienti. I partecipanti all'OD hanno discusso riguardo allo stato dei preparativi per il PLB e, in particolare, alla possibilità di velocizzare la procedura legislativa ordinaria. Su quest'ultimo punto si sono espressi criticamente, soprattutto perché temevano che avrebbe dato segnali sbagliati¹²³¹.

In base a uno scambio di mail del 17 novembre 2022 tra un collaboratore della SFI e il direttore dell'UFG, erano in corso due «flussi di lavoro» paralleli: da un lato la preparazione dei documenti per l'introduzione di un PLB secondo la procedura ordinaria (limitatamente alla creazione del quadro giuridico, senza attivazione del PLB) con una consultazione tra marzo e maggio 2023; dall'altro la preparazione di un pacchetto «diritto di necessità» con la creazione del dispositivo PLB e la sua attivazione immediata a favore di CS (entro pochi giorni, qualora ve ne fosse la necessità)¹²³².

In seguito la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale si è riunita il 22 novembre 2022 alla presenza del direttore dell'UFG (e della CaF; v. n. 6.3.4.3). Su espressa richiesta del capo del DFF, in questa occasione la situazione di CS è stata trattata solo brevemente¹²³³. La riunione era incentrata sulla questione se il Consiglio federale potesse introdurre un PLB nell'ambito del diritto di necessità. Il direttore dell'UFG ha fornito delucidazioni al riguardo e, dopo la riunione, ha redatto anche una nota classificata «segreta» per il verbale.

Il 25 novembre l'OD ha tenuto una conferenza telefonica in agenda, nella quale è stato nuovamente informato sulla situazione di CS: la liquidità rimaneva critica, ma stabile a un livello basso, mentre la situazione della banca era estremamente tesa. La BNS ha

¹²³⁰ Verbale della seduta del Consiglio federale del 16 novembre 2022; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024.

¹²³¹ Verbale della riunione dell'OD del 16 novembre 2022.

¹²³² E-mail della SFI al direttore dell'UFG del 17 novembre 2022.

¹²³³ L'informazione conteneva un'esposizione sommaria da parte della SFI della situazione di liquidità e degli sviluppi nella ristrutturazione della banca (liquidità stabile a un livello basso). E-mail della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali all'allora vicepresidente della BNS e alla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA del 22 novembre 2022, ore 8.10.

espresso dubbi in merito alla capacità della banca di attuare la strategia annunciata e di realizzare il piano di risanamento e la FINMA ha condiviso queste preoccupazioni. È stato convenuto che oltre alla FINMA, che a questo riguardo era già in contatto con la banca, anche la BNS e il DFF discutessero con CS possibili alternative. La FINMA ha fatto presente che bisognava mantenere alta la pressione su CS e che la banca non doveva essere esonerata dalla responsabilità di elaborare misure di emergenza. Sulla base della riunione della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale, il capo del DFF ha comunicato che l'applicazione del diritto di necessità era in linea di principio possibile per l'introduzione del PLB e che la consultazione concernente l'introduzione del PLB nella procedura legislativa ordinaria non sarebbe stata avviata nel corso di quello stesso anno¹²³⁴. È stata poi convocata un'altra riunione della delegazione per l'inizio di dicembre, che tuttavia non si è tenuta¹²³⁵.

Critica alla mancanza della forma scritta

I consiglieri federali hanno ripetutamente deplorato, al più tardi dalla seduta del 2 novembre 2022, che il capo del DFF non fornisse documenti scritti sulle diverse problematiche, estremamente complesse¹²³⁶. Nella seduta del 9 novembre gli altri consiglieri federali hanno insistito sulla necessità del Collegio governativo di avere a disposizione i documenti per trattare un tema di tale importanza. Erano ritenute necessarie le informazioni sulle competenze dei diversi attori, sulle modalità di intervento in caso di crisi e una valutazione scritta della situazione di CS¹²³⁷. Stando alle loro dichiarazioni, sin da fine novembre 2022 il cancelliere e il presidente della Confederazione hanno insistito con il capo del DFF sull'importanza per il Consiglio federale di disporre di informazioni scritte¹²³⁸. In base a quanto da lui stesso dichiarato, nel novembre 2022 l'allora cancelliere della Confederazione ha spiegato anche oralmente all'allora capo del DFF che il rischio di una fuga di notizie non era ritenuto dalle CdG un motivo per non informare il Consiglio federale¹²³⁹.

Riquadro 12: Simulazione *valuation in resolution* nel novembre 2022

Alla FINMA compete l'organizzazione di incontri periodici del *Crisis Management Group* (CMG) per valutare, insieme alle altre autorità di crisi, il piano di stabilizzazione e liquidazione (*recovery e resolution plan*) di una banca globale di rilevanza sistemica e le sue capacità tecniche necessarie. In vista del periodico workshop del CMG programmato per novembre per CS e UBS, nel maggio 2022 erano state pianificate simulazioni *valuation in resolution* (ViR) per le due grandi banche¹²⁴⁰.

¹²³⁴ Verbale della riunione dell'OD del 25 novembre 2022.

¹²³⁵ Verbale della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 22 novembre 2022.

¹²³⁶ Verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 54.

¹²³⁷ Verbale della seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022.

¹²³⁸ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pagg. 54, 56 e 58 seg.

¹²³⁹ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

¹²⁴⁰ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

A inizio novembre 2022 le agenzie di rating hanno declassato CS (v. n. 6.1.2). Questa nuova revisione al ribasso celava il rischio di ulteriori deflussi di liquidità. Per garantire che i dati finanziari necessari fossero disponibili tempestivamente nel caso in cui tale rischio si materializzasse, la FINMA ha deciso di svolgere una simulazione ViR con dati in tempo reale mentre quella prevista per CS è stata modificata di conseguenza. Non si trattava dunque più di una simulazione periodica, ma basata su dati reali. L'obiettivo era fornire alle autorità competenti per il risanamento dati concreti e attuali sull'impatto di un piano di risanamento per il bilancio e il conto economico della banca. Tali dati dovevano consentire di appurare se e in che misura fosse possibile realizzare un risanamento del gruppo e se la ricapitalizzazione mediante *bail-in* presentasse una capacità sufficiente ad assorbire anche le perdite future¹²⁴¹.

Svolgimento di una simulazione ViR

Secondo il responsabile della divisione Banche della FINMA, sono stati soppesati i pro e contro di questa simulazione, in considerazione del grosso rischio di un'indecisione, la quale avrebbe potuto portare a un'ulteriore destabilizzazione della banca sui mercati. Le autorità sono tuttavia giunte alla conclusione che la simulazione ViR fosse imprescindibile per preparare l'eventuale attuazione del piano di risanamento e assicurare di avere i dati necessari a disposizione in tempo utile¹²⁴².

La simulazione in tempo reale, la prima di questo tipo per una G-SIB¹²⁴³, ha avuto luogo a inizio novembre 2022. Ha riunito numerose autorità nel CMG, segnatamente FINMA, BNS, *Bank of England* (BoE), PRA, *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), Fed, oltre a SEC e *New York State Department of Financial Services* in qualità di membri temporanei del CGM¹²⁴⁴. Nel complesso erano coinvolte più di 70 persone¹²⁴⁵.

Anche CS vi ha partecipato: in particolare ha allestito un bilancio *ad hoc* per il gruppo e le sue principali società e ha simulato un risanamento¹²⁴⁶. In realtà, in caso di crisi il gruppo CS avrebbe dovuto procedere alle necessarie valutazioni e calcolare costantemente il fabbisogno di liquidità e di capitale per poterlo comunicare alla FINMA. Per stabilire un eventuale rischio di insolvenza e conoscere la

¹²⁴¹ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 36, 78 e 87.

¹²⁴² Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 74.

¹²⁴³ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 9.

¹²⁴⁴ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024; appunti della riunione del CMG «*Technical Workshop ViR*» del 5 novembre 2022.

¹²⁴⁵ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 36 e 78; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pagg. 58 e 59; appunti della riunione del CMG «*Technical Workshop ViR*» del 5 novembre 2022. Il consiglio di amministrazione della FINMA parla di oltre 150 persone coinvolte da parte della banca e di 100 esponenti di autorità regolatorie straniere; cfr. verbale del consiglio di amministrazione della FINMA del 10 novembre 2022.

¹²⁴⁶ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 78; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 74.

procedura concretamente prevista in merito a una liquidazione (parziale) nonché i suoi costi, la banca interessata è chiamata ad allestire un bilancio intermedio in tempi brevi e a procedere a una valutazione¹²⁴⁷. I risultati della simulazione sono stati discussi in un workshop che si è svolto nel fine settimana del 5 novembre 2022 e al quale hanno partecipato la banca e le autorità. La simulazione è stata ripetuta a distanza di una settimana, l'11 novembre 2022¹²⁴⁸.

Secondo le informazioni in possesso della CPI, il consiglio direttivo di CS non ha visto di buon occhio questa simulazione da parte della FINMA. Il presidente del consiglio di amministrazione della banca si sarebbe lamentato nel corso del *non-meeting* del 4 dicembre 2022 del fatto che la simulazione aveva disorientato le autorità estere¹²⁴⁹.

Una simulazione ViR ordinaria è stata svolta come previsto presso UBS. Il workshop ViR con i membri del CMG e la presentazione dei risultati (senza i dati in tempo reale) da parte di UBS hanno avuto luogo il 29 novembre 2022.

Risultati della simulazione ViR

La simulazione ViR ha fornito informazioni sulla capacità di *bail-in* di CS ed è emerso che la banca adempiva le esigenze della FINMA in riferimento alla ViR¹²⁵⁰ ed era in grado di fornire i dati necessari tempestivamente e senza particolari problemi a livello di qualità¹²⁵¹.

I risultati della simulazione sono stati infine trattati nelle riunioni del CC del 14 e del 21 novembre 2022. In particolare sono stati discussi i tempi per l'attuazione dello scenario che prevedeva un risanamento della banca¹²⁵². Il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA ha informato il CC che l'esame finale della disponibilità ad avviare un risanamento richiedeva da sette a dieci giorni. Questo periodo – denominato *runway period* – è necessario per preparare concretamente la liquidazione (*resolution*) in funzione della situazione specifica. Il periodo di *runway* viene avviato quando le autorità giungono alla conclusione che molto probabilmente il PONV non è più evitabile. Tale periodo comprende i

¹²⁴⁷ Bozza di decisione di risanamento della FINMA del 9 dicembre 2022.

¹²⁴⁸ Trascrizione della riunione del CC del 14 novembre 2022, pag. 3; appunti della riunione del CMG del 1° novembre 2022; appunti della riunione del CMG «*Technical Workshop ViR*» del 5 novembre 2022; bozza di decisione di risanamento della FINMA del 9 dicembre 2022.

¹²⁴⁹ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 9; risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

¹²⁵⁰ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024.

¹²⁵¹ Appunti della riunione del CMG «*Technical Workshop ViR*» del 5 novembre 2022.

Cfr. anche risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024; FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse», pag. 78.

¹²⁵² La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha dichiarato alla CPI di non essere stata a conoscenza della simulazione (verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pagg. 76–77).

lavori preparatori, che possono aver luogo solo poco prima di un intervento nel PONV (p. es. liquidazione o *resolution*)¹²⁵³.

Secondo la FINMA, la simulazione ViR rappresentava un elemento chiave ai fini della procedura di riconoscimento internazionale¹²⁵⁴ e ha dimostrato che il coordinamento tra le autorità funzionava bene¹²⁵⁵.

La simulazione è stata tematizzata anche nel consiglio di amministrazione della FINMA. All'informazione relativamente succinta del 10 novembre 2022¹²⁵⁶ ne sono seguite altre più dettagliate il 12 e il 18 gennaio 2023. L'obiettivo era preparare una potenziale decisione di grande portata, vale a dire la decisione di risanamento di CS oppure, nel caso in cui un risanamento non presentasse prospettive di successo, la decisione di fallimento (n. 6.4.1)¹²⁵⁷.

In sintesi si può affermare che lo svolgimento di questa simulazione ViR nel novembre 2022 era ritenuto da diverse persone ascoltate dalla CPI un passo necessario nei lavori preparatori allo scenario di risanamento della banca¹²⁵⁸.

6.3.4.3 **Excursus: chiarimenti ai fini dell'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità con il coinvolgimento dell'UFG**

Situazione iniziale

Come esposto nel numero 5.2.6.2, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale aveva deciso i parametri di un PLB e incaricato il DFF di elaborare entro la metà del 2023 un progetto da porre in consultazione. Lo scopo del PLB, come il Consiglio federale pensava di attuarlo nella primavera del 2022, era garantire un rapido approvvigionamento di

¹²⁵³ Trascrizione della riunione del CC del 14 novembre 2022, pagg. 3–6; trascrizione della riunione del CC del 21 novembre 2022, pagg. 4–6. Questi lavori preparatori comprendono in particolare una ViR con un orizzonte temporale T+5, che richiede molte risorse e non può aver luogo pertanto in modo continuo. Essa serve a valutare al meglio il bilancio della banca dopo le misure delle autorità. Inoltre vanno finalizzate le misure di *governance* (p. es. reclutamento del presidente del consiglio di amministrazione) e il coordinamento sul piano internazionale. In generale si suppone che il periodo di *runway* debba durare circa 14 giorni. Questa supposizione è stata respinta dalla FINMA a partire da ottobre 2022, dato che in una crisi di liquidità gli eventi evolvono molto in fretta. Tra ottobre 2022 e marzo 2023 essa ha più volte rielaborato la documentazione relativa al risanamento sulla base di dati di riferimento concreti. In tal modo, alla fine è stata in grado di accorciare l'effettivo periodo di *runway* a 4 giorni. (Parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

¹²⁵⁴ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 78.

¹²⁵⁵ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 24.

¹²⁵⁶ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 10 novembre 2022.

¹²⁵⁷ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 12 e del 18 gennaio 2023.

¹²⁵⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 9; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pagg. 24, 30 e 77.

liquidità a titolo sussidiario a una banca di rilevanza sistemica domiciliata in Svizzera in caso di risanamento.

A causa delle criticità di CS emerse a partire dall'autunno 2022, le autorità sono state tuttavia costrette a discutere l'introduzione in tempi brevi di un PLB in regime di diritto di necessità (o la base legale per un PLB). Le opzioni sul tavolo erano due (v. n. 6.3.3.1): l'introduzione nell'ambito del diritto di necessità di una base legale per un PLB senza erogazione immediata di un credito a CS oppure, se la situazione lo avesse richiesto, emanare una base legale per un PLB nell'ambito del diritto di necessità con la contestuale messa a disposizione di liquidità. Di seguito sono riportati i chiarimenti svolti dalle autorità nel novembre 2022 con il coinvolgimento dell'UFG per l'introduzione di un PLB nell'ambito del diritto di necessità.

Lavori sul PLB a seguito della decisione del Consiglio federale sui parametri nella primavera 2022

L'UFG è stato coinvolto dal 10 ottobre 2022 a livello tecnico (settore Legislazione II) nei lavori su un progetto di ordinanza di necessità per l'introduzione del PLB. L'UFG ha approfondito in particolare la questione dell'ammissibilità del privilegio nel fallimento della BNS in caso di ricorso all'ELA+¹²⁵⁹, la questione dell'ammissibilità di una disposizione penale per eventuali violazioni degli obblighi derivanti dall'ordinanza di necessità e infine quella dell'esclusione dall'accesso alle informazioni previsto dalla legge sulla trasparenza¹²⁶⁰.

Le principali autorità responsabili, ossia DFF (AFF e SFI), BNS e FINMA, hanno proseguito i loro lavori sull'introduzione di un PLB nell'ambito del diritto di necessità nell'autunno 2022 (v. n. 6.3.3 e 6.3.4.1). La BNS ha redatto in collaborazione con l'AFF i necessari contratti per l'erogazione della liquidità sotto forma di PLB¹²⁶¹ e il DFF ha predisposto, in collaborazione con le altre autorità (FINMA; BNS), un piano di azione per attivare un PLB nonché un elenco di domande e risposte in vista della

¹²⁵⁹ La concessione del sostegno straordinario di liquidità (ELA) da parte della BNS è retta dall'art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e LBN. La BNS può erogare questi sostegni di liquidità soltanto in cambio di garanzie sufficienti. Sulla scia della crisi di CS, le autorità hanno riflettuto se, prima di ricorrere a un PLB, non fosse necessario attivare ancora un livello, ossia l'ELA+, la concessione di sostegni supplementari di liquidità da parte della BNS senza garanzia della Confederazione. Al riguardo si è posta la sostanziale questione se il requisito di garanzie sufficienti di cui la BNS doveva disporre per erogare liquidità poteva essere adempiuto sotto forma di un privilegio nel fallimento a favore della BNS. Entrambe le forme di erogazione di liquidità comportano rischi che la Confederazione o la BNS devono assumere. Il privilegio nel fallimento significa che, in caso di fallimento di CS, i crediti della BNS nei confronti di CS derivanti dai mutui supplementari a sostegno della liquidità (ELA+) dovevano essere soddisfatti prioritariamente ossia, nell'ordine dei crediti fallimentari, dopo i crediti privilegiati secondo il diritto fallimentare (p. es. salari dei lavoratori, contributi alle assicurazioni sociali o depositi privilegiati), ma prima degli altri crediti.

¹²⁶⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 65.

¹²⁶¹ Bozza di accordo di credito quadro dell'8 novembre 2022.

comunicazione pubblica¹²⁶². In riferimento a una pertinente raccomandazione delle CdG nel loro rapporto del 30 maggio 2010¹²⁶³ concernente il salvataggio di UBS, il Consiglio federale ha discusso a più riprese la necessità e i tempi del coinvolgimento della DelFin relativamente all'introduzione di un PLB ancora nell'autunno 2022¹²⁶⁴.

All'inizio di novembre le basi legali e i documenti per l'introduzione di un PLB nell'ambito del diritto di necessità qualora fosse stato necessario erano stati in gran parte approntati in seno al DFF e risultavano rapidamente attuabili (v. n. 6.3.3 e 6.3.4.1). Era quindi predisposto un PLB mediante diritto di necessità¹²⁶⁵.

Coinvolgimento del direttore dell'UFG in merito all'applicazione del diritto di necessità

Il direttore dell'UFG è stato invitato alla riunione straordinaria del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale per esporre alla delegazione quali condizioni dovevano sussistere per applicare il diritto di necessità e se tali condizioni fossero soddisfatte.

Riquadro 13: Condizioni per emanare il diritto di necessità

Perché il Consiglio federale possa emanare una cosiddetta «ordinanza di necessità» secondo l'articolo 184 capoverso 3 o l'articolo 185 capoverso 3 Cost., devono essere soddisfatte cumulativamente quattro condizioni:

1. pericolo per un importante bene da proteggere (ordine pubblico, sicurezza interna o esterna o interessi del Paese),
2. urgenza materiale (il bene da proteggere è minacciato da un pericolo grave e imminente o è già gravemente compromesso),
3. urgenza temporale (il Consiglio federale può emanare un'ordinanza di necessità solo se non esiste una base legale formale oppure manca il tempo per crearla nella procedura legislativa ordinaria)¹²⁶⁶ e
4. sussidiarietà (non è possibile adottare misure più idonee).

¹²⁶² *Fragen / Antworten zur staatlichen Liquiditätssicherung (Public Liquidity Backstop) im Fall der Credit Suisse*, documento di lavoro del DFF del 7 novembre 2022; Drehbuck Aktivierung PLB (piano di azione per l'attivazione di un PLB) dell'11 novembre 2022; *Fragen / Antworten zur staatlichen Liquiditätssicherung (Public Liquidity Backstop) im Fall der Credit Suisse* del 7 novembre 2022.

¹²⁶³ CdG-N/S, Rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 2952)

¹²⁶⁴ Verbale della seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022, pag. 2; verbale della seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022, pag. 2.

¹²⁶⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 24; *Information zur Bank*, nota di DFF, SFI, banche (B) all'attenzione del capo del DFF del 1° novembre 2022; *Information zur Bank*, nota di DFF, SFI, banche (B) all'attenzione del capo del DFF dell'8 novembre 2022; *Information zur Bank*, nota di DFF, SFI, banche (B) all'attenzione del capo del DFF del 15 novembre 2022; progetto di ordinanza concernente il PLB e delle relative spiegazioni del 2 novembre 2022.

¹²⁶⁶ Künzli Jörg (2015), commento all'art. 184 Cost., in: Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (a. c. di), *Basler Kommentar Bundesverfassung*, 1^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn, n. marg. 31.

Se le ordinanze di necessità emanate dal Consiglio federale limitano diritti fondamentali, devono essere rispettate le condizioni di cui all'articolo 36 capoversi 2–4 Cost. Tale misura deve dunque essere giustificata in particolare da un interesse pubblico prevalente e proporzionata allo scopo.

Nella preparazione di questa riunione, il direttore dell'UFG ha constatato che, dalla decisione del Consiglio federale dell'11 marzo 2022 di far elaborare un progetto da porre in consultazione riguardante la creazione di un PLB, l'obiettivo perseguito con l'introduzione di tale strumento si era ampliato. Se i parametri decisi dal Consiglio federale l'11 marzo 2022 prevedevano l'introduzione di un PLB in caso di risanamento, nell'autunno seguente l'introduzione del dispositivo era finalizzata al generale mantenimento dell'attività di una banca di rilevanza sistemica¹²⁶⁷. Secondo l'UFG, tenuto conto della vigente regolamentazione TBTF che cerca di eliminare per quanto possibile un'effettiva garanzia statale implicita a favore di banche di rilevanza sistemica (cfr. art. 7 cpv. 2 LBCR), una tale estensione della finalità del PLB avrebbe possibilmente richiesto di concentrare il sostegno accordato con il PLB sul settore di attività di rilevanza sistemica o sul settore svizzero della banca in questione. Il direttore dell'UFG ha espresso queste considerazioni alla SFI già prima della riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale¹²⁶⁸. Ha inoltre suggerito alla SFI che la richiesta del Consiglio federale di introdurre un PLB nell'ambito del diritto di necessità contemplasse almeno una stima di massima dei costi e dei benefici sotto il profilo dell'interesse pubblico¹²⁶⁹. In particolare occorreva illustrare che i costi prevedibili per l'economia nazionale dell'inazione in caso di crisi superavano i costi prevedibili per l'economia nazionale del PLB, fermo restando che era di competenza degli uffici specializzati definire opportunamente i termini di confronto di tale stima (fallimento disordinato o liquidazione [*resolution*] secondo la regolamentazione TBTF)¹²⁷⁰.

Deliberazioni in merito all'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità alla riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale

Alla riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale, la SFI ha brevemente illustrato la situazione di CS e gli sviluppi intervenuti dalla ristrutturazione presentata il 27 ottobre 2022. Il direttore dell'UFG ha approfondito la questione se il pertinente diritto consentisse al Consiglio federale di introdurre un PLB nell'ambito del diritto di necessità. A seguito della riunione del 22 novembre 2022, il capo del DFF ha incaricato il direttore dell'UFG di mettere le

¹²⁶⁷ E-mail del direttore dell'UFG alla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del 22 novembre 2022, ore 15.46.

¹²⁶⁸ E-mail del direttore dell'UFG alla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del 22 novembre 2022, ore 15.46; verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 73; scambio di e-mail tra i collaboratori della SFI del 22 novembre 2022, ore 17.16.

¹²⁶⁹ E-mail del direttore dell'UFG alla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del 22 novembre 2022, ore 15.46.

¹²⁷⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 72.

sue delucidazioni per scritto in una nota da sottoporre al Consiglio federale, considerando le domande poste dai tre membri della delegazione. Questa nota del 28 novembre 2022 è stata messa a disposizione del Consiglio federale in forma di allegato al verbale della suddetta riunione della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 22 novembre 2022 (v. n. 6.3.4.2).

I membri della delegazione hanno chiesto all'UFG in particolare di chiarire se la prevedibilità del pericolo non escludesse la sussistenza della condizione (necessaria per l'applicazione del diritto di necessità) dell'urgenza temporale, il che avrebbe impedito al Consiglio federale di agire nell'ambito del diritto di necessità, e se il Consiglio federale non dovesse invece adottare un messaggio concernente l'emanazione di una legge federale urgente¹²⁷¹. L'UFG ha risposto negativamente a questa domanda nel corso della riunione del 22 novembre 2022 e nella sua nota, spiegando che la condizione dell'urgenza temporale sussiste se il pericolo imminente non può essere contrastato nell'ambito della legislazione ordinaria. L'UFG ha inoltre chiarito che il requisito dell'urgenza temporale non si riferisce all'imminenza del pericolo, bensì alla necessità di misure difensive a causa della vicinanza temporale dell'evento dannoso. Infine, la prevedibilità del pericolo non è da intendersi come criterio autonomo per l'applicazione del diritto di necessità. Il criterio della prevedibilità del pericolo entra eventualmente in considerazione nella ponderazione degli interessi e mira a proteggere da un esecutivo eccessivamente propenso all'azione. L'UFG ha inoltre dichiarato che vista la situazione particolare il Consiglio federale non era tenuto a sottoporre al Parlamento immediatamente un messaggio concernente l'introduzione urgente del PLB, poiché secondo la valutazione degli specialisti dei mercati finanziari vi era da temere concretamente che ciò potesse accelerare la perdita di fiducia sui mercati finanziari e provocare quindi proprio il danno a cui un PLB tentava di ovviare¹²⁷². In base alle delucidazioni dell'UFG, per le autorità era chiaro che gli strumenti del diritto di necessità non possono essere creati a titolo preventivo, ma solo in presenza di un'effettiva necessità¹²⁷³.

Il direttore dell'UFG ha incentrato le sue spiegazioni alla delegazione del Consiglio federale e la nota del 28 novembre 2022 sul requisito della sussidiarietà per quanto riguarda l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità prevista per l'autunno 2022. Infatti, l'ampliamento del campo di applicazione di un PLB introdotto mediante il diritto di necessità, già constatato dal direttore dell'UFG in vista della riunione del 22 novembre 2022, ha portato in primo piano tale criterio. Nella nota del 28 novembre 2022 l'UFG ha quindi spiegato che doveva essere dimostrata l'assenza, nel vigente ordinamento giuridico, di una misura alternativa più blanda per gestire la situazione¹²⁷⁴. Il direttore dell'UFG ha fatto presente che la sussidiarietà dell'introduzione mediante diritto di necessità di un PBL nell'autunno del 2022 era discutibile proprio a fronte dei pluriennali sforzi da parte del legislatore di elaborare una regolamentazione TBTF che prevedesse misure in caso di fallimento di rilevanti partecipanti al

¹²⁷¹ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 65.

¹²⁷² Nota dell'UFG del 28 novembre 2022, n. 2.3, pag. 5.

¹²⁷³ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 52; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 8.

¹²⁷⁴ Nota dell'UFG del 28 novembre 2022, n. 2.4, pag. 5.

mercato¹²⁷⁵. Nella nota l'UFG chiedeva dunque di verificare le seguenti limitazioni per l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità:

- limitazione alla banca concretamente interessata (anziché un'introduzione del PLB in termini generali e astratti),
- limitazione a una banca di rilevanza sistemica in risanamento,
- limitazione alle unità di rilevanza sistemica o all'attività svizzera della banca di rilevanza sistemica¹²⁷⁶.

In seguito, all'UFG non è stato riferito se il Consiglio federale fosse stato approfonditamente informato dagli uffici specializzati competenti in merito alle questioni sollevate dall'UFG. Non gli è stato comunicato neppure se gli uffici specializzati avessero intrapreso ulteriori lavori sulla scorta della sua nota. L'UFG è stato nuovamente coinvolto nei lavori e sulla questione dell'applicazione del diritto di necessità dal DFF, responsabile del dossier CS, soltanto il 15 marzo 2023 (v. n. 6.4.3.2)¹²⁷⁷.

Approfondimenti in merito al PLB a seguito della riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale

Le autorità responsabili hanno approfondito le loro considerazioni in merito all'introduzione di un PLB negli organi competenti (OD, CC e gruppo di lavoro PLB) ancora nell'autunno e nell'inverno del 2022, poi di nuovo a partire da gennaio 2023 (v. n. 6.3.4 e 6.4). Lo scenario di un PLB come pura misura di liquidità senza ulteriori provvedimenti era già stato visto con scetticismo e poi respinto poco dopo la riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale¹²⁷⁸. Tuttavia, sono proseguiti i chiarimenti da parte delle autorità in merito al PLB come parte di altri scenari, così come nell'ambito dei preparativi all'introduzione ordinaria di un PLB, basandosi sui lavori preparatori condotti nell'autunno 2022. Nel dicembre 2022 il DFF e la FINMA hanno discusso il ruolo e le competenze delle diverse autorità nel caso dell'introduzione mediante diritto di necessità oppure ordinaria di un PLB. La FINMA ha rimarcato che le competenze delle autorità coinvolte dovevano riflettere i loro mandati legali, quindi la FINMA, per esempio, non poteva emettere pareri o rilasciare conferme sull'adeguatezza e la disponibilità degli strumenti di altre autorità, come prevedeva l'ordinanza di necessità in riferimento al ricorso all'ELA da parte della BNS e al PLB. Inoltre, in virtù del suo mandato legale, era compito della FINMA sottoporre alla Confederazione la possibilità di scegliere a favore o contro un PLB, mentre non le competeva valutare la proporzionalità o la necessità delle misure adottate dalla Confederazione¹²⁷⁹. Il DFF ha integrato questi pareri nelle versioni redatte a partire da gennaio 2023 di un'ordinanza di necessità così come nelle disposizioni del progetto da porre in consultazione per l'introduzione ordinaria di un PLB¹²⁸⁰.

¹²⁷⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 65 seg.

¹²⁷⁶ Nota dell'UFG del 28 novembre 2022, n. 2.4, pag. 6.

¹²⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pagg. 71–73.

¹²⁷⁸ Verbale della riunione dell'OD del 25 novembre 2022; verbale della riunione dell'OD dell'11 gennaio 2023.

¹²⁷⁹ Lettera della FINMA al capo del DFF del 15 dicembre 2022.

¹²⁸⁰ Progetto di ordinanza di necessità (stato: 18 gennaio 2023); avamprogetto della LBCR del 25 maggio 2023.

I punti sollevati dall'UFG nella riunione del 22 novembre 2022 e nella sua nota del 28 novembre 2022 sono stati considerati nelle ulteriori riflessioni delle autorità in merito al dispositivo PLB, sia nella preparazione del progetto da porre in consultazione per l'introduzione ordinaria di un PLB dall'inizio del 2023 (v. n. 6.4.2) sia come parte dei provvedimenti di crisi alla luce della situazione di CS (v. n. 6.4 e 7.2).

Mancata introduzione di un PLB mediante diritto di necessità nell'autunno 2022

Nel soppesare i pro e i contro, da un lato, dell'introduzione nell'ambito del diritto di necessità di una base legale per un PLB senza erogazione immediata di un credito a CS e, dall'altro, dell'emanazione di una base legale, sempre nell'ambito del diritto di necessità, per un PLB con contestuale messa a disposizione della liquidità, nel corso del novembre 2022 le autorità hanno preferito la seconda variante (v. n. 6.3.4.1 e 6.3.4.2). Temevano infatti che l'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità senza la sua attivazione immediata potesse dare un segnale negativo in merito alla situazione della banca e aumentare i deflussi di liquidità.

Nell'autunno 2022 le autorità hanno tuttavia valutato anche se preferire l'introduzione ordinaria del PLB e avviare la procedura di consultazione ordinaria già il 16 dicembre 2022 anziché a metà 2023, come annunciato l'11 marzo 2022. Il capo del DFF ha infatti informato il collegio del Consiglio federale già nella sua seduta del 9 novembre 2022 che avrebbe presentato al Collegio governativo il progetto da porre in consultazione ancora a dicembre 2022¹²⁸¹, ma infine le autorità hanno poi rinunciato, tra l'autunno e l'inverno del 2022, sia a velocizzare l'introduzione ordinaria di un PLB sia a introdurre il dispositivo nell'ambito del diritto di necessità e ad attivarlo contestualmente perché ritenuto non più necessario e a causa dei timori suesposti¹²⁸².

6.3.5 Proseguimento dei lavori in dicembre e preparazione dell'avvicendamento alla guida del DFF e nel Consiglio federale all'inizio del nuovo anno

Le autorità e gli organi competenti hanno continuato a monitorare la situazione di CS e hanno proseguito le loro discussioni sulle opzioni di intervento percorribili nel dicembre 2022. La condizione di CS si presentava sempre critica, seppure relativamente stabile per gran parte del mese, ma a fine dicembre è nuovamente sopraggiunta una situazione estremamente precaria. Questo periodo è descritto nei numeri seguenti.

Durante la fase relativamente più tranquilla di dicembre 2022, le autorità hanno continuato a dibattere sui possibili scenari. Il Consiglio federale si preparava inoltre all'imminente passaggio di Karin Keller-Sutter dal DFGP al DFF e all'entrata in carica di due nuovi membri, ossia Elisabeth Baume-Schneider e Albert Rösti, nominati dall'Assemblea federale plenaria nelle elezioni suppletive del 7 dicembre 2022 dopo le annunciate dimissioni di Simonetta Sommaruga e di Ueli Maurer. Il passaggio di

¹²⁸¹ Verbale della seduta del Consiglio federale del 9 novembre 2022, pag. 2.

¹²⁸² Verbale della seduta del Consiglio federale del 16 novembre 2022, pag. 1 seg.; *Timing PLB-Gesetzgebung*, scambio di e-mail tra la FINMA e la SFI del 14 novembre 2022.

Karin Keller-Sutter al DFF è stato annunciato l'8 dicembre 2022 in seguito alla ripartizione dei dipartimenti nel Consiglio federale¹²⁸³.

6.3.5.1 Monitoraggio della situazione da parte delle autorità nel dicembre 2022

Lavori delle autorità all'inizio di dicembre 2022

Il Consiglio federale ha ricevuto il verbale della riunione del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie», inclusa la nota dell'UFG del 28 novembre 2022, nella sua seduta del 2 dicembre 2022. Il capo del DFF ha riferito oralmente in merito a CS e ha spiegato che la quotazione del titolo era bassa, ma i deflussi di capitale non si erano aggravati. La situazione rimaneva comunque volatile. Il Consiglio federale ha discusso della questione del tempo a sua disposizione per reagire a partire dal momento in cui la banca fosse ricorsa all'ELA presso la BNS. Il capo del DFF ha ipotizzato che tale tempo fosse superiore a una settimana.

Il Collegio governativo ha discusso anche altri scenari, tra cui l'acquisizione di CS da parte di un altro istituto finanziario. Per garantire la reperibilità durante le festività, i consiglieri federali hanno inoltre convenuto di portare con sé i loro cellulari criptati e la CaF è stata incaricata di testarli tutti per assicurarne il funzionamento¹²⁸⁴.

Non-meeting del 4 dicembre: insoddisfazione di CS e scambi di vedute sulla comunicazione pubblica delle autorità

Dalle annotazioni del *debriefing* della BNS risulta che in occasione di un altro *non-meeting* tra l'allora capo del DFF, il presidente della BNS e CS, tenutosi il 4 dicembre 2022, il presidente del consiglio di amministrazione di CS si sia lamentato dell'operato della FINMA. La banca sosteneva che la simulazione *valuation in resolution* condotta a inizio novembre 2022 (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2) avesse disorientato le autorità estere¹²⁸⁵. Inoltre, la vendita del segmento *Securitized Products* (v. riquadro 9 al n. 6.3.1.1) era stata ostacolata dalle esigenze poste dalla FINMA e quindi non ha potuto svolgersi come previsto.

Il capo del DFF e il presidente della BNS hanno nuovamente tematizzato la possibilità di una vendita della banca con il presidente del consiglio di amministrazione di CS, il quale ha messo tuttavia in evidenza il rischio di una fuga di notizie che limitava i lavori preparatori per la banca. In generale, secondo il presidente della BNS, il presidente del consiglio di amministrazione di CS si mostrava molto ottimista e ha invitato a considerare altre misure di emergenza in alternativa alla vendita, tra cui vendite parziali o altri interventi per ridurre i rischi¹²⁸⁶. I partecipanti all'incontro hanno riflettuto anche sul possibile effetto stabilizzante che sarebbe scaturito se fossero provenuti se-

¹²⁸³ «Il Consiglio federale ha proceduto alla ripartizione dei dipartimenti», comunicato stampa del Consiglio federale dell'8 dicembre 2022.

¹²⁸⁴ Verbale della seduta del Consiglio federale del 2 dicembre 2022.

¹²⁸⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 7 seg.; risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 6 seg.

¹²⁸⁶ Verbale della riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, pag. 2.

gnali positivi da parte delle autorità. L'allora capo del DFF ha annunciato che avrebbe rilasciato qualche dichiarazione in merito alla situazione della banca¹²⁸⁷.

Nel dicembre 2022 sia il capo del DFF sia il presidente della BNS hanno effettivamente rilasciato dichiarazioni pubbliche su CS (v. n. 6.4.4). Prima della fine del suo mandato, il capo uscente del DFF ha espresso giudizi positivi sulla nuova strategia di CS e si è detto ottimista per il futuro della banca¹²⁸⁸. Anche il presidente della BNS si è pronunciato favorevolmente in merito alla strategia e alla riduzione dei rischi che ne è scaturita¹²⁸⁹.

Riunioni delle autorità del 5–6 dicembre: informazioni sul persistere dei deflussi di liquidità e discussione dei possibili scenari di intervento

Il 5 dicembre 2022 la FINMA ha comunicato al CC che i deflussi di fondi di CS proseguivano e che sino a fine anno sembrava escluso un netto miglioramento della liquidità persino ricorrendo a provvedimenti di contenimento¹²⁹⁰. Sono quindi stati discussi diversi scenari di intervento che potessero stabilizzare o salvare CS. Tra questi si annoveravano il ricorso all'ELA, la vendita della banca, l'introduzione di un PLB come sostegno alla liquidità senza risanamento, l'introduzione di un PLB nell'ambito di un risanamento o il fallimento della banca. La FINMA ha ritenuto che il risanamento fosse un'opzione percorribile, tuttavia era preferibile un'alternativa che permettesse di conseguire anche gli obiettivi della protezione dei creditori. Secondo la FINMA, uno scenario di vendita credibile avrebbe risposto a questa condizione¹²⁹¹.

I membri del CC convenivano che CS dovesse portare avanti lo scenario di vendita e la FINMA dovesse insistere su questa opzione nei confronti della banca, anche perché quest'ultima sino ad allora aveva giudicato la vendita come un poco gradito piano B¹²⁹². UBS è stata menzionata come possibile acquirente. La FINMA ha informato il CC sulla scorta dei suoi colloqui bilaterali con CS che la banca continuava a non avere contatti con potenziali acquirenti. Nel contempo ha segnalato che il suo ruolo istituzionale non le consentiva di interpellare gli istituti bancari per aprire il cammino a un'acquisizione di CS. Di conseguenza, le autorità presenti in questo organo non sapevano se UBS fosse interessata all'acquisizione. Secondo la FINMA, una presa di contatto con un'altra banca e di conseguenza la scelta di un acquirente risultavano problematiche e non rientravano tra i compiti delle autorità. Bisognava invece predisporre la procedura che mettesse CS in condizione di preparare concretamente la vendita come possibile misura di emergenza¹²⁹³. Si è dibattuto nuovamente

¹²⁸⁷ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 6 seg.

¹²⁸⁸ *Bundesrat Maurer, was hätten Sie im Nachhinein anders gemacht?*, intervista della SRF del 13 dicembre 2022, www.srf.ch/news/schweiz/bilanz-als-finanzminister-bundesrat-maurer-was-haetten-sie-im-nachhinein-anders-gemacht (stato: 16 maggio 2024); *Zwischendurch muss man es halt mal krachen lassen*, intervista nella NZZ del 31 dicembre 2022, www.nzz.ch/schweiz/ueli-maurer-zwischendurch-muss-man-es-halt-mal-krachen-lassen-ld.1717343 (stato: 16 maggio 2024).

¹²⁸⁹ «*Swiss National Bank Chairman welcomes new Credit Suisse strategy*», Reuters del 15 dicembre 2022, www.reuters.com/business/finance/swiss-national-bank-chairman-welcomes-new-credit-suisse-strategy-2022-12-15/ (stato: 20 novembre 2024).

¹²⁹⁰ Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pag. 2 seg.

¹²⁹¹ Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pag. 12.

¹²⁹² Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pag. 4.

¹²⁹³ Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pag. 8 segg.

anche sul PLB, ma la SFI e l’AFF erano del parere che, dopo le discussioni critiche in seno alla delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale e la relativa valutazione dell’UFG (v. n. 6.3.4), questo dispositivo dovesse essere previsto solo nel quadro di un risanamento.

Una linea di liquidità concessa dallo Stato prima di un eventuale risanamento, da introdurre nell’ambito del diritto di necessità, era vista come possibile alternativa. Il suo funzionamento avrebbe corrisposto al PLB prima di un risanamento, con la BNS che erogava la liquidità e la Confederazione che si assumeva il rischio di perdita, pertanto sarebbe stato possibile utilizzare come base le ordinanze di necessità esistenti sul PLB. In proposito, dall’autunno 2022 il DFF cercava di stimare il rischio per la Confederazione qualora avesse garantito il mutuo della BNS. Su richiesta del DFF, la FINMA ha allestito a tal fine un’analisi statica semplificata e ha in aggiunta commissionato alla società di consulenza Oliver Wyman una perizia che plausibilizzasse le sue stime. Oliver Wyman ha fornito la sua analisi il 16 novembre 2022¹²⁹⁴, dopodiché le autorità hanno deciso di incaricare la società di consulenza di ulteriori accertamenti. La questione della consulenza e del finanziamento di questi lavori successivi in merito ai rischi di un PLB per la Confederazione ha sollevato discussioni alla riunione del CC del 5 dicembre. La FINMA non si riteneva la prima responsabile per il PLB. La BNS ha fatto riferimento alle sue stime alternative e illustrato i relativi risultati. Per un ulteriore affinamento dell’analisi occorre tuttavia dati supplementari della FINMA, per esempio sul *ring fencing* di autorità di vigilanza estere. Alla fine le autorità hanno concordato che la SFI assumesse il ruolo di capofila, che la FINMA e la BNS collaborassero ai lavori con il loro *know how* e che CS sostenesse i costi¹²⁹⁵.

Il giorno seguente, il 6 dicembre, il Comitato direttivo BNS-FINMA ha dibattuto se la precaria situazione di CS dovuta alla persistente crisi di fiducia potesse essere migliorata con la messa a disposizione di ulteriore liquidità o anche con altre misure. La FINMA era del parere che un sufficiente approvvigionamento di liquidità avrebbe tranquillizzato i mercati, mentre la BNS ne dubitava. Dal punto di vista della BNS l’ELA e il PLB erano sì opportuni per contrastare un’improvvisa perdita di fiducia, ma dal momento che vi era una situazione cronica di mancanza di fiducia in CS era anche necessario affrontare le cause della stessa. CS era piombato in un circolo vizioso in seguito alla scarsa capitalizzazione, alla mancanza di fiducia dei mercati e alla redditività negativa¹²⁹⁶. Nei documenti relativi alla seduta del Comitato direttivo BNS-FINMA del 6 dicembre 2022 la BNS scriveva che la scarsa capitalizzazione della banca madre impediva il *de-risking*. Dal punto di vista della CPI questa affermazione è ancora più notevole se si pensa che a fine 2022 la banca madre beneficiava del filtro prudenziale pari a 14,5 miliardi di franchi, un valore rappresentava quasi la metà dei

¹²⁹⁴ Lettera di accompagnamento della FINMA al DFF del 21 novembre 2022 sull’analisi di Oliver Wyman del 16 novembre 2022.

¹²⁹⁵ Trascrizione della riunione del CC del 5 dicembre 2022, pag. 18 segg. Alla riunione dell’OD del 22 dicembre 2022 è stato deciso, a differenza di quanto era stato convenuto, che il DFF avrebbe assunto i costi risultanti per i lavori successivi; verbale della riunione dell’OD del 22 dicembre 2022, pag. 3. Alla fine i costi sono stati però addossati a CS o alla banca acquirente UBS e da quest’ultima pagati, dopo che nel marzo 2023 era stata creata la relativa base legale.

¹²⁹⁶ Verbale della riunione del Comitato direttivo BNS-FINMA del 6 dicembre 2022, pag. 6, dispense della BNS per la stessa riunione, pagg. 3 e 5.

fondi propri prudenziali di Credit Suisse SA. Un altro aspetto oggetto di discussione era se l'entità dell'ELA (50 mia. fr.) fosse sufficiente. In merito all'opzione di un'acquisizione di CS da parte di un'altra banca o di una fusione, la FINMA ha informato la BNS che, dietro sollecitazione della FINMA e dopo una lunga resistenza, CS aveva predisposto un elenco di banche svizzere ed estere che sarebbero potute entrare in considerazione per l'una o l'altra variante. I partecipanti alla riunione sono giunti alla conclusione che delle cinque banche menzionate solo UBS rappresentava un'opzione credibile. La FINMA e la BNS hanno deciso di proseguire i lavori preparatori in vista delle diverse opzioni (salvataggio in autonomia da parte di CS, risanamento con eventuale sostegno alla liquidità, accelerazione dell'abbattimento dei rischi, acquisizione da parte di un altro istituto finanziario)¹²⁹⁷.

Riunione dell'OD del 9 dicembre: nessun ritorno alla calma previsto per la situazione problematica di CS sul fronte del capitale e della liquidità

Nella riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, la FINMA e la BNS hanno entrambe espresso il timore che i risultati trimestrali di CS fossero peggiori del previsto nonostante l'aumento di capitale di fine novembre, poiché la redditività della banca rimaneva scarsa. La situazione critica della liquidità era comunque considerato il problema più impellente, motivo per cui la FINMA ha chiesto alla banca di predisporre altre misure di emergenza (v. n. 6.3.1.1). Secondo le dichiarazioni del direttore della FINMA, non era ipotizzabile un duraturo ritorno alla calma né tantomeno un risanamento (*turnaround*). La FINMA avrebbe quindi mantenuto la pressione e sollecitato CS a verificare e preparare alternative al risanamento. In questo contesto la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha rivolto alle altre autorità la richiesta di esortare a loro volta la banca a predisporre misure nel corso dei colloqui¹²⁹⁸.

Informazioni fornite al collegio del Consiglio federale nel dicembre 2022

L'allora capo del DFF ha riferito oralmente al Consiglio federale nelle sue sedute del 9 e del 16 dicembre 2022 che la situazione della banca era stabile a un livello basso¹²⁹⁹. Dai verbali delle sedute del Consiglio federale in possesso della CPI non risulta che il PLB sia stato trattato. Diversi membri del Consiglio federale hanno deplorato che anche in questa fase il capo del DFF fornisse informazioni scarse e solo in forma orale. Le informazioni condivise e la mancanza della forma scritta non hanno consentito al Collegio governativo di valutare concretamente la portata delle difficoltà in cui versava la banca¹³⁰⁰. L'allora capo del DFF ha dichiarato alla CPI che soprattutto nella cerchia dei consiglieri federali temeva un forte rischio di fughe di notizie. Questo timore era anche alimentato dalle esperienze negative fatte durante la pande-

¹²⁹⁷ Verbale della riunione del Comitato direttivo BNS-FINMA del 6 dicembre 2022.

¹²⁹⁸ Verbale della riunione dell'OD del 9 dicembre 2022, pag. 1 seg.

¹²⁹⁹ Verbali delle sedute del Consiglio federale del 9 dicembre 2022 e del 16 dicembre 2022.

¹³⁰⁰ Estratto del verbale della riunione del gruppo di lavoro delle CdG-N/S sulla gestione dei rischi della Confederazione del 20 aprile 2023, pag. 2 seg.; verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pagg. 53 e 57; verbale della seduta della CPI del 24 febbraio 2024, pag. 80 segg.

mia di coronavirus e si accompagnava pure alla riflessione riguardante le gravi conseguenze che un'indiscrezione avrebbe avuto sulle borse¹³⁰¹.

Crescente attenzione delle autorità prima delle festività: valutazione della situazione nella riunione del CC del 22 dicembre

Il CC si è riunito ancora una volta il 22 dicembre per fare il punto della situazione e definire altri interventi prima delle festività natalizie. I dati della FINMA rivelavano che, in quel momento, da inizio ottobre erano defluiti circa 130 miliardi di franchi di depositi e che la situazione della banca rimaneva talmente critica che un nuovo, ingente deflusso avrebbe provocato problemi di liquidità. La FINMA ha comunicato che per questo motivo era stato assicurato l'adempimento delle condizioni per il ricorso all'SRS e all'ELA da parte di CS.

In seno al CC era sostanzialmente evidente un certo scetticismo riguardo alle informazioni fornite da CS in passato e alle previsioni di determinati indicatori. La BNS si è detta particolarmente preoccupata per la liquidità della banca all'inizio del 2023, poiché, secondo le sue valutazioni, le proiezioni della liquidità formulate dalla banca per fine anno erano fondate su ipotesi sbagliate. Anche le previsioni in materia per il primo trimestre 2023 erano troppo ottimiste, pertanto le autorità non potevano servirsi come riferimento¹³⁰². Tali critiche della BNS erano condivise dalla FINMA, che in novembre e dicembre si è rivolta a più riprese alla banca a causa della situazione sempre preoccupante della liquidità¹³⁰³. Per quanto avesse ricevuto da CS la risposta che la situazione della liquidità sarebbe rimasta complessa sino alla fine del primo trimestre 2023¹³⁰⁴, la FINMA riteneva che questa proiezione si basasse essenzialmente sulla speranza della banca di poter condurre a termine la vendita del segmento *Securitized Products*¹³⁰⁵.

In una sua lettera del 19 dicembre 2022 la FINMA aveva richiamato l'attenzione del presidente del consiglio di amministrazione e del CEO di CS sul fatto che le misure sino ad allora adottate non erano sufficienti per ripristinare il cuscinetto di liquidità della banca e che a quel punto CS doveva stabilire direttive vincolanti al proprio interno per adempiere gli obiettivi di liquidità¹³⁰⁶. Nonostante queste preoccupazioni, secondo la FINMA il 22 dicembre 2022 non si era raggiunto un *point of non-viability* né a livello di solvibilità (in termini di capitale) né a livello di liquidità, il quale avrebbe giustificato l'avvio di un risanamento¹³⁰⁷.

Crescente attenzione delle autorità prima delle festività: riflessioni sullo scenario di vendita nel CC

Il 22 dicembre 2022 il CC era consapevole che le probabilità che CS si salvasse con le proprie forze erano peggiorate e che dovevano essere ben preparati altri scenari,

¹³⁰¹ Verballi della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 30 segg.; verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pag. 24.

¹³⁰² Trascrizione della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pag. 3 seg.

¹³⁰³ Lettere della FINMA a CS del 16 novembre 2022, del 6 dicembre 2022 e del 19 dicembre 2022.

¹³⁰⁴ Lettera di CS alla FINMA del 12 dicembre 2022.

¹³⁰⁵ Trascrizione della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pag. 4.

¹³⁰⁶ Lettera della FINMA a CS del 19 dicembre 2022.

¹³⁰⁷ Verbale della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pag. 10 seg.

fermo restando che in uno scenario di crisi a breve termine appariva ovvia la soluzione di una vendita o una vendita di emergenza. L'ipotesi della vendita è stata accolta piuttosto favorevolmente anche in considerazione dei minori rischi per i contribuenti e dei suoi effetti sulla stabilità finanziaria¹³⁰⁸. Secondo le indicazioni fornite dalla FINMA nel quadro della suddetta riunione del CC, sino ad allora CS aveva preparato un lungo elenco¹³⁰⁹ di possibili acquirenti, prevalentemente internazionali, che si fondava tuttavia sull'ipotesi che una vendita non sarebbe avvenuta nell'immediato e che rimanevano diversi mesi per instaurare i contatti. La FINMA, che nel dicembre 2022 aveva sollecitato a più riprese CS affinché preparasse un'eventuale vendita della banca e accorciasse i tempi necessari per l'attuazione¹³¹⁰, è giunta alla conclusione che per una vendita di emergenza poteva essere considerata fino a quel momento una sola soluzione nazionale, ossia UBS¹³¹¹. Il 19 dicembre 2022 la FINMA ha quindi incaricato CS di elaborare soluzioni per lo scenario a breve e a medio termine entro l'inizio di gennaio e di preparare tali scenari nella misura del possibile. I lavori preparatori richiesti comprendevano anche la creazione di una *data room*¹³¹². I primi documenti della BNS sulle conseguenze macroeconomiche di un fallimento disordinato di CS erano disponibili in questa riunione¹³¹³, ma è mancato il tempo per discuterli.

I membri del CC hanno infine convenuto diversi lavori successivi da svolgere sui possibili scenari fino alla prossima riunione fissata per la prima settimana di gennaio. Tra questi si annoveravano, oltre allo sviluppo dello scenario di vendita con CS, anche l'ulteriore preparazione dell'ELA e i contatti a livello tecnico tra la FINMA e il DFF relativamente a una TPO per l'unità svizzera in caso di uno scenario di *break-up*. L'analisi che Oliver Wyman aveva presentato nel novembre 2022 sui rischi di un PLB per la Confederazione non è stata giudicata sufficiente dal CC per poter essere utilizzata dal Consiglio federale e dalla DelFin come base decisionale, pertanto sono stati annunciati ulteriori lavori di approfondimento anche a tale riguardo. In un primo momento le autorità hanno rinunciato a mettersi in contatto con UBS poiché questo tipo di intervento era considerato pericoloso in quelle circostanze¹³¹⁴.

Crescente attenzione delle autorità prima delle festività: misure dell'OD in preparazione di un'inattesa situazione di crisi

L'accresciuta consapevolezza delle criticità che contrassegnavano la situazione di CS è emersa chiaramente anche nel corso della riunione dell'OD la sera dello stesso giorno (22 dicembre 2022). Dopo un *briefing* sui principali punti discussi nella riunione del CC, l'OD è giunto a ritenere improbabile che la banca riuscisse a uscire da questa difficile situazione con le proprie forze. Ha quindi deciso di verificare ancora

¹³⁰⁸ Trascrizione della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pagg. 6 seg., 10 e 20.

¹³⁰⁹ Il 23 dicembre 2022 CS ha inviato alla FINMA una breve analisi di diversi possibili acquirenti, tra cui JP Morgan, Bank of America, Morgan Stanley, Goldman Sachs, BNP Paribas, Barclays, Deutsche Bank, Standard Chartered, Saudi National Bank e UBS; e-mail di CS alla FINMA del 23 dicembre 2022, ore 22.09.

¹³¹⁰ Lettera della FINMA a CS del 19 dicembre 2022.

¹³¹¹ Trascrizione della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pag. 7 seg.

¹³¹² Lettera della FINMA a CS del 19 dicembre 2022; verbale della riunione dell'OD del 22 dicembre 2022, pag. 2.

¹³¹³ *Conséquences économiques d'une défaillance désordonnée de Credit Suisse*, documento di lavoro della BNS del 20 dicembre 2022.

¹³¹⁴ Trascrizione della riunione del CC del 22 dicembre 2022, pagg. 21 e 25.

più intensamente l'opzione di una vendita della banca e, per quanto possibile e opportuno, di prepararla. La FINMA è stata quindi incaricata di mettersi in contatto con CS, di chiarire lo stato di avanzamento dei lavori preparatori della banca per le misure di emergenza, in particolare in relazione a un'acquisizione a breve termine, e di analizzare immediatamente questi preparativi. A sua volta, la BNS avrebbe dovuto riflettere sulle differenze tra l'acquisizione da parte di una banca svizzera e quella ad opera di una banca estera. Nonostante le attività si concentrassero su uno scenario di vendita, qualora la vendita non fosse andata a buon fine era necessario ricorrere alla variante già ampiamente preparata del PLB nell'ambito del diritto di necessità (v. n. 6.3.4.2). Per effettuare ulteriori analisi sul PLB, il DFF avrebbe dovuto chiedere a CS di consentire a Oliver Wyman l'accesso ai dati della banca per i lavori successivi. L'OD ha parlato anche di un possibile ampliamento dell'ELA (sotto forma di ELA+) senza prendere una decisione al riguardo¹³¹⁵.

6.3.5.2 Preparazione del passaggio al nuovo anno nel Consiglio federale

L'allora cancelliere della Confederazione ha informato i due nuovi consiglieri federali Elisabeth Baume-Schneider e Albert Rösti, a capo rispettivamente del DFGP e del DATEC dal 1° gennaio 2023, nei giorni successivi alla loro elezione sullo stato delle deliberazioni del Consiglio federale in merito alla situazione di CS¹³¹⁶. Ha inoltre consegnato loro diversi documenti sulla crisi della banca, tra cui le decisioni del Consiglio federale e i verbali delle sue sedute di novembre e dicembre 2022. Ha infine accennato alla possibilità che si tenessero sedute straordinarie all'inizio del 2023 qualora la situazione della banca si deteriorasse¹³¹⁷. Secondo le dichiarazioni del direttore dell'UFG, le persone chiave coinvolte nell'avvicendamento alla guida del DFGP, ossia la precedente segretaria generale e il nuovo segretario generale, erano entrambe in possesso della nota dell'UFG del 28 novembre 2022¹³¹⁸.

Il 1° gennaio Alain Berset è subentrato a Ignazio Cassis alla presidenza della Confederazione. Nell'ambito dell'avvicendamento, il 31 dicembre 2022 i due consiglieri federali hanno avuto un breve colloquio telefonico nel corso del quale non hanno parlato di CS¹³¹⁹. Il presidente uscente e il futuro presidente della Confederazione, così come gli altri membri del Consiglio federale – ad eccezione della consigliera federale Keller-Sutter (v. n. 6.3.5.3) –, non erano stati informati dal capo del DFF dell'aggravarsi della situazione di CS negli ultimi giorni di dicembre del 2022 (v. n. 6.3.5.4).

¹³¹⁵ Verbale della riunione dell'OD del 22 dicembre 2022, pag. 2.

¹³¹⁶ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pagg. 55 e 60; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 15.

¹³¹⁷ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 16. Alla fine la seduta straordinaria non ha avuto luogo, pertanto i due nuovi membri del Collegio governativo hanno ricevuto informazioni dirette dalla nuova consigliera federale a capo del DFF per la prima volta nel corso della seduta del Consiglio federale dell'11 gennaio 2023 (v. in merito n. 6.4.2).

¹³¹⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 75.

¹³¹⁹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 55; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 81.

6.3.5.3 **DFF: passaggio di consegne dal capodipartimento uscente alla nuova capodipartimento**

Con le sue dimissioni per fine 2022, l'allora capo del DFF ha passato il testimone alla guida del dipartimento. Come esposto sopra, l'8 dicembre 2022 il Consiglio federale ha deciso la ripartizione dei dipartimenti e, da quel giorno, era chiaro che Karin Keller-Sutter, fino ad allora capo del DFGP, avrebbe assunto la guida del DFF dal 1° gennaio 2023. La sezione seguente approfondisce questo avvicendamento e i conseguenti preparativi.

Contatti tra il consigliere federale Maurer e la consigliera federale Keller-Sutter

L'unico incontro tra l'allora capo del DFF e la consigliera federale Keller-Sutter in preparazione del passaggio di consegne al vertice del dipartimento si è tenuto il 19 dicembre 2022 alla presenza della segretaria generale del DFGP e del segretario generale del DFF¹³²⁰. In quello stesso giorno Karin Keller-Sutter ha ricevuto i dossier dal suo predecessore. Secondo quanto dichiarato alla CPI da Karin Keller-Sutter e dalla sua segretaria generale, non sono stati consegnati loro documenti scritti concernenti CS e l'allora capo del DFF aveva definito la situazione stabile¹³²¹.

L'allora capo del DFF e la consigliera federale Keller-Sutter hanno avuto in tutto anche due colloqui telefonici. Il primo si è svolto il 23 dicembre 2022 e ha riguardato soprattutto la messa al corrente di Karin Keller-Sutter di un incontro che l'allora capo del DFF aveva avuto in Gran Bretagna. Secondo la consigliera federale, in quell'occasione l'allora capo del DFF ha riaffermato la stabilità di CS¹³²². Il secondo colloquio telefonico si è tenuto il 29 dicembre 2022, quando la consigliera federale è stata informata dall'allora capo del DFF che CS aveva manifestato difficoltà durante le festività, ma che la situazione era stabile (v. n. 6.3.5.4), e che nei giorni precedenti aveva avuto ancora un colloquio con la BNS e la FINMA¹³²³.

Scambi tra diverse unità dell'Amministrazione e la consigliera federale Keller-Sutter FINMA

Secondo quanto dichiarato dalla consigliera federale Karin Keller-Sutter, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA si è rivolta direttamente a lei dopo la ripartizione dei dipartimenti dell'8 dicembre 2022 pregandola di un incontro. Sempre in base alle dichiarazioni di Keller-Sutter, il consigliere federale Maurer si è tuttavia opposto, pertanto il primo incontro è avvenuto soltanto il 10 gennaio 2023. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha spiegato che la sua presa di contatto era dovuta alla notevole importanza da lei attribuita al flusso di informazioni.

¹³²⁰ Verbale della seduta della CPI dell'11 novembre 2023, pag. 58; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 47; verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 33.

¹³²¹ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 58; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 47.

¹³²² Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 59.

¹³²³ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 59.

Tuttavia, l'allora capo del DFF ha accolto malamente questo contatto diretto con la consigliera federale Keller-Sutter¹³²⁴.

L'allora capo del DFF ha invece fatto mettere agli atti di essere stato pregato dalla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA di intervenire affinché la consigliera federale Keller-Sutter si mettesse in contatto con lei ancora nell'anno in corso, ma a suo avviso Karin Keller-Sutter voleva avere più tempo per affrontare la situazione¹³²⁵.

AFF e SFI

La direttrice dell'AFF e la futura capo del DFF si sono incontrate due volte nel dicembre 2022 (il 14 e il 20 del mese), affrontando prioritariamente la pianificazione del preventivo per l'anno seguente. Il 20 dicembre 2022, la direttrice dell'AFF ha destinato mezz'ora a informare oralmente la consigliera federale Keller-Sutter sulla situazione di CS¹³²⁶. Erano presenti anche i due collaboratori personali della consigliera federale Keller-Sutter – all'incontro del 20 dicembre 2022 solo la collaboratrice personale –, l'allora segretaria generale del DFGP e altri collaboratori dell'AFF¹³²⁷.

Secondo quanto da lei affermato, la consigliera federale Keller-Sutter non ha ricevuto la nota informativa del 21 dicembre 2022 redatta dall'AFF in merito all'eventuale introduzione di un PLB¹³²⁸. In base alle dichiarazioni della direttrice dell'AFF, l'allora capodipartimento avrebbe chiesto all'AFF di non trasmettere direttamente documenti scritti, poiché il dossier scritto concernente CS competeva alla SFI, che doveva consolidarlo¹³²⁹.

Nella sua audizione, l'allora capodipartimento ha inoltre menzionato che il DFF aveva già proposto in dicembre che la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e la direttrice dell'AFF coinvolgessero e informassero la consigliera federale Keller-Sutter, ma c'è stato un unico contatto tra queste persone. A suo parere, l'introduzione da parte degli specialisti «non è stata ottimale», fermo restando che non è dipeso soltanto dal DFF¹³³⁰.

Tra la consigliera federale Keller-Sutter e la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali non si è invece tenuto alcun colloquio nel 2022. In base allo scambio di mail del DFF, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali aveva contattato l'allora segretario generale del DFF già il 14 dicembre 2022 poiché reputava «urgente» per la consigliera federale Keller-Sutter tenere un briefing con l'allora capo del DFF concernente la «tematica segreta della banca». La collaboratrice personale della consigliera federale Keller-Sutter, d'intesa con quest'ultima, ha quindi

¹³²⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pagg. 42 e 51.

¹³²⁵ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 40.

¹³²⁶ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 50.

¹³²⁷ Risposte scritte alla CPI del 19 dicembre 2023; nota dell'AFF per la seduta del 20 dicembre 2023.

¹³²⁸ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 75.

¹³²⁹ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 48.

¹³³⁰ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 39.

proposto all'allora segretario generale del DFF un appuntamento concreto¹³³¹. Tuttavia l'allora capo del DFF non ha giudicato indispensabile un tale incontro¹³³².

Dopo che il colloquio non ha avuto luogo, la segretaria di Stato voleva affrontare il tema con la futura capo del DFF a margine di un viaggio di lavoro in Gran Bretagna, ma la consigliera federale non vi ha preso parte¹³³³. Dopo che la situazione di CS si è aggravata durante il periodo natalizio, stando alle sue dichiarazioni la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha chiesto e ottenuto dall'allora capo del DFF il numero di telefono di Keller-Sutter, ma non l'ha contattata¹³³⁴.

L'allora capo del DFF ha dichiarato alla CPI che la consigliera federale Keller-Sutter aveva fruito di giorni di vacanza, per questo sarebbe stata disponibile per un incontro soltanto nella seconda settimana di gennaio¹³³⁵.

Secondo le sue dichiarazioni, la consigliera federale Keller-Sutter era senz'altro disponibile per un incontro, come dimostrato dai due incontri con la direttrice dell'AFF (v. sopra). Inoltre non aveva preso vacanza, ma stava preparando le discussioni sul preventivo con i suoi collaboratori e studiando gli atti sugli affari del DFF che le erano stati consegnati¹³³⁶.

Un primo contatto tra la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e la consigliera federale Keller-Sutter ha infine avuto luogo soltanto il 5 gennaio 2023, quindi nella prima settimana di gennaio (v. n. 6.4.2).

Scambi a livello della segretaria generale e del segretario generale

L'allora segretaria generale del DFGP e attuale segretaria generale del DFF ha avuto diversi contatti con l'allora segretario generale del DFF nel dicembre 2022 sebbene questi non fosse coinvolto nei lavori sul dossier CS¹³³⁷. Di conseguenza, la futura segretaria del DFF non ha ricevuto informazioni in merito dal suo predecessore¹³³⁸.

¹³³¹ E-mail della collaboratrice personale della consigliera federale Karin Keller-Sutter alla SG-DFF del 15 dicembre 2022. In concreto, la consigliera federale allora a capo del DFGP proponeva un incontro per mercoledì 21 dicembre 2022 dalle ore 7.00 alle 8.30.

¹³³² E-mail della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla SG-DFF del 14 dicembre 2022; e-mail della collaboratrice personale della consigliera federale Keller-Sutter alla SG-DFGP del 15 dicembre 2022.

¹³³³ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 29.

¹³³⁴ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 29.

¹³³⁵ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 36 e del 22 maggio 2024, pag. 27.

¹³³⁶ Parere della consigliera federale a capo del DFF del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 14.

¹³³⁷ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 28 seg.; verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 50.

¹³³⁸ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 55.

6.3.5.4 Gestione da parte delle autorità in seguito all'aggravarsi della situazione a fine dicembre 2022

Deteriorarsi della situazione tra Natale 2022 e Capodanno 2023

Il 28 dicembre 2022 la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA è stata allertata dal capo dello stato maggiore di crisi della FINMA che la banca si trovava in una situazione critica: le posizioni di liquidità della banca erano scese sotto i 10 miliardi, pertanto un'insolvenza avrebbe potuto scatenare un effetto domino¹³³⁹. Nonostante non facesse parte dell'unità di crisi interna, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA è stata informata perché l'allora direttore della FINMA non era disponibile a seguito di un infortunio. Anche la SFI e la BNS erano a conoscenza del fatto che il ricorso all'ELA fosse imminente per CS e che la FINMA aveva concesso alla banca di non adempiere i requisiti di primo pilastro¹³⁴⁰.

La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha quindi contattato il presidente della BNS e l'allora capo del DFF per cercare di convocare un incontro tra le autorità e il presidente del consiglio di amministrazione di CS ancora prima della fine dell'anno. Il giorno seguente si è tenuto un colloquio ad alto livello tra le autorità e la banca, al quale hanno partecipato l'allora capo del DFF, il presidente della BNS, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Si è trattato di un ulteriore *non-meeting* (v. n. 6.3.3.2) per il quale non era previsto un verbale¹³⁴¹. A questo *non-meeting* la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha presentato a CS delle richieste e annunciato una serie di misure. Per garantire per quanto possibile la forma scritta, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha fatto in modo che queste richieste fossero consegnate a CS, come pure al DFF e alla BNS alla vigilia dell'incontro¹³⁴².

All'incontro summenzionato la FINMA aveva chiesto a CS di adottare le seguenti misure:

- indicare alle autorità entro il 4 gennaio 2023 cinque nomi di possibili acquirenti che potevano entrare plausibilmente in considerazione per un'acquisizione della banca;
- creare una *data room* che doveva consentire a un possibile acquirente di farsi rapidamente un'idea della situazione della banca per accelerare un'eventuale acquisizione;
- preparare l'acquisizione da parte di UBS in modo che una conferenza stampa potesse aver luogo il 27 gennaio 2023.

¹³³⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 40.

¹³⁴⁰ Appunti scritti a mano dalla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali su una telefonata avuta con il responsabile della divisione Banche della FINMA il 28 dicembre 2022; verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 40.

¹³⁴¹ E-mail di un collaboratore della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 28 dicembre 2022, ore 18.18; verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 40.

¹³⁴² Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 40 seg.; parere della FINMA del 7 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 52.

Dal momento che, nonostante i preparativi sino ad allora condotti in riferimento alla *data room*, sarebbe stata ancora necessaria una *due diligence* di quattro settimane per potenziali acquirenti, qualora non fosse stata adempiuta la seconda condizione la FINMA ha minacciato l'avvio di una procedura di risanamento secondo l'articolo 25 LBCR quale conseguenza inevitabile in caso di destabilizzazione¹³⁴³.

Il colloquio con il presidente del consiglio di amministrazione di CS è stato carico di tensioni. Le autorità erano concordi sul da farsi, anche se, stando alle informazioni in possesso della CPI, la FINMA aveva chiesto di presentarsi dinanzi a CS mostrando la massima unità e trasparenza¹³⁴⁴. In ogni caso, nessuna delle autorità presenti ha contraddetto le richieste della FINMA volte ad accelerare l'elaborazione dello scenario di vendita da parte di CS e rendere possibile al più presto un contatto con UBS. Il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha controbattuto che avrebbe contattato UBS solo dopo un ricorso all'ELA. In quel momento il consiglio di amministrazione della banca non era stato ancora coinvolto dal suo presidente nelle considerazioni sulla vendita di CS a UBS. Al riguardo la banca aveva in programma una riunione con un comitato del consiglio di amministrazione all'inizio di gennaio e aveva previsto di informare l'intero consiglio di amministrazione all'inizio di febbraio¹³⁴⁵.

Dopo l'incontro del 29 dicembre, a margine di un colloquio telefonico su un incontro con il vice primo ministro cinese, il capo del DFF ha informato sommariamente la sua subentrante in merito alla fase critica (v. n. 6.3.5.3)¹³⁴⁶, ma ha rinunciato a comunicare al collegio del Consiglio federale che CS aveva nuovamente subito massicci deflussi di liquidità negli ultimi giorni del 2022¹³⁴⁷. Il Collegio governativo, così come il cancelliere della Confederazione, hanno appreso gli eventi critici di fine 2022 soltanto nella fase della crisi acuta di marzo 2023. Lo stesso dicasi per l'AFF, che non è stata informata di questi incontri e ne è giunta a conoscenza soltanto in gennaio¹³⁴⁸.

In base alle dichiarazioni del presidente del consiglio di amministrazione di CS, quest'ultimo si è adoperato all'interno della banca per avviare nel mese di gennaio, secondo le disposizioni della FINMA, l'allestimento della *data room* richiesta dalla FINMA, con la quale si sarebbero accorciati i tempi di un'acquisizione¹³⁴⁹. Secondo CS, il 12 gennaio 2023 la *data room* era stata predisposta in modo da assicurare la disponibilità dei dati necessari e da renderla operativa nell'arco di 48 ore (v. n. 6.4.1)¹³⁵⁰.

¹³⁴³ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 40 seg.; e-mail della FINMA a CS del 28 dicembre 2022, ore 18.36.

¹³⁴⁴ E-mail della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 29 dicembre 2022, ore 20.02.

¹³⁴⁵ E-mail della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA all'allora direttore della FINMA e al responsabile della divisione Banche della FINMA del 29 dicembre 2022, ore 20.02.

¹³⁴⁶ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 59.

¹³⁴⁷ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pagg. 54 e 76.

¹³⁴⁸ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 41.

¹³⁴⁹ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 14.

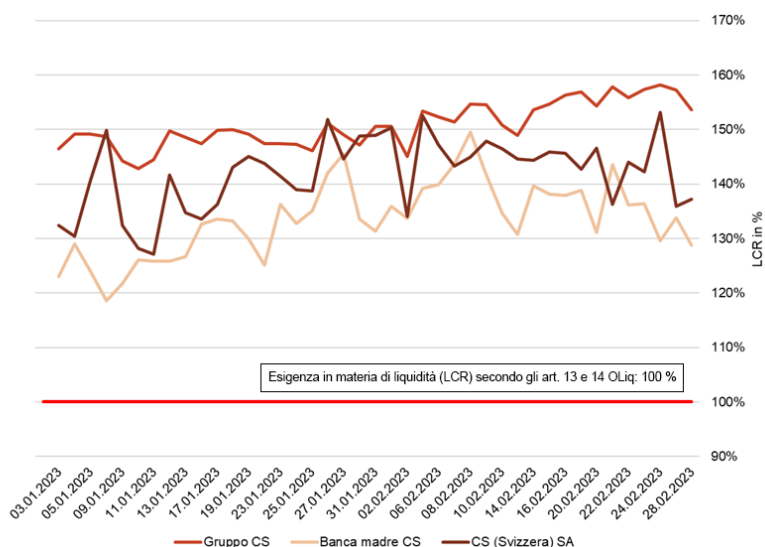
¹³⁵⁰ Lettera di CS alla FINMA del 12 gennaio 2023.

6.4 Proseguimento della preparazione alla crisi e dello sviluppo degli scenari sotto la nuova guida del dipartimento (da gennaio a febbraio 2023)

Quando la consigliera federale Karin Keller-Sutter ha assunto la guida del dipartimento all'inizio di gennaio 2023 è entrata a far parte anche dell'OD in qualità di capo del DFF. La situazione della banca è apparsa più stabile, come dimostrano per esempio le quote di liquidità più elevate (v. figura 9), ma rimaneva comunque tesa.

Il numero 6.4.1 approfondisce l'attività di vigilanza della FINMA in questo periodo nella fase di preparazione alla crisi. Nel numero 6.4.2 sono tematizzati i primi incontri e le riunioni sotto la guida della nuova capodipartimento, il numero 6.4.3 descrive l'evoluzione degli scenari dopo le prime informazioni scritte del Consiglio federale e infine il numero 6.4.4 tratta la comunicazione pubblica delle autorità dall'autunno 2022.

Figura 9: *Liquidity coverage ratio* delle tre principali unità di CS, gennaio–febbraio 2023 (LCR in %)



Fonte: Il grafico si basa sulle cifre che CS ha messo a disposizione della FINMA. CS ha fornito alla FINMA ogni venerdì i dati con i valori da giovedì a mercoledì. L'esigenza in materia di liquidità del 100 per cento raffigurata in rosso, che CS doveva rispettare, è attinta

dalla comunicazione pubblica della FINMA e si applicava a tutti gli istituti bancari in Svizzera¹³⁵¹.

6.4.1 **Proseguimento della vigilanza della FINMA nei confronti di CS nella fase di preparazione alla crisi**

Mancato raggiungimento delle esigenze in materia di liquidità nell'ambito del cuscinetto il 3 gennaio

Come temuto già nel mese di dicembre (v. n. 6.3.1.1), il 3 gennaio 2023 la FINMA ha constatato che CS sarebbe temporaneamente sceso al di sotto delle esigenze in materia di liquidità entro la fine di gennaio. Per questa ragione la FINMA ha sollecitato entro il 12 gennaio 2023 una motivazione scritta di tale mancato raggiungimento, corredata di un piano di misure (*funding plan*)¹³⁵². CS ha in seguito consegnato questo *funding plan*¹³⁵³.

Ulteriori lavori preparatori degli scenari di soluzione dal 4 al 10 gennaio

I lavori preparatori degli scenari di soluzione sono proseguiti parallelamente nel mese di gennaio. In una lettera del 4 gennaio sullo stato di avanzamento dei preparativi per una soluzione, CS ha presentato una possibile struttura della transazione quale parte integrante dello scenario di vendita (v. riquadro 9 al n. 6.3.1.1). In quel momento CS considerava un'offerta pubblica di acquisto conformemente al diritto in materia di acquisizioni, una fusione ai sensi della legge sulla fusione o un *asset deal*, nel quale Credit Suisse Group avrebbe venduto le sue filiali per poi procedere alla sua liquidazione¹³⁵⁴. Nel contempo ha sottoposto alla FINMA un elenco di quattro candidati, tra cui UBS, una banca statunitense, una banca dell'UE e un azionista di Credit Suisse Group.

Nella stessa lettera la banca elencava, come richiesto dalla FINMA nell'e-mail del 28 dicembre 2022, i principali rischi e le sfide che la transazione avrebbe comportato. Oltre al rischio di fughe di notizie, era difficile trovare una controparte che volesse e potesse realizzare tale transazione, ma anche assicurarsi il consenso delle autorità regolatorie estere, degli investitori e dei clienti. Inoltre dovevano essere specificate le esigenze prudenziali in materia. A ciò si aggiungeva che CS e la controparte si sarebbero esposti a rischi considerevoli tra l'annuncio della transazione e il *closing*¹³⁵⁵. CS citava anche rischi specifici inerenti all'operazione con UBS: numerosi clienti di CS e UBS erano interessati a detenere una relazione presso due grandi banche e, se la

¹³⁵¹ Per i dettagli della regolamentazione, cfr. FINMA, *Welche Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität müssen die Institute erfüllen?*, 17 giugno 2022, www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/4dokumentation/key-metrics-chart-pack-2021.pdf?sc_lang=de&hash=B165AAA8F2364D7633AF34F0A2AC79A9 (stato: 8 luglio 2024).

¹³⁵² Lettera della FINMA a CS del 3 gennaio 2023, pag. 1.

¹³⁵³ Lettera della FINMA a CS del 3 gennaio 2023; parere del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 13.

¹³⁵⁴ Lettera di CS alla FINMA del 4 gennaio 2023, pag. 3 segg.

¹³⁵⁵ Lettera di CS alla FINMA del 4 gennaio 2023, pag. 2.

transazione fosse stata portata a termine, sarebbero passati a una terza banca. Infine, era da prevedere una riduzione dei posti di lavoro. La transazione avrebbe quindi comportato un rischio per l'economia svizzera e la sua piazza finanziaria.

In quel momento CS, secondo le sue stesse dichiarazioni, non aveva ancora instaurato alcun contatto con UBS, ma faceva riferimento ai colloqui intrattenuti nel 2020 (v. figura 2 al n. 5.1.2). Si riteneva che le problematiche menzionate avrebbero notevolmente ostacolato il contatto con possibili controparti e la concretizzazione della transazione¹³⁵⁶.

Nel corso di un colloquio telefonico, il 5 gennaio 2023 CS ha inoltre comunicato alla divisione Banche della FINMA che intendeva continuare a evitare il ricorso all'ELA. A seguito di questa telefonata, i rappresentanti della FINMA e della BNS hanno condotto un workshop con alcuni esponenti di CS, nel quale le autorità hanno tematizzato la summenzionata lettera della banca del 4 gennaio e la sua situazione attuale. Hanno discusso inoltre i diversi scenari percorribili e, in particolare, i rischi di una fusione con UBS. CS ha messo in evidenza tra i possibili rischi le differenze culturali tra le banche, il mantenimento della base di clienti esistente di CS e la mancanza di sinergie nel *wealth management*, tuttavia UBS era la candidata che presentava maggiori sinergie con CS. Quest'ultimo ha confermato che la *data room* poteva essere utilizzata, ma la FINMA era di parere contrario, poiché in base alle sue valutazioni occorreano ancora circa quattro settimane di lavoro per renderla operativa. La FINMA e la BNS hanno chiesto di comune accordo a CS di proseguire i lavori preparatori degli scenari di soluzione¹³⁵⁷.

Il 10 gennaio 2023 la FINMA ha incontrato i presidenti del comitato di audit e del comitato di rischio della banca e ha discusso con loro il leggero miglioramento della situazione di liquidità di CS e i lavori preparatori per i diversi scenari di soluzione. La FINMA e CS convenivano che in quel momento venivano presi in considerazione soltanto tre scenari di soluzione: CS è in grado di superare la crisi con le proprie forze; CS procede a una concentrazione con un altro istituto bancario o CS viene risanato. La FINMA ha espresso la sua delusione in merito ai lavori preparatori condotti da CS, il quale ha replicato che le richieste della FINMA erano un po' ingenui, tra l'altro a causa dell'ipotesi che CS potesse interpellare possibili partner per la fusione¹³⁵⁸. Secondo quanto dichiarato dalla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, il giorno stesso ha discusso per la prima volta la situazione della banca con la consigliera federale a capo del DFF (v. n. 6.4.2)¹³⁵⁹.

Il giorno successivo si è svolto un nuovo incontro tra la FINMA e CS. I temi sul tavolo erano l'aggiornamento settimanale della situazione della banca e l'imminente pubblicazione del comunicato stampa della FINMA concernente la conclusione del procedimento di *enforcement* sul caso Greensill¹³⁶⁰.

¹³⁵⁶ Lettera di CS alla FINMA del 4 gennaio 2023, pag. 7.

¹³⁵⁷ Nota interna della FINMA del 5 gennaio 2023, pag. 2.

¹³⁵⁸ Nota interna della FINMA del 10 gennaio 2023, pag. 1.

¹³⁵⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 43.

¹³⁶⁰ Cronologia della FINMA, pag. 27; scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA dell'11 gennaio 2023.

Conferma della data room virtuale da parte di CS a partire da metà gennaio 2023

In base alle informazioni in possesso della CPI, i lavori concernenti la predisposizione della *data room* si sono intensificati nei mesi di gennaio e febbraio¹³⁶¹. A inizio anno la FINMA si era lamentata con CS in merito al loro avanzamento e chiesto di accelerare i tempi e di caricare dati aggiornati¹³⁶².

In una lettera del 12 gennaio CS ha confermato alla FINMA che gran parte dei dati necessari per la *data room* erano stati approntati e che la stessa sarebbe stata operativa entro 48 ore. CS ha inoltre fornito una visione d'insieme dei documenti che erano già contenuti nella *data room*¹³⁶³. La FINMA ne ha preso atto nella sua lettera del 23 gennaio 2023 facendo notare alla banca che doveva completare la *data room* con ulteriori documenti di centrale importanza, come ad esempio i documenti sul capitale e sulla pianificazione finanziaria, ancora mancanti¹³⁶⁴.

La FINMA ha altresì precisato che il consiglio di amministrazione della banca era tenuto a verificare costantemente la situazione attuale e le rimanenti opzioni di CS nonché ad avviare con sufficiente anticipo eventuali misure, tutelando in questo modo gli interessi degli investitori e dei clienti¹³⁶⁵.

Sedute straordinarie del consiglio di amministrazione della FINMA sulla crisi di CS il 12 e il 18 gennaio

Dopo essere stato informato, dall'ottobre 2022, su diverse decisioni di vasta portata (v. n. 6.3.1.2), il 12 e il 18 gennaio 2023 il consiglio di amministrazione della FINMA si è nuovamente riunito a titolo straordinario per approfondire ulteriormente possibili decisioni. A questo riguardo si è focalizzato su criteri per un'eventuale decisione di risanamento o fallimento¹³⁶⁶. Il 12 gennaio la presidente del consiglio di amministrazione, il direttore e i responsabili delle divisioni della FINMA hanno informato il consiglio di amministrazione della situazione dei fondi propri e della liquidità di CS: durante le festività la liquidità era stata molto precaria, ma nel frattempo era leggermente migliorata. Il consiglio di amministrazione è stato inoltre messo al corrente della simulazione *valuation in resolution* (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2)¹³⁶⁷.

Il 18 gennaio il consiglio di amministrazione della FINMA ha poi discusso i valori critici emersi dalla simulazione *valuation in resolution* e che avrebbero potuto compromettere un eventuale risanamento della banca. Ha constatato al riguardo che, secondo la base di dati di quel momento, il capitale non avrebbe costituito un problema, ma che le criticità riguardavano soprattutto la liquidità. Dal canto suo, la FINMA stessa non disponeva di strumenti atti a creare ulteriore liquidità, bensì solo di stru-

¹³⁶¹ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 61 seg.

¹³⁶² Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 60.

¹³⁶³ Lettera di CS alla FINMA del 12 gennaio 2023, pag. 1.

¹³⁶⁴ Lettera della FINMA a CS del 23 gennaio 2023, pag. 1.

¹³⁶⁵ Lettera della FINMA a CS del 23 gennaio 2023, pag. 1.

¹³⁶⁶ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 12 gennaio 2023, pag. 1; secondo le informazioni di cui è in possesso la CPI, in quel momento il grado di preparazione della decisione di risanamento risultava del 90 per cento circa (verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 61).

¹³⁶⁷ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 12 gennaio 2023, pag. 1.

menti che concernono la solvibilità (obbligazioni AT1, *bail-in bond*). Di conseguenza l'accesso alla liquidità mediante le linee di liquidità della BNS o un PLB della Confederazione era essenziale per decidere tra risanamento e fallimento. Il consiglio di amministrazione della FINMA ha discusso in proposito se una conferma della messa a disposizione di liquidità da parte della BNS alla FINMA fosse un'opzione da valutare analogamente alla conferma di solvibilità da parte della FINMA alla BNS¹³⁶⁸.

Ulteriori lavori ai piani di stabilizzazione, emergenza e liquidazione di CS

Dopo che, il 13 dicembre 2022, la FINMA gli aveva chiesto di elaborare ulteriori misure concrete di stabilizzazione della banca (v. n. 6.3.1.1), CS ha inviato il 6 gennaio 2023 un elenco delle misure attuate e previste¹³⁶⁹. Con lettera del 23 gennaio 2023, la FINMA ha fatto notare a CS che solo poche delle misure di stabilizzazione della banca erano in fase di preparazione e che queste facevano peraltro già parte dell'ordinaria pianificazione finanziaria e relativa al capitale. In questo contesto la FINMA ha chiesto a CS di illustrare altre misure di emergenza che la banca avrebbe potuto adottare in caso di un ulteriore peggioramento della situazione¹³⁷⁰.

Ulteriori scambi tra la FINMA e CS per preparare lo scenario di vendita da fine gennaio a fine febbraio 2023

Un altro colloquio settimanale sulla situazione di CS si è svolto il 24 gennaio 2023. Oltre al direttore della FINMA e al responsabile della vigilanza sul gruppo CS, era presente eccezionalmente anche la presidente del consiglio di amministrazione. Da parte di CS sono intervenuti il presidente del consiglio di amministrazione, il CEO e l'*Head of Regulatory Affairs*. Tra i temi sul tavolo si annoveravano la situazione dei fondi propri e della liquidità di CS nonché il previsto comunicato stampa sul caso Greensill. In occasione di questo colloquio la FINMA ha criticato l'interpretazione da parte di CS degli oneri previsti dal diritto in materia di vigilanza. La FINMA aveva vagliato le possibilità contemplate da tale diritto e a partire dal riassetto strategico aveva concesso a CS numerose agevolazioni che in quel momento avevano raggiunto il limite: in particolare il filtro prudenziale era stato applicato con grande generosità. Anche le autorità di vigilanza estere avevano concesso agevolazioni. CS ha ribattuto che le partecipazioni della banca madre valutate mediante i modelli del valore di mercato avevano un impatto prociclico e quindi erano problematiche¹³⁷¹.

Nel corso del successivo colloquio settimanale del 30 gennaio tra il direttore della FINMA, il responsabile della vigilanza su CS, il presidente del consiglio di amministrazione di CS e altri membri del consiglio direttivo, la FINMA e CS hanno discusso delle obbligazioni AT1 della banca. Non si pensava a un eventuale azzeramento, ma a un riacquisto auspicato da CS delle serie di obbligazioni AT1 più vecchie per luglio 2023 senza emissione di una serie sostitutiva¹³⁷².

¹³⁶⁸ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 gennaio 2023, pag. 2.

¹³⁶⁹ E-mail di CS alla FINMA del 6 gennaio 2023 «*Contingency Measures*».

¹³⁷⁰ Lettera della FINMA a CS del 23 gennaio 2023.

¹³⁷¹ Nota interna della FINMA del 24 gennaio 2023.

¹³⁷² Nota interna della FINMA del 30 gennaio 2023.

Il riacquisto delle obbligazioni AT1 è stato nuovamente tematizzato nel corso del colloquio settimanale del 6 febbraio 2023. Il direttore della FINMA e il responsabile della divisione Banche hanno comunicato al CEO, al CFO e al presidente del consiglio di amministrazione di CS che in quel momento la FINMA non poteva ancora acconsentire all'annuncio voluto da CS del riacquisto di una serie di obbligazioni AT1 per luglio 2023 senza emissione di una nuova serie. CS non aveva fornito le analisi necessarie che avrebbero permesso alla FINMA di effettuare la propria analisi delle potenziali perdite (*potential loss analysis*, LPA) e la redditività della banca non era ancora sufficiente. I rappresentanti di CS hanno risposto che era un cattivo segnale per il mercato e che confidavano in un'eccezione da parte della FINMA¹³⁷³.

Poco tempo dopo, il 24 febbraio, la FINMA ha discusso i diversi scenari di soluzione con CS. I temi all'ordine del giorno erano la possibile vendita di alcune divisioni della banca e la riduzione del cosiddetto *capital release unit* (CRU), ossia di quelle attività che non erano più conciliabili con la strategia di CS. Mentre CS voleva continuare a porre l'accento sul rafforzamento della fiducia del mercato nella banca, la FINMA gli chiedeva di vagliare anche altre opzioni¹³⁷⁴.

Conclusione del procedimento di enforcement sul caso Greensill a fine febbraio

Il 28 febbraio la FINMA ha pubblicato un comunicato stampa concernente la conclusione del procedimento di *enforcement* sul caso Greensill, nel quale annunciava che CS aveva gravemente violato gli obblighi sanciti dal diritto in materia di vigilanza per quanto concerne la gestione dei rischi e l'adeguata organizzazione d'esercizio e che la FINMA aveva ordinato l'adozione di misure correttive. La banca avrebbe inoltre dovuto verificare periodicamente a livello di consiglio direttivo le relazioni d'affari più importanti, in particolare sotto il profilo del rischio di controparte. Era altresì tenuta a fissare in un apposito documento le responsabilità dei suoi (circa 600) collaboratori di rango più elevato. Infine la FINMA aveva avviato quattro procedimenti di *enforcement* nei confronti di ex manager di CS e aveva nominato un incaricato della verifica con il compito di accertare il rispetto delle misure di vigilanza ordinate¹³⁷⁵.

CS ha criticato questo comunicato stampa in occasione dell'incontro settimanale con la FINMA del 1° marzo 2023. Considerando la crisi di fiducia in cui ancora versava, la banca era del parere che il comunicato stampa avrebbe dovuto dare maggiore rilievo alle misure già adottate e ai progressi compiuti. La FINMA ha rimarcato che il comunicato stampa era stato precedentemente discusso con CS, i cui commenti erano stati tenuti in considerazione¹³⁷⁶.

¹³⁷³ Nota interna della FINMA del 6 febbraio 2023.

¹³⁷⁴ Nota interna della FINMA del 24 febbraio 2023.

¹³⁷⁵ «La FINMA conclude il procedimento sul caso «Greensill» avviato nei confronti di Credit Suisse», comunicato stampa della FINMA del 28 febbraio 2023.

¹³⁷⁶ Scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 2 marzo 2023, ore 9.38.

6.4.2 Primi incontri e riunioni sotto la nuova guida del DFF (gennaio 2023)

Scambi tra la nuova capodipartimento, le autorità e CS

Dopo la sua entrata in carica nel gennaio 2023, la consigliera federale a capo del DFF si è incontrata con diversi rappresentanti delle autorità per essere informata in merito al dossier CS in vista della prima riunione dell'OD in agenda per l'11 gennaio 2023. Il 5 gennaio 2023 la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali le ha presentato per sommi capi il dossier CS e ha informato di quanto sino ad allora discusso all'interno del CC in preparazione della riunione dell'OD¹³⁷⁷. A inizio gennaio la nuova capodipartimento ha incontrato anche la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, alla quale ha esposto la situazione della banca in quel momento e ha esaminato con lei fra l'altro le misure sino ad allora adottate e i procedimenti di *enforcement* della FINMA¹³⁷⁸.

La nuova capodipartimento ha avuto un primo colloquio informale con il presidente del consiglio di amministrazione di CS l'11 gennaio, a margine di un incontro dei principali attori della piazza finanziaria. L'alta direzione di CS ha lasciato trapelare l'impressione che la situazione, per quanto difficile, fosse sotto controllo e non richiedesse aiuti statali¹³⁷⁹. Non c'è stata alcuna visita ufficiale né con il presidente del consiglio di amministrazione né con il CEO di CS poiché né l'uno né l'altro hanno concesso un appuntamento alla capodipartimento, stando alle sue dichiarazioni. Nello stesso periodo si è invece svolta rapidamente la prima visita ufficiale con UBS¹³⁸⁰.

Formalizzazione dei primi quattro scenari nel CC

Il CC si è riunito per la prima volta nel nuovo anno il 6 gennaio 2023. I suoi membri non erano direttamente interessati dall'avvicendamento alla guida del DFF, salvo il fatto che la SFI e l'AFF avevano una nuova capodipartimento. Nel corso della suddetta riunione i membri del CC hanno discusso la ripresa da parte sua del dossier CS. La riunione serviva soprattutto a preparare i temi che avrebbero dovuto essere trattati alla prima riunione dell'OD sotto la direzione della nuova capodipartimento. Il responsabile della divisione Banche della FINMA ha quindi informato i membri in merito agli sviluppi del cosiddetto progetto «Como», che era il nome dello scenario dell'acquisizione di CS da parte di UBS. Il CC era giunto alla conclusione che i dibattiti delineavano quattro scenari: A) CS esce dalla crisi con le proprie forze, B) acquisizione, C) risanamento e D) fallimento con attivazione del piano d'emergenza. Ne è seguita una discussione sul fabbisogno di liquidità in caso di fusione con UBS. L'AFF ha chiesto se in tal caso fosse possibile sfruttare il potenziale dell'ELA. La BNS ha risposto affermativamente, a condizione che UBS acquisisse lei stessa l'ELA e prestasse poi la liquidità a CS. Essa ha rinviato alle riserve della FINMA a questo

¹³⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2023; e-mail della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla consigliera federale a capo del DFF del 9 gennaio 2023, ore 13.46.

¹³⁷⁸ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023.

¹³⁷⁹ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 53 seg.; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 82.

¹³⁸⁰ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 82.

riguardo¹³⁸¹. Tra le altre cose, il potenziale ammontare dell'ELA e i vantaggi di questo strumento sono stati oggetto di controverse discussioni. Il direttore della FINMA ha comunicato di avere ricevuto segnali da parte di CS che avrebbe preferito scendere al di sotto di determinate esigenze in materia di liquidità piuttosto di ricorrere all'ELA¹³⁸². I toni tra alcuni rappresentanti della FINMA e quelli della BNS si sono inaspriti quando i primi hanno accusato gli altri di non fare abbastanza per aumentare la capacità dell'ELA, senza però dimostrare la fondatezza di tale accusa¹³⁸³. I rappresentanti della FINMA poi si sono scusati¹³⁸⁴.

La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha sottolineato l'auspicio della nuova capodipartimento che venisse svolta un'analisi delle conseguenze macroeconomiche dei diversi scenari per giustificare l'intervento dello Stato e l'impiego di fondi pubblici, ma anche il ricorso al diritto di necessità¹³⁸⁵. Il CC ha sottolineato che occorre appurare se la FINMA potesse agire in luogo della COMCO e ottenere un consenso di massima (*in-principle approval*) da parte delle autorità regolatorie estere (Fed, PRA, autorità di vigilanza asiatica) per imboccare la strada di un'eventuale fusione di CS con UBS¹³⁸⁶. Il CC era unanime sulla necessità di approfondire e accelerare la preparazione dello scenario di una TPO per l'unità svizzera di rilevanza sistemica di CS nel caso di un fallimento della banca. Su proposta della direttrice dell'AFF è stato istituito un gruppo di lavoro guidato dalla SFI che si è occupato specificamente della TPO¹³⁸⁷.

Il Consiglio federale è informato oralmente degli scenari l'11 gennaio 2023

La frequenza con cui il Consiglio federale trattava il dossier CS è cambiata a partire da gennaio 2023, con l'avvicinamento alla guida del DFF e l'intensificarsi della preparazione alla crisi. Già nella prima seduta del nuovo anno, tenutasi l'11 gennaio, la nuova capodipartimento aveva riferito oralmente al collegio del Consiglio federale sull'allora situazione della banca e comunicato che intendeva informarlo periodicamente in merito¹³⁸⁸. Il Consiglio federale è stato inoltre informato che la CaF aveva concluso la preparazione di una comunicazione in caso di necessità¹³⁸⁹.

Prosegue il dibattito in seno al CC e all'OD

La sera stessa della seduta del Consiglio federale dell'11 gennaio l'OD si è riunito per la prima volta con la consigliera federale Karin Keller-Sutter nel ruolo di capo del DFF. I diversi scenari sono stati presentati e discussi e ad ogni scenario è stata attribuita una lettera: A) salvataggio in autonomia da parte della banca; B) acquisizione della banca; C) risanamento con *bail-in* e PLB; D) *break-up* e piano d'emergenza (per una descrizione dettagliata di questi scenari v. riquadro 11 al n. 6.3.3.1). In un ulteriore dibattito in seno all'OD, la capodipartimento ha sottolineato l'importanza di una

¹³⁸¹ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pagg. 7 e 14.

¹³⁸² Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pag. 4 segg.

¹³⁸³ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pagg. 20 segg.

¹³⁸⁴ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pag. 29.

¹³⁸⁵ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pagg. 10 segg.

¹³⁸⁶ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pag. 9.

¹³⁸⁷ Trascrizione della riunione del CC del 6 gennaio 2023, pagg. 24–26.

¹³⁸⁸ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023.

¹³⁸⁹ Estratto del verbale della seduta del Consiglio federale dell'11 gennaio 2023.

solida base decisionale per l'intervento delle autorità. Era fondamentale mostrare perché l'intervento era inevitabile e quali danni (per l'economia o per la reputazione) si sarebbero così evitati. Le autorità (FINMA, BNS, SFI, AFF) hanno ricevuto incarichi per ogni scenario: si è deciso fra l'altro di elaborare un piano volto a stabilire come e in che misura il volume esistente dell'ELA potesse essere aumentato in modo determinante nell'ambito di uno scenario di vendita svizzero, con eventuali adeguamenti legislativi necessari mediante diritto di necessità¹³⁹⁰.

Al CC (24 gennaio) e all'OD (26 gennaio) la BNS ha proposto una combinazione tra un diritto di pegno legale e un privilegio nel fallimento. La BNS ha spiegato che, nel quadro esistente del diritto privato, non poteva adottare altre misure per incrementare i mutui ELA. Aumenti mediante il diritto di necessità meritavano però di essere verificati. Per massimizzare la loro efficacia, occorreva tuttavia aumentare anche il potenziale di *upstreaming* mediante operazioni finanziarie interne garantite tra la filiale svizzera e la banca madre¹³⁹¹. Nel corso della riunione con il CC del 24 gennaio la BNS ha sottolineato che in passato aveva adottato diverse misure per aumentare l'importo potenziale dell'ELA o reso attenta la banca su determinati lavori necessari. CS non si sarebbe però preparato opportunamente¹³⁹². La BNS era pertanto giunta alla conclusione che l'ELA predisposto non sarebbe stato sufficiente se non si fosse riusciti a ristabilire la fiducia nella banca. Occorrevano pertanto misure accompagnatorie per affrontare la causa dei deflussi di liquidità. Un ELA elevato – senza misure accompagnatorie – poteva addirittura implicare un declassamento della banca da parte delle agenzie di rating, poiché una parte essenziale degli attivi era vincolata per la BNS e non era più disponibile per coprire l'*unsecured debt*¹³⁹³. Per la prima volta sono state formulate proposte concrete sull'ELA+. Era stato previsto di procedere a un aggiornamento degli scenari nella successiva riunione dell'OD, poiché la capodipartimento intendeva tenere al corrente il Consiglio federale delle diverse opzioni.

In occasione della riunione del 24 gennaio, il CC ha discusso più intensamente anche la questione dei possibili afflussi di liquidità dalla filiale svizzera del gruppo Credit Suisse (Svizzera) SA alla casa madre Credit Suisse SA nell'eventualità di un ricorso all'ELA da parte della banca (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2). Una rappresentante della BNS ha spiegato che la filiale svizzera avrebbe potuto usufruire della parte prevalente dell'ELA, poiché era in grado di offrire le necessarie garanzie, sebbene anche altre unità del gruppo CS avessero bisogno di liquidità. Il CC ha constatato in merito che la filiale svizzera non era in grado di trasferire la liquidità ricevuta senza limitazioni ad altre unità a causa dei limiti infragruppo in vigore. Questi limiti derivavano dal piano d'emergenza¹³⁹⁴. Il responsabile della divisione Banche della FINMA ha spiegato che era delicato soppesare i pro e i contro tra la protezione delle funzioni di rilevanza sistemica da un lato e la distribuzione della liquidità all'interno del gruppo

¹³⁹⁰ Verbale della seduta dell'OD del 6 gennaio 2023.

¹³⁹¹ *ELA-Erweiterung mittels Notrecht. Präsentation AF*, presentazione PowerPoint della BNS del 24 gennaio 2023.

¹³⁹² Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024; trascrizione della riunione del CC del 24 gennaio 2023, pag. 9.

¹³⁹³ Trascrizione della riunione del CC del 24 gennaio 2023, pag. 9 segg.; *ELA-Erweiterung mittels Notrecht*, presentazione PowerPoint della BNS, riunione del CC del 24 gennaio 2023.

¹³⁹⁴ Trascrizione della riunione del CC del 24 gennaio 2023, pag. 11.

dall'altro¹³⁹⁵, dopodiché la FINMA e la BNS hanno predisposto un'analisi interna che volevano presentare al CC¹³⁹⁶.

Alla riunione dell'OD del 26 gennaio 2023 la BNS ha quindi presentato una panoramica dei quattro scenari che in quel momento entravano in considerazione e ne ha spiegato i vantaggi e gli svantaggi sulla base di un documento scritto (tabella 15). Per poter valutare le possibilità a disposizione delle autorità svizzere sono stati menzionati diversi obiettivi: mantenere le funzioni di rilevanza sistemica della banca, minimizzare i rischi finanziari per la Confederazione, preservare la concorrenza e la varietà dell'offerta nel sistema bancario svizzero, evitare un inasprimento della problematica TBTF in Svizzera, salvaguardare la reputazione e l'importanza della piazza finanziaria svizzera, difendere i posti di lavoro e le entrate fiscali, evitare problemi nel sistema finanziario internazionale a causa di una banca svizzera.

L'OD è giunto alla conclusione che lo scenario «CS si salva con le proprie forze» rappresentava la soluzione migliore, ma che occorreva sviluppare ulteriormente gli altri scenari¹³⁹⁷. In base alle informazioni in possesso della CPI, né il CC né l'OD hanno discusso l'analisi interna della FINMA concernente l'*upstreaming*.

¹³⁹⁵ Trascrizione della riunione del CC del 24 gennaio 2023, pag. 15.

¹³⁹⁶ Trascrizione della riunione del CC del 7 febbraio 2023, pag. 16.

¹³⁹⁷ Verbale della riunione dell'OD del 26 gennaio 2023; *B2-Krise: Übersicht zu den Vor- und Nachteilen möglicher Massnahmen*, presentazione PowerPoint dell'OD del 26 gennaio 2023.

Tabella 15: Vantaggi e svantaggi dei diversi scenari (stato: 26 gennaio 2023)

Scenario	Vantaggi	Svantaggi
A: ELA o ELA+ con rafforzamento da parte della banca della capacità finanziaria	Possibile ripristino della fiducia in CS Aiuto statale limitato al sostegno alla liquidità (corrisponde alle norme TBTF) Perdita di importanza e danno alla reputazione minori per la piazza finanziaria svizzera Prevenzione delle ripercussioni negative sulla situazione della concorrenza e per l'economia svizzera	Se l'attuazione non ha successo e si aderisce allo scenario troppo a lungo, le condizioni per l'adozione di misure alternative (p. es. acquisizione o risanamento) diventano sempre più difficili L'applicazione dell'ELA+ comporta il ricorso al diritto di necessità e rischi finanziari per la BNS
B: acquisizione da parte di UBS o di una grande banca estera	Ripristino della fiducia in CS senza il sostegno statale alla solvibilità Approccio interessante nell'ottica della banca partner considerando la valutazione di mercato molto bassa di CS	Rischio di contagio della banca partner In caso di acquisizione da parte di UBS: inasprimento della problematica TBTF, deteriorarsi della situazione della concorrenza e riduzione della varietà dell'offerta per l'economia Perdita di posti di lavoro in Svizzera Lunga fase di incertezza dall'annuncio fino alla conclusione della transazione, opzione non appropriata come misura d'emergenza in caso di una grave destabilizzazione di CS Negoziati complessi con le autorità estere, soprattutto in caso di un'acquisizione transfrontaliera Un'acquisizione non può essere imposta, debole posizione negoziale delle autorità Potrebbe essere necessario basare l'ELA+ sul diritto di necessità

Scenario	Vantaggi	Svantaggi
C: risanamento con <i>bail-in</i> e PLB	Corrisponde al dispositivo TBTF ed evita il sostegno statale alla solvibilità Ripristino della fiducia in CS Il nuovo capitale crea le condizioni per attuare riforme Rafforzamento della credibilità della regolamentazione TBTF Rischio ridotto per le funzioni di rilevanza sistemica	Finora nel mondo non è stato mai realizzato un <i>bail-in</i> per una grande banca e questo rappresenta un intervento incisivo Non è escluso un contagio ai mercati finanziari o a UBS Ridimensionamento di CS: si riducono i posti di lavoro e le entrate fiscali, la concorrenza e la varietà dell'offerta Probabile stigmatizzazione di CS Incertezza relativamente alla decisione della DelFin
D: attivazione del piano d'emergenza con PLB e TPO dell'unità svizzera	Applicabile in caso d'emergenza, mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera Una TPO consente un'efficace alternativa per ripristinare la fiducia	Evento drammatico per la piazza finanziaria svizzera Rischi legati all'implementazione del piano d'emergenza nonostante l'avvenuta preparazione Rischio di interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica La nazionalizzazione mediante TPO nell'ambito del diritto di necessità contraddice i principi della regolamentazione TBTF; la Confederazione si espone a rischi finanziari e operativi Eventuali cause intentate contro l'unità svizzera a seguito della liquidazione (<i>resolution</i>) della banca madre Ostacolo alla futura collaborazione con le autorità estere Deteriorarsi della concorrenza e minore offerta per l'economia (soprattutto nell'<i>investment banking</i>) Forte riduzione dei posti di lavoro e delle entrate fiscali

Fonte: B2-Krise: Übersicht zu den Vor- und Nachteilen möglicher Massnahmen, presentazione PowerPoint dell'OD del 26 gennaio 2023.

In questa riunione l'OD ha discusso anche i preparativi della BNS per l'innalzamento dell'ammontare dell'ELA mediante il diritto di necessità (ELA+). La FINMA ha esaminato inoltre le agevolazioni prudenziali necessarie per il progetto «Como», ossia l'acquisizione di CS da parte di UBS. Le autorità presenti sono state incaricate di proseguire i lavori preparatori concernenti l'ELA+ e il progetto «Como»¹³⁹⁸.

Parallelamente alle discussioni in seno al CC e all'OD, il direttore della FINMA e il presidente della Confederazione Alain Berset hanno avuto un colloquio il 24 gennaio 2023¹³⁹⁹. Il presidente della Confederazione Alain Berset ha dichiarato di avere affrontato il tema CS, ma di non avere ricevuto in questo colloquio alcun indizio di particolari problemi; piuttosto ha avuto l'impressione che il peggio fosse ormai alle spalle¹⁴⁰⁰.

6.4.3 Approfondimento dei possibili scenari da parte delle autorità (febbraio 2023)

Nel febbraio 2023 le autorità hanno proseguito i lavori preparatori per i diversi scenari. All'inizio del mese il Consiglio federale è stato informato per la prima volta delle considerazioni al riguardo sulla scorta di documenti scritti.

6.4.3.1 Prime informazioni scritte fornite al Consiglio federale sui possibili scenari

D'intesa con l'OD e nonostante i timori di una fuga di notizie, la consigliera federale a capo del DFF ha deciso in gennaio di informare il Consiglio federale sui progetti di scenari elaborati per CS¹⁴⁰¹. La discussione degli scenari, annunciata oralmente alla seduta del Consiglio federale del 25 gennaio, si è tenuta nella settimana successiva¹⁴⁰². I documenti da sottoporre al Consiglio federale nella sua seduta erano stati discussi tra i membri dell'OD e integrati con i riscontri della BNS e della FINMA¹⁴⁰³.

Il 1° febbraio la capodipartimento ha informato il collegio governativo dapprima oralmente sull'attuale situazione della dotazione di liquidità e di capitale di CS, dopodiché il Consiglio federale si è chinato sui quattro scenari presi in considerazione¹⁴⁰⁴. Per questa discussione ha ricevuto per la prima volta una base scritta, distribuita all'inizio della seduta e poi ritirata. Sono stati presentati i seguenti scenari:

- A. la banca si salva con le proprie forze, sfruttando i margini di manovra che le autorità possono concedere. Questo scenario è stato l'unico per il quale non sono stati rilevati problemi gravi. Come possibile misura statale è stato men-

¹³⁹⁸ Verbale della riunione dell'OD del 26 gennaio 2023.

¹³⁹⁹ Cronologia della FINMA del 19 settembre 2023.

¹⁴⁰⁰ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023.

¹⁴⁰¹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 74 segg.

¹⁴⁰² Verbale della seduta del Consiglio federale del 25 gennaio 2023; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023.

¹⁴⁰³ Verbale della riunione dell'OD del 26 gennaio 2023, pag. 3.

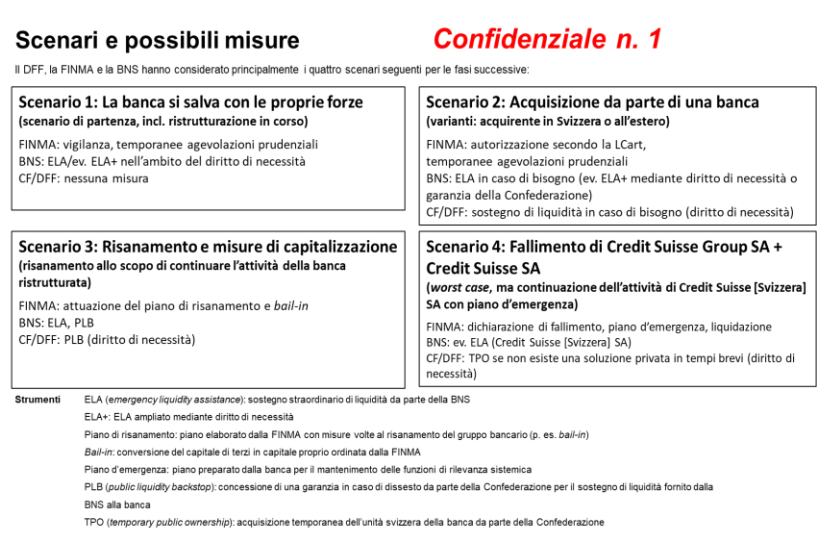
¹⁴⁰⁴ Verbale della seduta del Consiglio federale del 1° febbraio 2023.

zionato l'ELA, che era già stato preparato dalla BNS. È stato esaminato anche un ampliamento dell'ELA, eventualmente in regime di diritto di necessità disposto dal Consiglio federale;

- B. vendita di CS a una banca svizzera o estera. Per questo scenario si è determinato che un'acquisizione tempestiva avrebbe potuto evitare un risanamento o un fallimento, ma non scongiurare conseguenze negative, come una riduzione dei posti di lavoro in Svizzera o la perdita di funzioni di rilevanza sistemica con la cessione a una banca estera. In questo scenario dovevano essere appurati anche aspetti inerenti al diritto della concorrenza. La capodipartimento ha richiamato la competenza speciale della FINMA. Anche questo scenario prevedeva il ricorso all'ELA o all'ELA ampliato mediante diritto di necessità. La capodipartimento ha precisato che non era stato individuato concretamente alcun acquirente, poiché sarebbe stato possibile avere contatti esplorativi solo in caso di decisione definitiva a favore di questo scenario;
- C. risanamento con *bail-in* e PLB. Questo scenario di risanamento si inquadra nel dispositivo TBTF, ma non era mai stato sperimentato per un gruppo bancario di rilevanza sistemica su scala globale, pertanto si temevano danni per la reputazione della piazza finanziaria. Si prevedeva di integrare il risanamento svolto dalla FINMA con un PLB nell'ambito del diritto di necessità già ampiamente preparato, qualora l'ELA non fosse stato sufficiente;
- D. fallimento di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA (mantenimento dell'unità svizzera). Questo scenario prevedeva lo scorporo di Credit Suisse (Svizzera) SA dal gruppo per mantenere le funzioni di rilevanza sistemica. Anche questo scenario rientrava nel dispositivo TBTF, tuttavia le autorità lo consideravano un *worst case* con danni pesanti per la piazza finanziaria. Non era tuttavia possibile escludere una TPO nello svolgimento del fallimento e del piano d'emergenza da parte della FINMA qualora la ricerca di un acquirente per l'unità svizzera fosse durata troppo a lungo, ma la TPO non era stata ancora preparata. Per quanto sino ad allora fondamentalmente non prevista, il DFF ne ha esaminato una variante nell'ambito del diritto di necessità¹⁴⁰⁵.

¹⁴⁰⁵ Nota di discussione della SFI del 27 gennaio 2023 per la seduta del Consiglio federale del 1° febbraio 2023; verbale della seduta del Consiglio federale del 1° febbraio 2023.

Figura 10: Panoramica sintetica degli scenari all’attenzione del Consiglio federale



Fonte: Folie Credit Suisse BR vom 1.2.2023, presentazione PowerPoint del DFF del 1° febbraio 2023.

Nel quadro di questa presentazione è stato mostrato al Consiglio federale che ricorrere al diritto di necessità sarebbe stato probabilmente inevitabile in tutti i quattro scenari¹⁴⁰⁶. Al termine della discussione degli scenari il Consiglio federale non ha conferito alcun mandato per approfondire una delle opzioni esposte e i documenti scritti distribuiti sono stati ritirati.

Nel corso della stessa seduta la CaF ha comunicato al Consiglio federale di avere concluso i lavori preparatori per la comunicazione di crisi iniziati dopo la seduta del 2 novembre 2022¹⁴⁰⁷. I piani di comunicazione per i due scenari «introduzione di un PLB» e «liquidazione della banca», con la relativa documentazione, erano a disposizione all'occorrenza, ma i lavori per preparare gli ulteriori scenari non erano ancora terminati¹⁴⁰⁸.

Nella summenzionata seduta la capodipartimento ha inoltre informato il Consiglio federale che, se fosse stato necessario adottare decisioni in tempi brevi, si sarebbe dovuto rinunciare alle riunioni della delegazione «Questioni finanziarie». Stando alle dichiarazioni di diversi consiglieri federali, era opinione condivisa che la delegazione non servisse come organo di pilotaggio per un intervento tempestivo in caso di crisi, poiché le persone coinvolte ritenevano che i lavori correnti rientrassero nella sfera di

1406 Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 46.
1407 Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024.
1408 Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

competenza dell'OD e che nell'eventualità di una crisi fosse da preferire un'informazione diretta del collegio del Consiglio federale¹⁴⁰⁹.

Aggiornamento del rapporto sui rischi e altre informazioni fornite al Consiglio federale

Nella sua seduta del 15 febbraio il Consiglio federale ha affrontato il tema della possibile insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica a un livello sovraordinato, in concreto nell'ambito del rapporto sui rischi da aggiornare ogni anno. La CSG ha proposto al Consiglio federale di innalzare la probabilità che si verifichi l'insolvenza di un istituto di rilevanza sistemica da «rara» a «possibile» (v. n. 5.7.1.2) e il Consiglio federale ha preso atto di questa modifica. Tuttavia, a quanto risulta alla CPI, è presumibile che la modifica non sia stata oggetto di deliberazioni esplicite in seno al Consiglio federale.

Una settimana più tardi, nella seduta del 22 febbraio, la capodipartimento ha di nuovo riferito oralmente al Consiglio federale sulla situazione di CS¹⁴¹⁰. In questa seduta non era ancora emersa la necessità di un intervento urgente¹⁴¹¹. Un'altra informazione dei consiglieri federali era prevista per il 29 marzo o il 5 aprile¹⁴¹², quando il Consiglio federale avrebbe dovuto essere messo al corrente del suo ruolo con l'aiuto di piani d'azione concernenti lo svolgimento dei processi nei diversi scenari¹⁴¹³. Da metà marzo gli eventi sono precipitati e quindi il Consiglio federale si è riunito quasi ogni giorno a partire dal 15 marzo 2023 (v. cap. 7).

Evoluzione delle informazioni fornite al collegio del Consiglio federale

Le informazioni su CS hanno continuato a essere fornite oralmente al collegio del Consiglio federale e gli unici documenti scritti sono stati ritirati al termine della seduta¹⁴¹⁴. Secondo le dichiarazioni di diversi consiglieri federali sentiti, evitare la fuga di notizie aveva una priorità elevata anche con la nuova capodipartimento¹⁴¹⁵. I primi documenti scritti, utilizzati il 1° febbraio 2023, sono stati tuttavia accolti favorevolmente, hanno offerto una base di discussione e hanno creato un quadro di riferimento per le future discussioni sugli scenari¹⁴¹⁶. Inoltre, si riferiva sullo stato attuale non solo nelle situazioni di crisi, ma periodicamente¹⁴¹⁷. Nei verbali sulle sedute del Consiglio federale non figurano comunque più critiche rivolte al DFF per la mancanza di informazioni scritte, come era avvenuto ancora nel novembre 2022.

¹⁴⁰⁹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023; verbale della riunione dell'OD del 16 febbraio 2023.

¹⁴¹⁰ Estratto del verbale della seduta del Consiglio federale del 22 febbraio 2023.

¹⁴¹¹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 45 seg.

¹⁴¹² Verbale della riunione dell'OD del 16 febbraio 2023, pag. 2.

¹⁴¹³ Trascrizione della riunione del CC del 14 febbraio 2023, pag. 19 seg.

¹⁴¹⁴ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2022, pag. 44; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 63.

¹⁴¹⁵ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 83.

¹⁴¹⁶ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 83.

¹⁴¹⁷ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024.

6.4.3.2 Ulteriore sviluppo degli scenari in seno al CC e all'OD

Analisi quantitative delle conseguenze di un fallimento di CS

Dopo la discussione degli scenari in seno al Consiglio federale, le autorità hanno proseguito i lavori preparatori al riguardo. Il 2 febbraio 2023 la BNS ha presentato al CC le analisi sulle conseguenze economiche di un fallimento di CS senza intervento da parte dello Stato. Per la prima volta erano state approntate stime quantitative riguardanti le ripercussioni di un'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica della banca: i danni economici avrebbero superato il 100 per cento del PIL svizzero¹⁴¹⁸. Nella presentazione si è giunti alla conclusione che lo scenario «risanamento e *bail-in*» fosse la soluzione migliore¹⁴¹⁹.

Il CC ha tuttavia ritenuto questa conclusione non sufficientemente documentata e ha incaricato il gruppo di lavoro di precisare l'analisi includendo non solo i costi di un fallimento disordinato di CS, ma anche i costi degli scenari considerati al fine di consentire un raffronto¹⁴²⁰. Nella riunione successiva del 7 febbraio la BNS ha presentato di nuovo il piano «ELA+» (talvolta chiamato anche «ELA NR» per «ELA *Notrecht*», quindi nell'ambito del diritto di necessità). Secondo le stime della BNS il volume dei mutui supplementari a titolo di ELA+ era di 30 miliardi di franchi al massimo¹⁴²¹. Si è quindi accesa una discussione sul nesso tra ELA+ e PLB e la SFI e l'AFF hanno preteso di essere coinvolte nelle riflessioni della BNS su questo strumento¹⁴²².

Il CC si è nuovamente riunito una settimana più tardi, il 14 febbraio. Dopo il consueto punto all'ordine del giorno sulla situazione di CS, la SFI ha presentato lo stato di avanzamento dei lavori preparatori per il PLB e il piano d'azione, che definiva le diverse fasi e i compiti degli attori nell'introduzione del PLB¹⁴²³. Le autorità hanno discusso in particolare a chi competeva chiedere un PLB ed erano del parere che la competenza non doveva essere lasciata esclusivamente alla banca, ma che anche le autorità dovevano avere un ruolo nell'effettivo ricorso a questo strumento¹⁴²⁴.

Il 16 febbraio si è tenuta un'altra riunione dell'OD nel corso della quale la consigliera federale a capo del DFF ha informato i presenti sulla deliberazione degli scenari in seno al Consiglio federale. Sono state quindi stabilite le fasi successive, ossia il perfezionamento dei piani d'azione per i diversi scenari e la presa di contatto con CS in merito all'ELA+, in modo che la banca potesse prepararsi a un eventuale ricorso a questo strumento¹⁴²⁵. La successiva riunione dell'OD era prevista per fine marzo o inizio aprile.

¹⁴¹⁸ *Conséquences économiques d'une défaillance désordonnée de Credit Suisse*, presentazione PowerPoint, riunione del CC del 2 febbraio 2023.

¹⁴¹⁹ *Conséquences économiques d'une défaillance désordonnée de Credit Suisse*, presentazione PowerPoint, riunione del CC del 2 febbraio 2023, pag. 6.

¹⁴²⁰ Trascrizione della riunione del CC del 2 febbraio 2023, pagg. 7–11.

¹⁴²¹ Trascrizione della riunione del CC del 7 febbraio 2023, pag. 8.

¹⁴²² Trascrizione della riunione del CC del 7 febbraio 2023, pagg. 10–12.

¹⁴²³ Trascrizione della riunione del CC del 14 febbraio 2023, pag. 6 segg.

¹⁴²⁴ Trascrizione della riunione del CC del 14 febbraio 2023, pagg. 8–13.

¹⁴²⁵ Verbale della riunione dell'OD del 16 febbraio 2023.

Analisi macroeconomiche dei costi e dei benefici dei diversi scenari

Il 22 febbraio si è tenuta la successiva riunione del CC¹⁴²⁶, nel corso della quale i presenti hanno discusso i piani d'azione «Attivazione del PLB» e «Acquisizione da parte di una banca» che erano stati preparati dalla SFI e nei quali erano enunciate le fasi, i tempi e le competenze per i due scenari¹⁴²⁷. In quel momento lo scenario «Acquisizione da parte di una banca» prevedeva che l'acquisizione fosse avviata da CS senza pressioni di tempo e che la realizzazione dell'acquisizione durasse diversi mesi, punti criticati dai membri del CC. La SFI è stata quindi incaricata di rielaborare il piano d'azione e di concentrarsi su una situazione d'emergenza¹⁴²⁸. È stato tematizzato anche lo stato di avanzamento dei preparativi per l'ELA+. Erano previsti due flussi di lavoro: il primo comprendeva i chiarimenti con la banca sugli attivi che avrebbero potuto essere assunti con un pegno legale. Il secondo riguardava le basi legali, quindi la questione se in linea di principio sia ammissibile conferire alla BNS un diritto di pegno legale e se l'introduzione dell'ELA+ mediante diritto di necessità sia ammissibile e adeguata. È stato criticato il fatto che il DFF e la BNS non si sarebbero accordati a sufficienza a questo proposito. È stato deciso che i lavori si svolgessero parallelamente e che la BNS e l'AFF si tenessero in stretto contatto¹⁴²⁹.

In occasione della riunione del CC, il vicepresidente della BNS ha comunicato che, insieme al presidente della BNS, avevano avuto un colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS il 17 febbraio. Avevano spiegato alla banca che l'ELA+ poteva essere introdotto in regime di diritto di necessità e avrebbe funzionato sulla base di un diritto di pegno legale. Hanno tuttavia volutamente tralasciato l'esigenza di un privilegio nel fallimento. La banca ha reagito positivamente alla proposta¹⁴³⁰. Il vicepresidente della BNS ha spiegato al CC che la FINMA e la BNS avrebbero poi inviato un articolato questionario sulle garanzie disponibili che sarebbero state prese in considerazione per il diritto di pegno legale nell'ambito dell'ELA+¹⁴³¹.

Il giorno stesso della riunione, ossia il 22 febbraio, la consigliera federale a capo del DFF ha di nuovo riferito oralmente al Consiglio federale sugli ultimi sviluppi concernenti la banca¹⁴³². Secondo il verbale non c'è stato alcun dibattito.

Il 28 febbraio il CC ha nuovamente trattato, come previsto, l'analisi dei costi economici dei diversi scenari¹⁴³³. Nelle analisi del gruppo di lavoro, di cui facevano parte i

¹⁴²⁶ Il direttore della FINMA, che solitamente dirigeva le riunioni del CC, era assente per motivi personali. La riunione è stata quindi diretta dalla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, così come avvenuto per la riunione del 28 febbraio 2023.

¹⁴²⁷ *Drehbuch Aktivierung PLB (unter Notrecht). Letzte Aktualisierung 22.2.2023; Drehbuch Szenario Übernahme durch Bank. Entwurf / letzte Aktualisierung 20.2.2023.*

¹⁴²⁸ Trascrizione della riunione del CC del 22 febbraio 2023, pagg. 9–12.

¹⁴²⁹ Trascrizione della riunione del CC del 22 febbraio 2023, pag. 15 segg.

¹⁴³⁰ Trascrizione della riunione del CC del 22 febbraio 2023, pag. 14.

¹⁴³¹ Trascrizione della riunione del CC del 22 febbraio 2023, pag. 14.

¹⁴³² Estratto del verbale della seduta del Consiglio federale del 22 febbraio 2023.

¹⁴³³ Trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pag. 6 segg.

collaboratori della BNS, della FINMA, della SFI e dell'AFF, sono state distinte due situazioni¹⁴³⁴:

1. Stress elevato, ma nessun segnale inequivocabile della necessità di un risanamento

In questa situazione erano disponibili gli scenari di ristrutturazione della banca (con ELA ed ELA+), fusione con un'altra banca o acquisizione da parte di un'altra banca oppure risanamento con *bail-in* e PLB. Il gruppo di lavoro riteneva moderato il rischio che in una simile situazione l'inazione delle autorità avesse gravi conseguenze. Secondo le analisi del gruppo di lavoro, la graduatoria degli scenari in funzione dei loro benefici era la seguente: acquisizione da parte di una banca estera, ristrutturazione con ELA ed ELA+, risanamento con *bail-in* e PLB, acquisizione da parte di una banca svizzera¹⁴³⁵.

2. Escalation, segnali inequivocabili della necessità di un risanamento

Nell'eventualità di una crisi acuta erano disponibili gli scenari fusione/acquisizione, risanamento con *bail-in* e PLB o attivazione del piano d'emergenza. Per una situazione di questo tipo, il rischio che l'inazione da parte delle autorità avrebbe comportato è stato valutato in modo diverso, considerando molto probabile che, in caso di inazione delle autorità, si verificasse lo scenario peggiore, ossia il fallimento disordinato di CS, i cui costi erano stati nel frattempo quantificati al 150 per cento del PIL. In questo caso la graduatoria degli scenari era la seguente: risanamento con *bail-in* e PLB, piano d'emergenza per l'unità svizzera e TPO, acquisizione da parte di UBS¹⁴³⁶.

Sulla base di tali analisi, molto apprezzate dai membri del CC, il comitato ha discusso la rilevanza dei punti essenziali. In particolare, ha messo in discussione la sua strategia, che consisteva provvisoriamente da qualunque misura e preparare un'acquisizione piuttosto da parte di UBS che da parte di una banca estera, poiché la strategia non collimava con le analisi¹⁴³⁷. Secondo i presenti, lo scopo delle analisi era indicare una direzione, non limitare le opzioni delle autorità stabilendo una rigida graduatoria. Inoltre, in seno al CC non c'era consenso sul fatto che la situazione 1 fosse già in atto: i rappresentanti della SFI e dell'AFF erano del parere che tale situazione (stress elevato, ma nessun segnale inequivocabile della necessità di un risanamento) era già stata raggiunta, di conseguenza le autorità dovevano intervenire, mentre i rappresentanti della BNS si dimostravano meno categorici. Secondo il vicepresidente della BNS, era necessario prima di tutto sviluppare una visione comune, sulla scorta di indicatori concreti (*key performance indicators*, KPI, v. n. 7.2.1), di che cosa significasse la

¹⁴³⁴ *Analyse zu den volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen möglicher Massnahmen*, presentazione PowerPoint, riunione del CC del 28 febbraio 2023. Si vedano anche i rapporti degli esperti commissionati dalla CPI alla BSS (2024) e al KOF (2024) (n. 1.4.3.2).

¹⁴³⁵ *Analyse zu den volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen möglicher Massnahmen*, presentazione PowerPoint, riunione del CC del 28 febbraio 2023. Il metodo di calcolo è descritto nei rapporti degli esperti commissionati dalla CPI alla BSS e al KOF (n. 1.4.3.2).

¹⁴³⁶ *Analyse zu den volkswirtschaftlichen Kosten/Nutzen möglicher Massnahmen*, presentazione PowerPoint, riunione del CC del 28 febbraio 2023. Il metodo di calcolo è descritto nei rapporti degli esperti commissionati dalla CPI alla BSS (2024) e al KOF (2024) (n. 1.4.3.2).

¹⁴³⁷ Trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pag. 11 segg.

situazione 1, e stabilire un valore il cui superamento avrebbe comportato una nuova valutazione della situazione. Alla fine è stato scelto questo approccio¹⁴³⁸. La segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha aggiunto che la BNS ha dato un'interpretazione un po' diversa all'incarico ricevuto. La capodipartimento, e tutto il Consiglio federale, desideravano che grazie all'analisi macroeconomica si razionalizzasse la decisione mostrando concretamente l'ammontare dei costi delle singole misure¹⁴³⁹.

In ultima istanza il CC ha deciso di semplificare la presentazione per esporla a una delle successive riunioni dell'OD e di mantenere la graduatoria degli scenari, ma senza un'eccessiva rigidità¹⁴⁴⁰. La discussione in seno al CC sulla versione rielaborata è stata fissata per il 14 marzo.

Dopo questa riunione del CC la FINMA, d'intesa con la SFI, ha intimato a CS di presentarle ogni due settimane un aggiornamento sulla situazione della banca con gli indicatori chiave di prestazione (*key performance indicators*). Questo aggiornamento quindicinale è stato presentato dall'inizio di marzo 2023. Doveva consentire alle autorità di valutare costantemente la capacità di sopravvivenza della banca, quindi servire come importante base decisionale per rispondere alla questione centrale, ossia a partire da quando fosse necessario l'intervento delle autorità¹⁴⁴¹.

Nel corso della riunione dell'OD del 1° marzo 2023, è stato altresì discusso quale fosse il momento giusto per l'intervento delle autorità e l'OD è giunto alla conclusione che non era possibile dare una risposta univoca alla domanda. I membri hanno convenuto di seguire con attenzione la situazione per essere pronti a intervenire qualora se ne fosse presentata la necessità¹⁴⁴². Il tema è stato nuovamente discusso alla riunione dell'OD del 9 marzo e le autorità sono giunte alla stessa conclusione¹⁴⁴³.

Riquadro 14: Analisi macroeconomiche dei diversi scenari

Vie possibili per uscire dalla crisi secondo le autorità

Le autorità hanno definito due situazioni teoriche per CS con le seguenti caratteristiche: **situazione 1**: «stress elevato, ma nessun segnale inequivocabile della necessità di un risanamento»; **situazione 2**: «escalation, segnali inequivocabili della necessità di un risanamento». Per ognuna delle due situazioni menzionate le autorità hanno confrontato quattro scenari (o opzioni) per poter stabilizzare la situazione di CS.

- L'opzione A ipotizzava che CS trovasse una via per uscire dalla crisi, eventualmente con il sostegno della BNS attraverso l'ELA (o l'ELA+, questa variante è stata definita opzione A+).

¹⁴³⁸ Trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pagg. 11–18 e 27.

¹⁴³⁹ Trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pag. 18.

¹⁴⁴⁰ Trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023, pag. 25 seg.

¹⁴⁴¹ Verbale della riunione dell'OD del 1° marzo 2023; trascrizione della riunione del CC del 28 febbraio 2023.

¹⁴⁴² Verbale della riunione dell'OD del 1° marzo 2023.

¹⁴⁴³ Verbale della riunione dell'OD del 9 marzo 2023.

- L’opzione B prevedeva l’acquisizione di CS da parte di un’altra banca, estera o svizzera.
- L’opzione C prevedeva il risanamento di CS secondo il piano di risanamento della FINMA.
- L’opzione D ipotizzava in linea di massima un fallimento, fermo restando che le funzioni di rilevanza sistemica venissero proseguite, e distingueva tra ricorso all’aiuto statale (D1) o meno (D2)¹⁴⁴⁴.

Lo scenario peggiore (*worst case*, talvolta denominato opzione E) prevedeva che CS sarebbe diventato insolvente in modo disordinato e che le funzioni di rilevanza sistemica della banca si sarebbero interrotte.

Calcolo dei costi complessivi sulla base di due modelli

Per il calcolo dei costi e delle probabilità di successo delle diverse opzioni le autorità hanno applicato due modelli. Il modello 1 è stato discusso nella riunione del CC del 28 febbraio 2023, mentre il modello 2 in quella del 14 marzo 2023. Entrambi questi modelli sono stati elaborati da gruppi di lavoro del CC. Le ipotesi alla base dei due modelli nonché quelle dei blocchi di costi sono riassunte di seguito, prima che vengano spiegate le valutazioni degli esperti incaricati.

Modello 1: Calcolo dei benefici netti di una misura

Il modello 1 corrisponde essenzialmente a un conto costi-benefici secondo cui l’opzione con i benefici netti più elevati (ovvero i suoi benefici meno i suoi costi) rappresenta la migliore opzione. I costi di un’opzione sono stati equiparati alle ripercussioni stimate della misura per l’economia nazionale. Semplificando, ai benefici di un’opzione era contrapposto il verificarsi dello scenario *worst case*¹⁴⁴⁵. Questo modello è stato discusso nel CC il 28 febbraio.

Modello 2: Calcolo della probabilità di successo di una sequenza di misure

Nel modello 2 si è analizzato quali misure potessero ancora essere implementate qualora la prima opzione scelta fosse fallita¹⁴⁴⁶. Ad esempio, dopo l’opzione A potevano ancora essere introdotte le opzioni B, C e D, prima che si verificasse lo scenario *worst case*. Questa è la logica del modello 2. I costi sono stati calcolati

¹⁴⁴⁴ KOF (2024), *Evaluation der Analysen für die Alternativmassnahmen zur Notfusion der Credit Suisse mit der UBS*. Rapporto del 21 maggio 2024 commissionato dalla CPI, pag. 7.

¹⁴⁴⁵ Per calcolare i benefici si è dapprima stimata la probabilità che si verificasse lo scenario *worst-case* con i costi che esso avrebbe comportato. Nella situazione 1 la probabilità che si verificasse lo scenario *worst-case* era del 5 %, mentre nella situazione 2 del 60 %. Lo scenario *worst-case* è stato moltiplicato per le probabilità di successo delle misure statali, ossia ponderato. Per ulteriori informazioni, cfr. BSS Volkswirtschaftliche Beratung (2024), *Evaluation der Analysen für die Notfusion CS-UBS*. Rapporto del 31 maggio 2024 commissionato dalla CPI, pag. 9; rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 12.

¹⁴⁴⁶ Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 12; rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 13 seg.

sommando i costi di tutte le misure in sequenza, ponderati in funzione delle loro probabilità di successo o fallimento¹⁴⁴⁷. Questo modello è stato preparato in vista della riunione del CC del 14 marzo (v. n. 7.1.2).

Cinque blocchi di costi per scenario

Ognuno dei quattro scenari nonché lo scenario *worst case* prevedevano costi per l'economia nazionale svizzera. I costi sono rappresentati in percento del PIL svizzero del 2022¹⁴⁴⁸. Le autorità hanno considerato cinque blocchi di costi: posti di lavoro/imposte; danno reputazionale per la piazza finanziaria svizzera; inasprimento della problematica TBTF; perdite monetarie della Confederazione/della BNS; peggioramento della situazione concorrenziale.

Ordine delle opzioni per situazione

Di seguito viene descritto brevemente quale opzione secondo i calcoli delle autorità comportava i maggiori benefici netti (modello 1) o i minori costi (modello 2), rappresentando in tal modo la migliore opzione per superare la crisi di CS.

Nella **situazione 1** («stress elevato, ma nessun segnale inequivocabile della necessità di un risanamento»), secondo il modello 1 tutte e quattro le opzioni presentavano benefici netti positivi. Pertanto, sotto il profilo dell'economia globale, già in una situazione senza un segnale inequivocabile della necessità di un risanamento sarebbe valsa la pena adottare misure statali per stabilizzare CS. I benefici netti oscillavano a un livello basso: tra l'1 e il 3 per cento del PIL. La fusione con una banca estera, opzione B_estero, presentava con il 3 per cento i benefici netti stimati maggiori ed era quindi l'opzione da preferire. Anche secondo il modello 2, l'opzione B_estero era la migliore, poiché i costi complessivi attesi erano i più bassi. La fusione con una banca svizzera, opzione B_nazionale secondo il modello 1 era l'ultima opzione da scegliere, mentre secondo il modello 2 era la seconda migliore¹⁴⁴⁹.

Nella **situazione 2** («escalation, segnali inequivocabili della necessità di un risanamento») le opzioni A e B_estero non erano più elencate, bensì figuravano solo le opzioni B_nazionale, C e D. In questa situazione 2, secondo il *modello 1* andava preferita l'opzione C, risanamento di CS, e secondo il *modello 2* l'opzione B_nazionale.

Discussioni sulla TPO in seno al CC il 7 marzo 2023

Il gruppo di lavoro TPO istituito il 6 gennaio 2023 ha elaborato per il 24 febbraio un breve rapporto che ha presentato al CC il 7 marzo 2023. In questo rapporto la variante di una TPO dell'unità svizzera di rilevanza sistemica rimaneva prioritaria¹⁴⁵⁰. In con-

¹⁴⁴⁷ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 14.

¹⁴⁴⁸ Nel 2022 il PIL svizzero ammontava a circa 780 miliardi di franchi. Fonte: rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 10.

¹⁴⁴⁹ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 13; rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 14.

¹⁴⁵⁰ Trascrizione della riunione del CC del 7 marzo 2023.

creto sono state presentate diverse sottovarianti e le autorità si sono sforzate di riflettere sulle applicazioni e combinazioni possibili dei diversi strumenti per far fronte a situazioni di crisi correlati a una TPO senza preconcetti. Nel contempo, i membri del CC hanno osservato che lo scenario di una TPO della filiale svizzera dopo il fallimento della casa madre o del gruppo era ormai piuttosto improbabile¹⁴⁵¹.

Quando il CC ha discusso i risultati intermedi del gruppo di lavoro TPO nella sua riunione del 7 marzo 2023, la BNS ha prospettato anche la possibilità di una TPO dell'intero gruppo. L'AFF ha giudicato dubbia la sua fattibilità politica in considerazione del dibattito parlamentare sulla revisione parziale della legge sull'organizzazione della Posta (21.048 «Legge sull'organizzazione della Posta (LOP). Revisione parziale»), ma era comunque propensa a ulteriori approfondimenti in questa direzione. Il CC ha deciso che il gruppo di lavoro TPO doveva continuare a concentrarsi sulla variante di una TPO dell'unità svizzera in caso di fallimento della casa madre o del gruppo. La possibilità di una TPO dell'intero gruppo doveva essere appurata separatamente. Prima di elaborare l'attuazione normativa, occorreva integrare questo scenario nell'analisi macroeconomica dei costi e dei benefici che il gruppo di lavoro stava approntando per i diversi scenari¹⁴⁵².

Sembra che questi accertamenti non siano avvenuti prima che la crisi di CS diventasse acuta. Nella fase acuta della crisi, intervenuta a partire dal 15 marzo 2023 e, in particolare, nel fine settimana del 18–19 marzo 2023, è tornato in primo piano lo scenario di una TPO dell'intero gruppo prima della liquidazione (*resolution*), ovvero nell'intento di evitare una *resolution* (v. n. 7.2.5).

Nella stessa riunione del CC le autorità hanno inoltre discusso di nuovo, nel quadro di un'approfondita disamina del tema TPO, la variante che la Confederazione partecipasse con qualche miliardo di franchi a CS per ripristinare la fiducia dei mercati. Questa variante era già stata trattata brevemente nell'autunno 2022 (v. riquadro 7 al n. 5.2.5.6). Il CC ha quindi deciso di riprendere le valutazioni al riguardo¹⁴⁵³, ma sembra che neppure queste siano state svolte prima che la crisi di CS diventasse acuta.

Nella sua riunione del 7 marzo 2023 il CC ha deciso di sottoporre all'UFG diverse domande sull'applicazione del diritto di necessità nell'attuazione dell'ELA+, di un PLB o di una TPO. L'UFG è stato tuttavia di nuovo coinvolto solo la sera del 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1). Il mandato che il CC aveva previsto per l'UFG non è poi stato conferito poiché gli eventi sono precipitati prima che le domande concrete da porre all'UFG potessero essere consolidate in seno al CC. La sera del 17 marzo 2023 l'AFF ha comunque messo a disposizione dell'UFG la bozza di incarico per una perizia in materia di TPO (inclusi gli approcci discussi sino ad allora) dal lei predisposta ma non più finalizzata in seno al CC¹⁴⁵⁴.

Proseguimento dei lavori sul PLB da inizio 2023

Contestualmente sono stati condotti accertamenti sull'introduzione di un PLB anche all'inizio del 2023. Il gruppo di lavoro PLB ha proseguito la preparazione del progetto

¹⁴⁵¹ Trascrizione della riunione del CC del 7 marzo 2023.

¹⁴⁵² Trascrizione della riunione del CC del 7 marzo 2023.

¹⁴⁵³ Trascrizione della riunione del CC del 7 marzo 2023.

¹⁴⁵⁴ Risposte scritte alla CPI del 23 maggio 2024.

da porre in consultazione, che il Consiglio federale aveva chiesto al DFF di portare a termine tra l'11 marzo 2022 e metà 2023. In questi lavori sono confluite le indicazioni che l'UFG aveva fornito a fine novembre 2022 sull'eventuale introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità. Nella sua consultazione preliminare delle SIB del 18 gennaio 2023, la SFI ha chiesto fino a che punto fosse possibile limitare la concessione di un PLB alle funzioni di rilevanza sistemica delle unità svizzere¹⁴⁵⁵. Nella sua riunione del 23 febbraio 2023 il gruppo di lavoro PLB ha inoltre riflettuto quale unità di una G-SIB dovesse ricevere il mutuo a sostegno della liquidità sotto forma di PLB per limitare i rischi di perdita nella concessione della garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione¹⁴⁵⁶.

6.4.4 Comunicazione pubblica da parte dei principali attori nella seconda fase

Le autorità non hanno rilasciato comunicati ufficiali sulla situazione di CS per l'intera seconda fase tra l'autunno 2022 e metà marzo 2023. Il primo comunicato stampa è stato pubblicato durante la fase acuta¹⁴⁵⁷. Dietro le quinte la CaF aveva preparato un piano di comunicazione in autunno. Alcuni esponenti delle autorità hanno inoltre rilasciato sporadicamente dichiarazioni pubbliche nel corso di questa fase. Di seguito sono esposti i lavori preparatori condotti dalla CaF e la comunicazione di alcuni esponenti delle autorità sulla base di un'analisi dei media che la Biblioteca del Parlamento ha condotto su incarico della CPI.

Dichiarazioni pubbliche dei rappresentanti delle autorità

Le dichiarazioni pubbliche rilasciate dai rappresentanti delle autorità si sono concentrate nell'ultimo trimestre del 2022 e nella primavera del 2023 (in merito alla comunicazione nella fase acuta v. n. 7.2.6).

Dall'analisi della Biblioteca del Parlamento risulta che una valutazione di un rappresentante delle autorità sulla situazione di CS è stata pubblicata nei media per la prima volta nell'autunno del 2022. *Schweiz am Wochenende* ha riportato un discorso dell'allora direttore della FINMA, tenuto all'*Europa Institut* dell'Università di Zurigo, in cui era tematizzata l'elevata frequenza delle notizie economiche negative che, in ultima istanza, avrebbero potuto diffondere una maggiore incertezza e, quindi, accentuare i rischi per le banche. Il direttore della FINMA non ha fatto nomi, ma secondo la testata, nessuno in sala poteva dubitare che le sue dichiarazioni si riferissero anche a CS¹⁴⁵⁸.

¹⁴⁵⁵ *Public Liquidity Backstop: Vorkonsultation der systemrelevanten Banken (SIBs). Regulierungskonzept und Fragen*, allegato alla consultazione preliminare delle SIB del 18 gennaio 2024, pag. 6.

¹⁴⁵⁶ *Ergänzung PLB-Vorlage – 2- Gewährung Ausfallgarantie in erster Linie an Parent*, documento per la riunione del gruppo di lavoro PLB del 23 febbraio 2023.

¹⁴⁵⁷ «La BNS e la FINMA prendono posizione sulle incertezze sul mercato», comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023; «Garanzia della stabilità del mercato finanziario: il Consiglio federale approva e sostiene l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁴⁵⁸ *Das Zittern auf den Finanzmärkten wird bedrohlicher*, in: *Schweiz am Wochenende*, 1° ottobre 2022.

A inizio ottobre i rappresentanti della BNS sono stati interpellati in merito a CS due volte. Il 6 ottobre 2022 si leggeva su *Finews* che la BNS seguiva con attenzione la situazione della banca. Andréa Maechler, allora membro della Direzione generale della BNS, lo ha dichiarato il mercoledì all'agenzia Reuters¹⁴⁵⁹. Il giorno seguente il presidente della BNS, intervistato dal programma televisivo *Bilanz Business Talk*, ha commentato che la BNS non era l'autorità regolatoria e ha osservato che a fine ottobre CS avrebbe reso noto i nuovi piani¹⁴⁶⁰.

Successivamente a fine ottobre, a seguito del riorientamento strategico di CS annunciato a fine ottobre, il vicepresidente della BNS ha dichiarato a *Finanz und Wirtschaft* che la BNS accoglieva con favore i piani resi noti di recente per la trasformazione strategica di CS. Il nuovo orientamento del modello di attività della banca comportava una riduzione dei rischi e, nel contempo, ne rafforzava la base di capitale¹⁴⁶¹.

Nuove dichiarazioni pubbliche sono seguite in dicembre, quando l'allora capo del DFF e il presidente della BNS hanno affermato che a quel punto CS aveva bisogno di tempo. Secondo quanto da lui stesso dichiarato alla CPI, l'ex consigliere federale Maurer aveva convenuto con il presidente della BNS di intervenire in pubblico per calmare le acque. Era necessario infondere sicurezza affinché CS potesse realizzare la sua trasformazione con la calma necessaria¹⁴⁶².

In un articolo pubblicato dalla NZZ sull'aumento del tasso guida a metà dicembre, il presidente della BNS ha definito positivo il riorientamento strategico di CS nell'ottica della stabilità finanziaria, in particolare il netto ridimensionamento della divisione di *investment banking*. La BNS prendeva atto che CS stava procedendo nella sua trasformazione e aveva già adottato misure sostanziali. Nel rispondere a una domanda, il vicepresidente della BNS ha affermato che, in caso di emergenza, la linea di liquidità supplementare era a disposizione, tuttavia le banche vi potevano ricorrere a un tasso d'interesse leggermente più elevato soltanto in cambio di garanzie e a condizione di essere solvibili¹⁴⁶³. A sua volta, l'allora capo del DFF ha dichiarato in un'intervista rilasciata a SRF il 13 dicembre 2022 di ritenere che da CS stavano giungendo notizie in sostanza positive. Era giunto semplicemente il momento di lasciare tranquilla la banca per uno o due anni¹⁴⁶⁴. Questa affermazione è stata ripresa anche da altri media. A fine dicembre l'allora capo del DFF ha aggiunto che CS aveva svolto un'analisi trasparente e schietta e adottato misure: i rischi e i costi sarebbero stati ridotti, mentre il capitale era stato aumentato. Tutto ciò meritava fiducia e richiedeva tempo per essere attuato¹⁴⁶⁵.

Dalle ricerche della Biblioteca del Parlamento, all'inizio del 2023 non risultano altri articoli con dichiarazioni dei vari rappresentanti delle autorità sulla situazione di CS.

¹⁴⁵⁹ *Die SNB wirft ein Auge auf die Credit Suisse*, in: *Finews*, 6 ottobre 2022.

¹⁴⁶⁰ *SNB-Präsident Thomas Jordan über den Zahlungsverkehr: Es kann zu Blackouts kommen*, in: *Bilanz*, 7 ottobre 2022.

¹⁴⁶¹ *Die Inflationsgefahr ist immer noch gross*, in: *Finanz und Wirtschaft*, 29 ottobre 2022.

¹⁴⁶² Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023; verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024.

¹⁴⁶³ *Die SNB erhöht den Leitzins auf 1,0 Prozent und begrüsst die Neuausrichtung der Credit Suisse*, in: *NZZ*, 15 dicembre 2022.

¹⁴⁶⁴ *Bundesrat Maurer, was hätten Sie im Nachhinein anders gemacht?*, intervista su *srf.ch*, 13 dicembre 2022.

¹⁴⁶⁵ *Zwischendurch muss man es halt mal krachen lassen*, in: *NZZ*, 31 dicembre 2022.

Piano di comunicazione della CaF e del DFF

Come esposto sopra, nella sua seduta del 2 novembre 2022 il Consiglio federale ha incaricato la CaF di predisporre insieme al DFF un piano di comunicazione in vista della seduta straordinaria del 4 novembre. Il responsabile della comunicazione del Consiglio federale ha intrapreso subito i lavori e ha sottoposto una prima bozza del piano di comunicazione al DFF con l'incarico di preparare il comunicato¹⁴⁶⁶.

Nonostante la cancellazione della seduta del 4 novembre, la CaF ha deciso di proseguire i lavori preparatori già avviati per una comunicazione di crisi concernente l'introduzione di un PLB, con l'intento di tenersi pronta nel caso di un nuovo deteriorarsi della situazione. Il 3 novembre alle ore 9.00 si è tenuta al riguardo una riunione di coordinamento alla quale hanno partecipato la CaF, i responsabili della comunicazione della FINMA, la BNS, la SFI e il DFF¹⁴⁶⁷. Anche CS è stato informato del comunicato previsto e incaricato di prepararne uno da parte sua. Tutte le istanze coinvolte (Consiglio federale, BNS, FINMA, CS) dovevano sottoporre le bozze dei comunicati stampa e delle note di discussione alla Confederazione (CaF/DFF) per armonizzarle tra loro e garantire una comunicazione unitaria¹⁴⁶⁸.

Nel dispositivo della comunicazione, che il 3 novembre 2022 è stato inviato all'allora portavoce del Consiglio federale, sono stati definiti misure e obiettivi, i messaggi principali, le linee guida e le tempistiche. L'obiettivo era spiegare le decisioni, tranquillizzare i mercati e mostrare le differenze tra il PLB e un *bail-out*. I messaggi principali erano i seguenti: CS aveva una buona capitalizzazione ed era in corso una ristrutturazione, ma l'andamento dei mercati internazionali in quel momento poteva portare a problemi di liquidità. Per garantire la liquidità esisteva uno strumento standard riconosciuto a livello internazionale (PLB) che doveva essere introdotto immediatamente in Svizzera per offrire sicurezza a CS e alla piazza finanziaria svizzera. Dato che la garanzia era allora necessaria, sarebbe stata introdotta nell'ambito del diritto di necessità¹⁴⁶⁹.

L'8 novembre il DFF ha presentato all'allora portavoce del Consiglio federale un nuovo dispositivo di comunicazione che definiva la comunicazione attiva in caso di introduzione e attivazione del PLB nell'ambito del diritto di necessità. I messaggi principali del Consiglio federale corrispondevano ampiamente a quelli previsti dal piano di comunicazione del 3 novembre: anche in questo nuovo piano l'obiettivo era soprattutto spiegare le decisioni e le misure, riportare la calma sui mercati, stabilizzare la situazione e tranquillizzare le autorità estere. Inoltre dovevano essere affrontati attivamente i rischi per i contribuenti, illustrando le misure di protezione. Secondo questo dispositivo di comunicazione le autorità dovevano prepararsi alla domanda se, con l'attivazione del PLB, l'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 fosse giu-

¹⁴⁶⁶ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁴⁶⁷ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024.

¹⁴⁶⁸ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale alla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e al capo della comunicazione del DFF del 2 novembre 2022.

¹⁴⁶⁹ Dispositivo di comunicazione del 3 novembre 2022, bozza del DFF (SFI/AFF) sottoposta alla CaF.

stificato. Le sfide a livello comunicativo che ne sarebbero conseguite andavano affrontate¹⁴⁷⁰.

Secondo il vicecancelliere della CaF allora competente per la comunicazione, la collaborazione su questo dispositivo di comunicazione è risultata inizialmente difficile, tra l'altro perché non era chiaro chi fosse competente all'interno del DFF e chi disponesse delle informazioni necessarie. Nel corso del tempo è tuttavia migliorata. In seguito si sono tenuti diversi incontri tra il vicecancelliere e il responsabile della comunicazione del DFF¹⁴⁷¹.

Il 1° dicembre 2022 l'allora vicecancelliere responsabile della comunicazione ha informato il capo del DFF che tutti i lavori di preparazione per la comunicazione di un'eventuale decisione del Consiglio federale il 2 dicembre erano stati assegnati e che quindi sarebbero stati terminati nei tempi previsti¹⁴⁷².

Poiché il Consiglio federale non ha adottato alcuna decisione in merito all'attivazione del PLB il 2 dicembre, non era più necessaria una comunicazione ufficiale da parte della Confederazione. Il piano di comunicazione elaborato è tuttavia servito per altri lavori fondati su di esso. Considerava anche il rischio di fughe di notizie e conteneva opportune posizioni ufficiali per questa evenienza.

7

Fase 3: crisi acuta nel marzo 2023

Il presente capitolo descrive gli eventi che si sono rapidamente susseguiti da metà marzo 2023 e la gestione della crisi acuta da parte delle autorità. Dopo la presentazione del contesto rilevante, tra l'altro la crisi delle banche regionali negli Stati Uniti (v. n. 7.1), viene approfondita la gestione da parte delle diverse autorità federali nella situazione di crisi sopraggiunta dal 15 al 19 marzo 2023 (v. n. 7.2.2–7.2.6).

7.1

Ripercussioni della crisi delle banche regionali ed escalation della crisi di CS a seguito della ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione a inizio marzo 2023

Di seguito sono esposti i fattori che hanno aggravato la situazione di CS nel marzo 2023. Il numero 7.1.1 tratta la crisi delle banche regionali negli Stati Uniti, la ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione di CS e la comunicazione della *Saudi National Bank* che ha destato molta attenzione. Nel numero 7.1.2 segue la reazione ai primi segnali di crisi nelle due settimane di inizio marzo, in particolare alla ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione 2022.

¹⁴⁷⁰ Dispositivo di comunicazione dell'8 novembre 2022, bozza del DFF sottoposta alla CaF.

¹⁴⁷¹ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁴⁷² E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale all'allora capo del DFF del 1° dicembre 2022.

7.1.1 Crisi delle banche regionali negli Stati Uniti, sviluppi concernenti CS

A inizio marzo 2023 è scoppiata la crisi delle banche regionali statunitensi. La prima ad essere travolta da pesanti difficoltà economiche è stata la californiana *Silicon Valley Bank* (SVB), che annoverava tra i suoi clienti soprattutto start up tecnologiche. La SVB ha annunciato l'8 marzo 2023 di voler ristrutturare il bilancio con la vendita di determinate garanzie per aumentare il proprio capitale¹⁴⁷³. In quel momento, sul settore tecnologico incombeva una notevole incertezza circa l'andamento della redditività e la crescita del settore. In particolare i clienti con investimenti non garantiti hanno interpretato l'annuncio della banca come il segnale rivelatore di una situazione precaria e il 9 marzo i depositanti hanno ritirato 40 miliardi di dollari americani. In previsione di ulteriori deflussi per il giorno seguente, a fronte dei quali la banca non avrebbe avuto la liquidità o le garanzie necessarie, la mattina del 10 marzo 2023 il *California Department of Financial Protection and Innovation* ha decretato la chiusura della SVB¹⁴⁷⁴.

La chiusura della SVB ha altresì accentuato l'insicurezza degli investitori della *Signature Bank of New York* (SBNY). Anche questo istituto deteneva una quota importante di capitali non garantiti e operava in un altro ambito gravato da incertezze, il settore crypto¹⁴⁷⁵. Tra venerdì 10 marzo e il pomeriggio di domenica 12 marzo sono stati conferiti ordini di trasferimento per 7,9 miliardi di dollari americani. La conseguente mancanza di liquidità ha imposto la chiusura della SBNY il 13 marzo 2023, appena tre giorni dopo la SVB¹⁴⁷⁶.

Infine, la californiana *First Republic Bank* è stata il terzo istituto finanziario a subire ingenti deflussi a partire dal marzo 2023. A differenza dei due istituti menzionati in precedenza, è riuscita a farvi fronte sino a fine aprile 2023, ma ha dovuto essere chiusa anch'essa per mancanza di liquidità. Con un costo stimato di 13 miliardi di dollari americani, si è trattato del secondo maggiore tracollo bancario nella storia degli Stati Uniti¹⁴⁷⁷. I suesposti eventi negli Stati Uniti hanno diffuso un clima di incertezza generale sui mercati finanziari. Le turbolenze vissute dal settore delle banche regionali statunitensi hanno causato pesanti perdite sui titoli di numerose banche.

La fiducia nei confronti di CS continua a diminuire a causa dei commenti della SEC e di altri eventi

Quasi contestualmente agli eventi che hanno colpito la SVB, diversi fattori hanno accentuato la crisi di fiducia nei confronti di CS. Prima di tutto la banca ha comunicato il 9 marzo 2023 che avrebbe rinviato la pubblicazione della sua relazione sulla gestione 2022. Il motivo era una telefonata da parte della statunitense SEC ricevuta la sera dell'8 marzo che segnalava lacune materiali (*material weaknesses*) nella revisione e nel controllo dei conti dei flussi di tesoreria consolidati per gli anni 2019 e

¹⁴⁷³ Fed (2023), *Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank*, Washington D.C., pag. i.

¹⁴⁷⁴ Fed (2023), *Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank*, Washington D.C., pag. 24.

¹⁴⁷⁵ FDIC (2023), *FDIC's Supervision of Signature Bank*, pag. 2.

¹⁴⁷⁶ FDIC (2023), *FDIC's Supervision of Signature Bank*, pag. 15 seg.

¹⁴⁷⁷ FDIC (2023), *FDIC's Supervision of first Bank*, pag. 2.

2020¹⁴⁷⁸. CS ha deciso di posticipare leggermente la pubblicazione della relazione sulla gestione 2022 per comprendere meglio i commenti della SEC (v. n. 7.1.2)¹⁴⁷⁹. Secondariamente, l'azione CS ha perso fino al 15 per cento il 13 marzo 2023 a causa della crisi delle banche regionali statunitensi e ha toccato il minimo storico di 2,21 franchi¹⁴⁸⁰. I titoli della banca hanno subito ribassi molto più pesanti di quelli di altri istituti, nonostante la crisi delle banche regionali non avesse avuto ripercussioni finanziarie *dirette* su CS, che non vi deteneva alcuna esposizione, quindi non era esposto a rischi di perdita¹⁴⁸¹. In terzo luogo, il 15 marzo 2023 il presidente della *Saudi National Bank* ha dichiarato che erano esclusi ulteriori investimenti in CS, aggravandone la crisi di fiducia. La *Saudi National Bank* ha giustificato la decisione spiegando che la sua partecipazione in CS sarebbe altrimenti aumentata oltre il 10 per cento e quindi si sarebbero applicate altre disposizioni prudenziali¹⁴⁸². In quello stesso giorno il corso dell'azione CS è precipitato del 30 per cento e i deflussi di depositi hanno registrato un nuovo forte aumento: se il 14 marzo erano stati ritirati «soltanto» 2,7 miliardi di franchi, il 15 marzo i prelievi si sono attestati a 13,2 miliardi di franchi¹⁴⁸³. Questa forte emorragia di capitali risulta anche nella *liquidity coverage ratio*, pari ancora al 131 per cento il 14 marzo per la casa madre, ma scesa ad appena il 108 per cento il 15 marzo (v. figura 11). In altre parole, da un giorno all'altro la capacità di CS di fare fronte ai suoi flussi di capitali a breve termine si è ridotta di oltre venti punti percentuali.

Il 16 marzo, nella notte tra mercoledì e giovedì, CS ha comunicato di avere richiesto alla BNS un sostegno di liquidità¹⁴⁸⁴, che gli è stato concesso il giorno stesso, come risulta direttamente nell'impegnata della *liquidity coverage ratio* (maggiori informazioni sul 16 marzo figurano nel n. 7.2.2).

¹⁴⁷⁸ La SEC avrebbe sollevato questioni in merito a questo problema con CS già nel luglio 2022. Fonte: *Credit Suisse, SEC letters show months-long reporting errors debate*, in: Reuters, 11 aprile 2023; e-mail della segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla consigliera federale a capo del DFF del 14 marzo 2023.

¹⁴⁷⁹ «*Credit Suisse announces technical delay of publication of 2022 Annual Report*», comunicato stampa di CS del 9 marzo 2023, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 21 novembre 2024).

¹⁴⁸⁰ «*CS-Aktie im freien Fall - Aktie der Credit Suisse stürzt kurzzeitig um 15 Prozent ab*», in: SSR, 13 marzo 2023, www.srf.ch/news/wirtschaft/cs-aktie-im-freien-fall-aktie-der-credit-suisse-stuerzt-kurzzeitig-um-15-prozent-ab (stato: 12 giugno 2024).

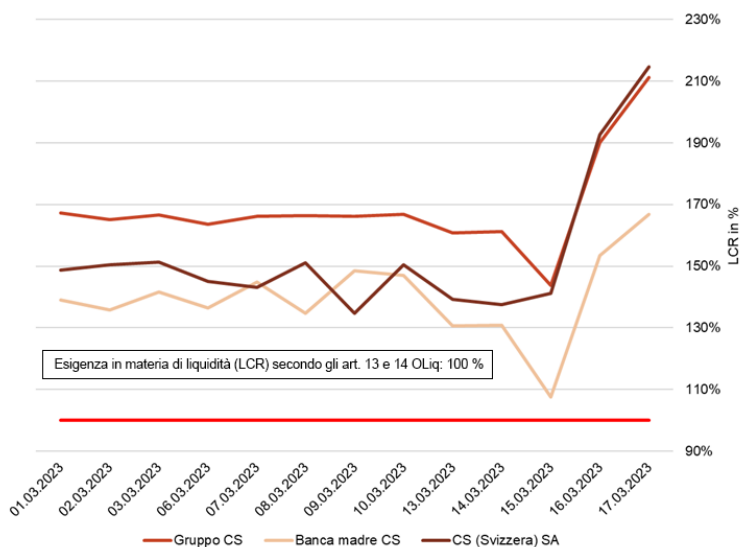
¹⁴⁸¹ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pag. 9 seg.

¹⁴⁸² «*Credit Suisse's biggest backer says can't put up more cash; share down by a fifth*», in: Reuters, 15 marzo 2024, www.reuters.com/business/finance/credit-suisse-saudi-backer-happy-with-transformation-plan-doesnt-think-extra-2023-03-15/ (stato: 5 giugno 2024).

¹⁴⁸³ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 25 seg.

¹⁴⁸⁴ «*Credit Suisse Group adotta misure decisive per rafforzare preventivamente la liquidità e annuncia offerte pubbliche per titoli di debito*», comunicato stampa di CS del 16 marzo 2023, www.ubs.com/global/en.html > About us > Media > Releases > Credit Suisse, Part of UBS group (stato: 21 novembre 2024).

Figura 11: Liquidity coverage ratio delle tre principali unità di CS, dal 1° al 17 marzo 2023 (LCR in %)



Fonte: Il grafico si basa sulle cifre che CS ha messo a disposizione della FINMA. CS ha fornito mensilmente alla FINMA i valori raffigurati. L'esigenza in materia di liquidità del 100 per cento raffigurata in rosso, che CS doveva rispettare, è attinta dalla comunicazione pubblica della FINMA e si applicava a tutti gli istituti bancari in Svizzera¹⁴⁸⁵.

7.1.2 Reazione delle autorità alla ritardata pubblicazione della relazione sulla gestione di CS

Il 9 marzo 2023, il giorno in cui CS ha annunciato il rinvio della pubblicazione della relazione sulla gestione (v. n. 7.1.1), l'OD ha tenuto una riunione già fissata in precedenza. La FINMA ha informato i membri dell'OD di questo rinvio, sottolineando che la SEC non contestava direttamente le cifre pubblicate da CS nei suoi commenti, ma riteneva lacunoso il sistema di controllo, e che la situazione era molto delicata¹⁴⁸⁶.

¹⁴⁸⁵ Per i dettagli della regolamentazione, cfr. FINMA, *Welche Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität müssen die Institute erfüllen*, 17 giugno 2022, www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/4dokumentation/key-metrics-chart-pack-2021.pdf?sc_lang=de&hash=B165AAA8F2364D7633AF34F0A2AC79A9 (stato: 8 luglio 2024).

¹⁴⁸⁶ Verbale della riunione dell'OD del 9 marzo 2023, pag. 2.

Repentina ridefinizione delle priorità nella riunione del CC del 14 marzo 2023: non più valutazione degli scenari, ma gestione della crisi

Anche la riunione del CC del 14 marzo si è incentrata sulla crisi di CS. In questa occasione avrebbero dovuto essere approfonditi i diversi scenari ma, a fronte dei recenti sviluppi, ritenuti prioritari, tale discussione non ha avuto luogo. Il fatto che la SEC avesse individuato lacune materiali nella relazione sulla gestione di CS e che ciò avesse portato a rinviarne la pubblicazione è stato ritenuto dalle autorità una limitazione considerevole e di vasta portata da parte della SEC, che non si era mai espressa in questa forma o, semmai, solo in un lontano passato¹⁴⁸⁷.

I presenti hanno inoltre discusso le misure adottate da CS per impedire il ripetersi di una simile situazione e hanno ritenuto che fossero state esposte dalla banca in modo molto stringato. Nella relazione sulla gestione di CS figurava soltanto che i responsabili del gruppo CS stavano lavorando a un piano di misure (*remediation plan*) per ovviare a queste lacune materiali¹⁴⁸⁸. I rappresentanti della FINMA hanno comunicato che avrebbero seguito con attenzione la questione, poiché tale inadempienza si annoverava in un lungo elenco di mancanze da parte della banca¹⁴⁸⁹.

Alla riunione del CC del 14 marzo le autorità si sono inoltre mostrate sorprese dal fatto che CS avesse coinvolto la FINMA e PwC, la sua società di audit, troppo tardi, ossia soltanto nel gennaio 2023, sebbene i punti sollevati dalla SEC fossero stati discussi all'interno della banca già nel luglio 2022. Si sono peraltro stupite di non essere state informate prima dalla SEC¹⁴⁹⁰. Le autorità erano del parere che il rinvio della pubblicazione della relazione sulla gestione di CS avesse ulteriormente destabilizzato i mercati e hanno sottolineato che nei giorni successivi si attendevano nuovi deflussi di liquidità, quindi la situazione doveva essere seguita con attenzione¹⁴⁹¹.

Riquadro 15: Ultime valutazioni dei costi economici degli scenari – stato al 14 marzo 2023

In vista della riunione del 14 marzo le autorità hanno analizzato i costi economici dei singoli scenari, che erano stati rielaborati dall'ultimo dibattito del 28 febbraio (v. n. 6.4.3.2)¹⁴⁹².

Questi documenti contengono una tabella sulla base della quale potevano essere calcolati i costi degli scenari in base a diversi parametri, segnatamente in funzione della situazione in cui ci si trova, ossia (1) in una situazione tesa, ma senza segnali inequivocabili della necessità di un risanamento oppure (2) in una situazione molto tesa, con inequivocabile necessità di un risanamento (v. n. 6.4.3.2). Dalla tabella risultavano anche gli scenari di riserva a disposizione se la prima misura

¹⁴⁸⁷ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pagg. 1–4.

¹⁴⁸⁸ CS (2023), *Annual Report 2022. Credit Suisse (Schweiz) AG*, pag. 10.

¹⁴⁸⁹ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pag. 4.

¹⁴⁹⁰ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pag. 6.

¹⁴⁹¹ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pag. 3; e-mail della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali alla consigliera federale a capo del DFF del 14 marzo 2023.

¹⁴⁹² Documento informativo sui costi economici del 14 marzo 2023; spiegazioni delle ripercussioni economiche del 14 marzo 2023.

adottata non risultasse sufficiente. In base alle valutazioni nei documenti in possesso della CPI, lo scenario più vantaggioso in riferimento ai costi ponderati per le probabilità di successo e lo scenario di riserva disponibile variava a seconda della situazione:

- situazione 1: acquisizione da parte di una banca estera; poi acquisizione da parte di UBS; poi «CS si salva con le proprie forze»;
- situazione 2: acquisizione da parte di UBS; poi risanamento e *bail-in*; poi fallimento di CS con attivazione del piano d'emergenza con TPO o PLB; poi fallimento di CS con attivazione del piano d'emergenza, ma senza TPO o PLB; poi fallimento disordinato di CS (*worst case*)¹⁴⁹³.

In considerazione del grado troppo elevato di incertezza queste valutazioni non dovevano servire come base per scegliere «meccanicamente» le misure da adottare. Non si trattava neppure di un documento da adottare congiuntamente in cui fissare le preferenze delle autorità. Le analisi dovevano fungere piuttosto da base 1) per discutere gli scenari disponibili nelle diverse situazioni e per le relative decisioni, 2) per procedere a una disamina delle dipendenze e delle sequenze dei diversi scenari (quali erano ancora possibili e quali no) e 3) per motivare le decisioni prese esponendo in modo trasparente i costi ipotizzati¹⁴⁹⁴.

Necessità di accertare l'interesse di UBS a un'acquisizione

Nella riunione del 14 marzo, il CC si è inoltre espresso a favore di un contatto ufficiale con UBS per accertare se la banca fosse interessata a un'acquisizione di CS, poiché i membri del CC non conoscevano ancora la posizione della banca al riguardo¹⁴⁹⁵. È stato quindi deciso di convocare al più presto una riunione dell'OD per decidere nel più breve tempo possibile¹⁴⁹⁶. La riunione è stata convocata per il giorno successivo, il 15 marzo.

I membri del CC hanno discusso anche una nuova misura alternativa in caso di crisi per ripristinare la fiducia dei mercati nei confronti di CS, nello specifico una garanzia dei depositi presso CS da parte della Confederazione¹⁴⁹⁷. Era previsto di approfondire il tema, tuttavia i relativi lavori non hanno potuto essere conclusi in tempo a causa degli eventi che si sono verificati il giorno successivo.

7.2 Gestione della crisi nella fase acuta – preparazione della fusione d'urgenza del 19 marzo 2023

Gli sviluppi esposti all'inizio hanno rappresentato un punto di svolta nella crisi di CS. Hanno infatti condotto la banca nella fase acuta della crisi, che è durata dal 15 al 19 marzo 2023. Gli eventi di questi cinque giorni fino all'annuncio della fusione di

¹⁴⁹³ Documento informativo sui costi economici del 14 marzo 2023.

¹⁴⁹⁴ Spiegazioni delle ripercussioni economiche del 14 marzo 2023.

¹⁴⁹⁵ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pagg. 20–21.

¹⁴⁹⁶ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023, pag. 24.

¹⁴⁹⁷ Trascrizione della riunione del CC del 14 marzo 2023.

CS con UBS sono esposti nei numeri seguenti (v. n 7.2.1–7.2.5), suddivisi per giorno. Il numero 7.2.6 descrive la comunicazione pubblica delle autorità in questa fase.

7.2.1 Inizio della fase acuta della crisi e reazione iniziale delle autorità il 15 marzo 2023

All’inizio di ogni sezione dedicata a uno dei cinque giorni della crisi acuta sono riportati i principali eventi in una tabella per agevolare la visione d’insieme dei diversi sviluppi. Le fasi salienti sono evidenziate in grassetto. Una cronologia più dettagliata figura nell’allegato 4 al presente rapporto.

Tabella 16: Cronologia degli eventi di mercoledì 15 marzo 2023

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 11.30	Colloquio telefonico tra il presidente della BNS e i rappresentanti di CS, rapporto sulla situazione della banca	BNS, CS
Ore 12.00	Riunione dell’OD; decisione di prendere contatto con UBS e CS per preparare la fusione	DFF, SFI, AFF, FINMA, BNS
Ore 13.00–13.30	Colloqui telefonici a livello operativo tra la FINMA e CS sul piano di risanamento	FINMA, CS
Ore 14.00–14.30	Conferenza telefonica <i>Core College Liquidity and Funding Interim Update</i> : situazione della liquidità e del finanziamento; reazioni del mercato e dei clienti alle dichiarazioni del presidente della <i>Saudi National Bank</i>	CS, FINMA, Fed, PRA, FDIC, BNS
Ore 16.00	Incontro tra le autorità e UBS presso la sede della FINMA a Zurigo. UBS sottopone alle autorità un primo elenco di richieste.	DFF, SFI, FINMA, BNS, UBS
Ore 17.30	Videoconferenza tra le autorità e CS	DFF, FINMA, BNS, CS
Ore 17.30–18.45	Conferenza telefonica <i>Core College Liquidity and Funding Update</i> : situazione della liquidità e del finanziamento; reazioni del mercato e dei clienti alle dichiarazioni del presidente della <i>Saudi National Bank</i>	CS, FINMA, Fed, PRA, FDIC, BNS
Ore 18.00	Seduta del consiglio di amministrazione	UBS
Dopo le ore 19.00	Colloqui telefonici tra la SFI e il viceministro delle finanze statunitense, il direttore generale del Ministero dell’economia e delle finanze francese e il segretario di Stato dell’ufficio della Cancelleria federale tedesca	SFI

Momento	Evento	Attori coinvolti
Dalle ore 20.00	Diversi colloqui telefonici a livello operativo concernenti un nuovo <i>bank run</i> nei confronti di CS, la minacciosa erosione della liquidità, l'imminente richiesta di un ELA da parte di CS alla BNS, il piano di risanamento	FINMA, CS
Ore 20.30	Pubblicazione di un comunicato stampa congiunto della BNS e della FINMA	BNS, FINMA
Ore 21.00	Richiesta formale di un ELA alla BNS per 38,440 miliardi di franchi	BNS, CS

Deflusso complessivo di liquidità da CS il 15 marzo 2023: 13,2 miliardi di franchi

Riunione dell'OD e misure immediate delle autorità

Le dichiarazioni del presidente della *Saudi National Bank* (v. n. 7.1.1) hanno indotto le autorità ad adottare misure tempestivamente. A partire dalla tarda mattinata di mercoledì 15 marzo si sono tenuti diversi contatti a livello operativo tra i rappresentanti della FINMA, della BNS e di CS per discutere le ripercussioni delle dichiarazioni del presidente della *Saudi National Bank* e, nel primo pomeriggio, il piano di risanamento di CS¹⁴⁹⁸. La FINMA ha intimato a CS di approntare il piano di risanamento per il giorno successivo (v. n. 7.2.2.6).

L'OD si è riunito alle ore 12.00. Nel corso di questa riunione, che era stata convocata già il giorno precedente a fronte dell'evoluzione avversa, i toni sono decisamente mutati: le autorità hanno parlato di un drammatico peggioramento e temevano che la situazione di CS potesse innescare una crisi finanziaria internazionale. Era dunque necessario un intervento urgente. Come possibile soluzione sono stati menzionati i seguenti quattro scenari: vendita a UBS (progetto «Como»), ampliamento dei sostegni di liquidità da parte della BNS, nazionalizzazione di CS (TPO) o risanamento.

In quell'occasione i membri dell'OD non si sono ancora pronunciati per l'uno o l'altro degli scenari. I preparativi sono proseguiti per tutti gli scenari, in modo da poter attuare al più tardi domenica sera la misura infine scelta e tranquillizzare i mercati all'apertura del lunedì successivo¹⁴⁹⁹. Dal verbale di questa riunione emerge tuttavia che l'opzione del risanamento era considerata ad alto rischio da tutti i membri dell'OD¹⁵⁰⁰.

L'OD ha infine deciso di prendere contatto con UBS e CS per preparare un'eventuale fusione. Lo stesso giorno la BNS e la FINMA hanno pubblicato un comunicato stampa congiunto sulle incertezze dei mercati e sulla situazione di CS¹⁵⁰¹.

Mercoledì 15 marzo, presso la sede del DFF al Bernerhof è stata istituita una sala di crisi, dove si incontravano i diversi attori, segnatamente DFF, AFF, SFI, FINMA,

¹⁴⁹⁸ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.
¹⁴⁹⁹ Verbale della riunione dell'OD del 15 marzo 2023.
¹⁵⁰⁰ Verbale della riunione dell'OD del 15 marzo 2023, pag. 2.
¹⁵⁰¹ Verbale della riunione dell'OD del 15 marzo 2023, pag. 2.

BNS, CaF, in parte l'UFG (v. sotto) e occasionalmente i rappresentanti di CS e UBS. La vicinanza dei diversi attori ha permesso un coordinamento più stressato e contribuito a velocizzare le decisioni, in particolare abbreviando i tempi delle interlocuzioni¹⁵⁰².

Contatti con le banche: incontro con UBS a Zurigo

Dopo la riunione dell'OD e le decisioni adottate, sono stati organizzati per lo stesso giorno incontri ad alto livello tra le autorità e gli esponenti delle due banche.

Alle ore 16.00 si è quindi tenuto un incontro in presenza tra la consigliera federale a capo del DFF, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, la presidente del consiglio di amministrazione, il direttore e il responsabile della vigilanza sulle banche della FINMA, il presidente della BNS e alcuni rappresentanti di UBS a Zurigo.

La consigliera federale a capo del DFF ha diretto l'incontro e ha comunicato a UBS che, secondo la sua valutazione attuale, la capacità di sopravvivenza di CS sarebbe risultata definitivamente compromessa dal lunedì seguente¹⁵⁰³, pertanto le autorità ritenevano urgente intervenire. La fusione o l'acquisizione era la soluzione preferita. In questo contesto è stato chiesto a UBS se intravedeva la possibilità di acquisire CS. Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha risposto affermativamente a questa domanda, sulla scorta delle precedenti discussioni in seno al consiglio di amministrazione della banca, a condizione tuttavia che la banca potesse adempiere i suoi obblighi fiduciari nei confronti degli azionisti e dei portatori d'interesse e non fosse trascinata anch'essa in una crisi.

In occasione di questo incontro il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha consegnato alle autorità un documento di una pagina con le richieste fondamentali di UBS per l'acquisizione di CS (v. tabella 17). Le autorità hanno risposto a UBS che si attendevano una rapida presa di contatto con CS, il quale aveva predisposto una *data room* virtuale¹⁵⁰⁴. Secondo il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, la banca ha potuto effettivamente accedere a questa *data room* soltanto giovedì 16 marzo¹⁵⁰⁵.

Il consiglio di amministrazione di UBS è stato informato dal suo presidente un po' più tardi, verso le 18.00, dello svolgimento della riunione. In questa occasione il presidente del consiglio di amministrazione ha fatto presente che le trattative non erano ancora cominciate, ma che la banca era ben preparata grazie ai lavori svolti negli ul-

¹⁵⁰² Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pagg. 35 e 48 seg.; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 55.

¹⁵⁰³ In inglese è utilizzato il termine «*viable*», cfr. verbale della seduta del consiglio di amministrazione di UBS del 15 marzo 2023; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 35.

¹⁵⁰⁴ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 63; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 9; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pagg. 34 segg.; verbale della riunione dell'OD del 15 marzo 2023; verbale della seduta del consiglio di amministrazione di UBS del 15 marzo 2023; risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024, del 25 aprile 2024 e del 1° maggio 2024.

¹⁵⁰⁵ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 36.

timi mesi¹⁵⁰⁶. Alcune persone ascoltate dalla CPI hanno avuto la stessa impressione¹⁵⁰⁷.

Tabella 17: Elenco delle richieste di UBS (bozza), stato al 15 marzo 2023

Transazione / aspetti finanziari	Nessun premio o rapporto di concambio sulla base di un ribasso sul corso di chiusura in borsa (oppure, a seconda dei tempi / della struttura della transazione, possibile adeguamento a causa di informazioni negative / di elementi emersi nel quadro della <i>due diligence</i>)
Ristrutturazione / <i>governance</i>	Nessun onere per il piano d'integrazione, né restrizioni relativamente al futuro dell'unità svizzera, alla rete di uffici, all'ottimizzazione dell'organico e alla presenza sul mercato Nessun onere per la struttura della <i>governance</i> e la nomina di persone Struttura giuridica: struttura non piatta della holding (con WMI come parte di Credit Suisse (Svizzera) SA)
Esigenze in materia di capitale	Rinuncia per dieci anni alle esigenze nel quadro dello «swiss finish» (a livello di gruppo e dell'unità svizzera), ossia mantenimento delle attuali esigenze per UBS senza aumento dovuto alle dimensioni e/o ulteriori esigenze relative al cuscinetto di CS Piena contabilizzazione del <i>badwill</i> senza limitazioni di utilizzo Permesso di continuare a riacquistare azioni nel rispetto della quota CET1 prescritta Gli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA) per i rischi operativi devono essere ridotti in misura corrispondente alla riduzione degli attivi, incluse le cessioni / il ritiro da attività e uscite naturali; calcolo degli RWA per i rischi operativi in base al modello interno e alla storia di UBS, nessun addossamento di perdite operative idiosincratich e non rilevanti di CS a UBS Flessibilità sui tempi di attuazione delle nuove regolamentazioni, ossia ordinanza sulla liquidità per le banche TBTF, Basilea III finale / Fundamental Review of the Trading Book (FRTB), per la banca risultante dalla fusione Nessuna esigenza supplementare di capitale a livello delle singole unità giuridiche (p. es. Svizzera, Stati Uniti, Regno Unito); sostegno al piano di capitale da parte delle autorità regolatorie; autorizzazione a far rientrare il capitale in eccedenza dall'attività locale, ove opportuno

¹⁵⁰⁶ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione di UBS del 15 marzo 2023.
¹⁵⁰⁷ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 66; risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024.

	Salvaguardia dei diritti acquisiti per le norme sul capitale / esenzione del capitale del gruppo CS (incluso il filtro prudenziale per le partecipazioni) Accesso illimitato agli strumenti di liquidità non garantiti della banca centrale a partire dall'annuncio fino alla fine di tutta la fase di integrazione; incluso l'accesso agli strumenti di liquidità negli Stati Uniti
Trasparenza / <i>due diligence</i>	La BNS, la FINMA e il DFF condividono tutte le informazioni rilevanti e la loro valutazione dettagliata della situazione, ossia sono trasparenti su qualsiasi problema o perplessità di cui le autorità potrebbero essere a conoscenza Accesso al consiglio direttivo e alla revisione esterna/interna di CS Accordo sulla <i>due diligence</i> prima e dopo l'annuncio, incluse le conseguenze del rinvenimento di impegni nascosti
Autorità regolatorie estere	Accordo preliminare tra la FINMA, la BNS, il DFF e altre importanti autorità regolatorie, in particolare Fed, PRA, <i>Financial Conduct Authority</i> (FCA) e Banca centrale europea (BCE), sull'approvazione tempestiva della transazione senza oneri sostanziali (p. es. nessun aumento delle esigenze locali in materia di capitale, sostegno al rimpatrio del capitale in eccedenza, nessun supplemento sostanziale né restrizioni all'attività) Struttura giuridica: nessuna modifica della forma giuridica nel Regno Unito (mantenimento della soluzione attuale presso UBS, ossia di una succursale di UBS SA)
Comunicazione	La FINMA, la BNS e il DFF rilasciano dichiarazioni congiunte/separate, nelle quali affermano di avere interpellato UBS e che non esistevano alternative convincenti ad eccezione di una liquidazione («resolution»). UBS deve poter comunicare dettagliatamente le misure di contenimento dei rischi. La FINMA, la BNS e il DFF devono partecipare alla conferenza stampa nel giorno dell'annuncio.
Agenzie di rating	Autorizzazione a prendere contatto con le agenzie di rating
Autorità della concorrenza (COMCO) e ulteriori decisioni sulle licenze	Impegno vincolante ad effettuare verifiche e prendere decisioni in materia di diritto della concorrenza nel quadro di una procedura accelerata, se necessario con l'intervento della FINMA Accordo sull'introduzione di restrizioni a decisioni di natura strategica da parte di CS prima delle assemblee generali straordinarie e prima della conclusione della transazione

Garanzie / scorpori / ripercussioni sulla valutazione del <i>net asset value</i>	Protezione dalle ripercussioni dell'acquisizione che può condurre a rettifiche di valori contabili, considerare un azzeramento delle obbligazioni AT1
	Garanzia statale sotto forma di una società veicolo (<i>special purpose vehicle</i> , SPV) per limitare i rischi di bilancio di determinati portafogli (in particolare portafogli che non riguardano l'attività principale e quelli relativi all' <i>investment banking</i>); stabilire un quantum nell'ambito della <i>due diligence</i> prima dell'annuncio preliminare
	Garanzia a copertura delle valutazioni <i>mark to model</i>

Fonte: «DRAFT conditions for initial discussion», UBS, 15 marzo 2023.

Contatti con le banche: videoconferenza con CS

Dopo la riunione con UBS, alle 17.30 si è tenuta, come deciso dall'OD, una videoconferenza¹⁵⁰⁸ con CS, alla quale sono intervenuti la consigliera federale a capo del DFF, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA nonché il presidente e il vicepresidente della BNS. In questa occasione CS ha chiesto alle autorità di adottare il giorno stesso misure tra cui la messa a disposizione di un ELA per evitare un declassamento del rating. Inoltre ha messo in guardia dalle conseguenze disastrose di un *bail-in* per i mercati finanziari.

Le autorità hanno percepito che CS continuava a dimostrarsi fiducioso. I rappresentanti della banca avrebbero così dato prova di una grave carenza nella loro capacità di giudizio. Le autorità avevano quindi comunicato chiaramente a CS che la vendita della banca a UBS era la soluzione su cui si puntava e che CS doveva prepararsi¹⁵⁰⁹. Secondo i responsabili di CS, la priorità era chiaramente attribuita a un accordo con UBS e non con altri. CS aveva ricevuto un incarico in tal senso dal DFF¹⁵¹⁰. Nel corso del colloquio sono stati tuttavia menzionati altri possibili partner, segnatamente *Morgan Stanley* e la *Saudi National Bank*¹⁵¹¹.

Paralleli contatti internazionali a partire dal pomeriggio

La FINMA e la BNS hanno intensificato i contatti internazionali a fronte della situazione estremamente critica e, dal primo pomeriggio, hanno intrattenuto colloqui a livello operativo e strategico in particolare con la Fed, la PRA e la FDIC. Alle 18.30 si è tenuto un colloquio telefonico tra il direttore della FINMA, il responsabile della

¹⁵⁰⁸ L'incontro si è svolto online, poiché il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS erano in viaggio all'estero.

¹⁵⁰⁹ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pagg. 55–63; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 9; risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024, del 25 aprile 2024 e del 1° maggio 2024.

¹⁵¹⁰ «Der Auftrag nachher zur Notfusion mit der UBS ist [...] vom EFD gekommen.», verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 61. Cfr. anche verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 7.

¹⁵¹¹ Secondo i rappresentanti della BNS sarebbe stato menzionato anche BlackRock. In base alle loro dichiarazioni, altri membri delle autorità ne sarebbero però venuti a conoscenza soltanto il 18 marzo (v. n. 7.2.4.1). Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024 e del 10 giugno 2024.

divisione Banche della FINMA e i rappresentanti della Fed e della PRA. Queste ultime sono state messe al corrente della precaria situazione di CS e dell'intenzione della banca di ricorrere a un ELA. Il direttore della FINMA ha sottolineato che tutte le opzioni erano ancora sul tavolo e che le autorità erano pronte a mettere a disposizione più liquidità nell'ambito di questo sostegno straordinario. È stata trattata anche l'imminente comunicazione della BNS e della FINMA¹⁵¹².

Dopo le 19.00 la SFI ha avuto un contatto telefonico con il viceministro delle finanze statunitense, il direttore generale del Ministero dell'economia e delle finanze francese e il segretario di Stato dell'ufficio della Cancelleria federale tedesca¹⁵¹³.

Decisione di convocare una seduta urgente del Consiglio federale

Il 15 marzo la consigliera federale a capo del DFF ha contattato il cancelliere della Confederazione pregandolo di convocare una seduta straordinaria del Consiglio federale per il giorno seguente, giovedì 16 marzo¹⁵¹⁴, dopodiché il cancelliere ha telefonato al presidente della Confederazione per informarlo. Più tardi, nel suo viaggio di ritorno da Zurigo, anche la capodipartimento ha telefonato al presidente della Confederazione¹⁵¹⁵.

In seguito l'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale ha informato il Collegio governativo via Threema che la situazione di CS si era ulteriormente evoluta a causa di diversi articoli pubblicati nel pomeriggio e che era previsto un comunicato stampa della FINMA e della BNS. Ha inoltre spiegato che il Consiglio federale sarebbe stato tenuto al corrente dal DFF, che aveva il ruolo di capofila¹⁵¹⁶. Poco dopo le 19.00 ha comunicato che i consiglieri federali avevano ricevuto l'e-mail con i comunicati stampa. Verso le 21.00 l'allora vicecancelliere responsabile degli affari del Consiglio federale ha annunciato ai consiglieri federali, sempre via Threema, che il giorno seguente, a partire dalle 13.15, si sarebbe tenuta una seduta straordinaria del Consiglio federale su CS, che alle 8.30 sarebbe stata distribuita una proposta del Consiglio federale classificata come segreta e che la procedura di corapporto sarebbe durata fino alle 11.00. I consiglieri federali non hanno ricevuto altre informazioni il 15 marzo.

Comunicato stampa congiunto della FINMA e della BNS

Come convenuto nella riunione dell'OD, la BNS e la FINMA hanno pubblicato un comunicato stampa congiunto la stessa sera, alle 20.30 (v. n. 7.2.6). Nel comunicato hanno assicurato che i problemi di determinati istituti bancari negli Stati Uniti non comportavano alcun pericolo diretto di contagio per il mercato finanziario svizzero,

¹⁵¹² *Africa Dokumentation während Como Weekend*, scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023.

¹⁵¹³ Cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

¹⁵¹⁴ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 61.

¹⁵¹⁵ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 57; verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 55.

¹⁵¹⁶ Messaggio trasmesso su Threema dall'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale al Collegio governativo, 15 marzo 2023, ore 18.37.

che CS soddisfaceva le esigenze in materia di capitale e liquidità e che, in caso di necessità, la BNS avrebbe messo a disposizione di CS liquidità¹⁵¹⁷.

Coinvolgimento dell'UFG sulle questioni concernenti il diritto di necessità a partire dal 15 marzo

Il 15 marzo, per la prima volta dalla riunione della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale del 22 novembre 2022, l'UFG è stato nuovamente interpellato; dalle ore 21 di quello stesso giorno, due collaboratori dell'UFG erano presenti nella sede del DFF al Bernerhof per fornire il loro sostegno nell'elaborazione dell'ordinanza di necessità.

In base a quanto dichiarato alla CPI dal direttore dell'UFG, il distaccamento di collaboratori non era una consuetudine per l'UFG che, di norma, cerca di evitare un coinvolgimento diretto di suoi specialisti nei progetti in corso per mantenere la necessaria distanza e una prospettiva esterna nella valutazione dei progetti di regolamentazione proposti dagli uffici specializzati. Come spiegato dal direttore dell'UFG nella sua audizione, in questa situazione eccezionale e considerata l'urgenza, l'UFG ha tuttavia ritenuto più opportuno essere sul posto per poter fornire comunque un contributo¹⁵¹⁸. Mentre il termine usuale per la consultazione degli uffici è di tre settimane¹⁵¹⁹, in questa fase dal 15 al 19 marzo 2023 l'UFG ha spesso avuto soltanto 60–90 minuti per fornire una propria valutazione¹⁵²⁰.

Secondo il direttore dell'UFG, il 15 marzo i colloqui vertevano soltanto sull'approvvigionamento di liquidità a CS sotto forma di ELA+ e su un PLB e non trattavano (ancora) una liquidazione (*resolution*) di CS o un'acquisizione da parte di UBS¹⁵²¹.

Secondo l'UFG, al momento del suo coinvolgimento, era indiscusso che le seguenti condizioni per l'applicazione del diritto di necessità fossero adempiute: pericolo per i beni da proteggere rappresentati dalla stabilità economica e dal mercato finanziario nonché urgenza materiale e temporale. Rimaneva invece da chiarire la questione se, per prevenire tale pericolo, non fosse più appropriato aspettare e attuare un risanamento in base alla regolamentazione TBTF piuttosto che procedere all'iniezione di liquidità sotto forma di ELA+ e PLB (esigenza della sussidiarietà). L'UFG ha concentrato le sue analisi soprattutto sulla valutazione dei seguenti aspetti: era possibile concedere alla BNS nell'ambito del diritto di necessità un privilegio nel fallimento che penalizzasse la posizione degli altri creditori di terza classe nel fallimento? Quali sarebbero state le conseguenze se, in un successivo atto normativo con validità temporanea secondo l'articolo 7d LOGA, il Parlamento avesse respinto il privilegio nel fallimento? Riguardo alla domanda dell'ammissibilità di un privilegio nel fallimento l'UFG ha confermato che, con lo scenario alternativo del fallimento di CS, gli altri creditori di terza classe sarebbero potuti rimanere a mani vuote. Per quanto concerne

¹⁵¹⁷ «La BNS e la FINMA prendono posizione sulle incertezze sul mercato», comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023.

¹⁵¹⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pagg. 66 e 69 seg.

¹⁵¹⁹ Nella prassi, in molti casi questo termine non viene rispettato, ma generalmente è comunque fissato ad almeno una settimana. Parere dell'allora cancelliere della Confederazione del 2 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁵²⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 68.

¹⁵²¹ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 66.

il passaggio in giudicato dei contratti basati sul diritto di necessità, il direttore dell’UFG ha dichiarato che, già prima del 15 marzo, prevaleva l’opinione che questi contratti avrebbero mantenuto la loro validità¹⁵²² (sul coinvolgimento dell’UFG il 17 e 18 marzo 2023 si vedano i numeri 7.2.3.9 e 7.2.4.7).

Richiesta di un ELA nella notte tra il 15 e il 16 marzo

Di fronte al progressivo deteriorarsi della situazione della liquidità, nella notte tra mercoledì e giovedì, verso le 21, il gruppo CS ha presentato alla BNS la richiesta ufficiale di un sostegno straordinario di liquidità (ELA) per Credit Suisse (Svizzera) SA. Il fabbisogno di liquidità era stimato a 29 miliardi di franchi, 8 miliardi di dollari americani e 2 miliardi di euro, per un totale pari a 38,440 miliardi di franchi¹⁵²³. CS ha chiesto altresì 10 miliardi di franchi a titolo di schema di rifinanziamento straordinario. Le autorità hanno discusso la richiesta il giorno seguente (v. n. 7.2.2.5).

Secondo diverse persone ascoltate dalla CPI, era chiaro sin da allora che questo sostegno di liquidità non sarebbe stato sufficiente, poiché CS non si era preparato adeguatamente e quindi non poteva sfruttare appieno il potenziale dell’ELA (v. n. 5.5.3)¹⁵²⁴.

Lavori preliminari per la comunicazione delle autorità

A partire dal 15 marzo 2023 le autorità hanno preparato una comunicazione di crisi sebbene non fosse stata ancora presa una decisione su una possibile soluzione. Questo aspetto viene trattato nel numero 7.2.6.

7.2.2

**Prima seduta straordinaria del Consiglio federale
per preparare il terreno a ulteriori mutui a sostegno
della liquidità e garanzie della Confederazione
in caso di dissesto il 16 marzo**

La seguente tabella indica la sequenza dei diversi eventi il secondo giorno della crisi acuta, che sono poi trattati singolarmente. Le fasi salienti sono evidenziate in grassetto.

Tabella 18: Cronologia degli eventi di giovedì 16 marzo 2023

Momento	Evento	Attori coinvolti
Da mezza-notte	Inizio dell’incontro ad alto livello tra la FINMA e UBS sulla concentrazione	FINMA, UBS
Ore 1.45	Comunicato stampa di CS sul ricorso all’ELA	CS
Ore 7.45	Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA	FINMA

¹⁵²² Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 66 seg.
¹⁵²³ CS, *Formal Request to SNB for a covered loan in accordance with the MoU*, 15 marzo 2023.
¹⁵²⁴ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, del 26 marzo 2024, dell’8 aprile 2024; trascrizione della riunione dell’OD del 24 gennaio 2023.

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 9.00	Riunione del CC	DFF, BNS, FINMA
Ore 10.00	Informazione della presidente della Delfin	DFF, Delfin
Ore 11.30	Riunione dell'OD	DFF, BNS, FINMA
Ore 13.15	Prima parte della seduta straordinaria del Consiglio federale sull'ordinanza di necessità e sulle opzioni percorribili	Consiglio federale
Ore 14.00	La BNS fornisce a CS liquidità per 38 miliardi di franchi svizzeri sotto forma di ELA e per circa 10 miliardi di franchi svizzeri come schema di rifinanziamento straordinario	BNS
Ore 14.45–15.30 e ore 20.00–20.30	Conferenza telefonica del <i>Core College</i>	FINMA, BNS, Fed, PRA
Ore 17.15	Seconda parte della seduta straordinaria del Consiglio federale: il Consiglio federale adotta l'ordinanza di necessità per l'introduzione del PLB e dell'ELA+	Consiglio federale
Ore 20.00	Entrata in vigore dell'ordinanza di necessità del Consiglio federale	Consiglio federale
Ore 20.30–21.00	Conferenza telefonica tra la FINMA e Credit Suisse (Svizzera) SA	FINMA, CS
Nell'intera giornata	Telefonate tra le autorità federali e le autorità estere	DFF, DFI, BNS, FINMA
In tarda serata	Trasmissione dell'elenco riveduto delle richieste di UBS	DFF, BNS, FINMA
<i>Perdita totale di liquidità subita da CS il 16 marzo 2023: tra 14 e 17 miliardi di franchi svizzeri</i>		

Di seguito i singoli sviluppi sono riportati generalmente in ordine cronologico. Gli sviluppi che presentano un nesso materiale diretto sono trattati nella stessa sezione, in particolare i contatti internazionali e le trattative tra le autorità e le banche.

7.2.2.1 **Prima richiesta di CS di sostegni di liquidità
e nuove richieste di UBS**

Comunicato stampa di CS sulla sua richiesta di ELA della sera precedente

In un comunicato stampa dell’1.45, CS ha reso noto di avere chiesto alla BNS liquidità per circa 38 miliardi di franchi svizzeri sotto forma di ELA e 10 miliardi di franchi a titolo di schema di rifinanziamento straordinario (v. n. 7.2.1). Nello stesso comunicato stampa ha informato della sua intenzione di riacquistare debiti per 3 miliardi di franchi svizzeri¹⁵²⁵.

Conferenza telefonica delle autorità con CS la mattina presto

Di fronte al continuo deteriorarsi della situazione di CS, il 16 marzo, di prima mattina, la consigliera federale a capo del DFF ha annunciato telefonicamente al presidente del consiglio di amministrazione e al CEO di CS, alla presenza della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, del presidente della BNS, della presidente del consiglio di amministrazione e del direttore della FINMA, che entro la domenica successiva doveva essere trovata una soluzione con UBS. A tal fine CS avrebbe dovuto mettere a disposizione tutte le informazioni necessarie. I rappresentanti di CS hanno assicurato alle autorità che vi avrebbero provveduto¹⁵²⁶.

Elenco riveduto delle richieste di UBS

In un momento non noto con precisione, comunque nella tarda serata di giovedì, UBS ha trasmesso alle autorità le sue richieste rivedute, che sono esposte di seguito con le modifiche rispetto all’elenco del 15 marzo 2023 evidenziate in corsivo.

Tabella 19: Elenco delle richieste di UBS (bozza), stato al 16 marzo 2023

Transazione / aspetti finanziari	Nessun premio o rapporto di concambio sulla base di un ribasso sul corso di chiusura in borsa (oppure, a seconda dei tempi / della struttura della transazione, possibile adeguamento a causa di informazioni negative / di elementi emersi nel quadro della <i>due diligence</i>) <i>Stiamo ancora verificando se sia ipotizzabile una struttura che includa un elemento di opzione: nel nostro scenario di base per la fusione vorremmo proteggere ulteriormente i nostri azionisti da sviluppi negativi e da impegni sinora non dichiarati o sconosciuti e da ulteriori perdite mediante una struttura in cui una parte del prezzo della fusione sarà pagato solo in assenza di sorprese negative. Abbiamo quindi sviluppato una cosiddetta «struttura di opzione» che è sostanzialmente un «buono di recu-</i>

¹⁵²⁵ «Credit Suisse Group adotta misure decisive per rafforzare preventivamente la liquidità e annuncia offerte pubbliche per titoli di debito», comunicato stampa di CS del 16 marzo 2023, www.ubs.com/global/it/media > Temi globali > Media > Credit Suisse, Parte del Gruppo UBS (stato: 21 novembre 2024).
¹⁵²⁶ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024; trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 11.

	<i>pero» sotto forma di un'opzione call con un prezzo di esercizio che aumenta se vengono constatati sviluppi negativi (il che significa che nella società frutto della fusione viene ricostituito capitale proprio, con un effetto nel complesso molto favorevole). Ciò significa che gli azionisti di Cedar (nome in codice per CS) riceveranno azioni Ulmus (nome in codice per UBS) e il sud-detto «buono di recupero», che sarebbe pagato in azioni Ulmus in assenza di sorprese negative.</i> <i>Sono necessarie misure di protezione per garantire il mantenimento dell'attività tra l'annuncio e l'assemblea generale straordinaria.</i>
Ristrutturazione / governance	Nessun onere per il piano d'integrazione, né restrizioni relativamente al futuro dell'unità svizzera, alla rete di uffici, all'ottimizzazione dell'organico e alla presenza sul mercato Nessun onere per la struttura della <i>governance</i> e la nomina di persone Struttura giuridica: <i>conferma che la struttura giuridica con l'interposizione di una casa madre venga sostenuta, fermo restando che WMI faccia ancora parte di Credit Suisse (Svizzera) SA</i>
Esigenze in materia di capitale	Rinuncia per dieci anni alle esigenze nel quadro dello «swiss finish» (a livello di gruppo e dell'unità svizzera), ossia mantenimento delle attuali esigenze per UBS senza aumento dovuto alle dimensioni e/o ulteriori esigenze relative al cuscinetto di CS Piena contabilizzazione del «badwill», <i>che viene computato nella quota CET1</i>, senza limitazioni di utilizzo per riacquisti di azioni Permesso di continuare a riacquistare azioni, purché <i>durante la fase intermedia e la fase obiettivo</i> sia rispettata la quota CET1 prescritta Gli attivi ponderati in funzione del rischio (RWA) per i rischi operativi devono essere ridotti in misura corrispondente alla riduzione degli attivi, incluse le cessioni / il ritiro da attività e uscite naturali; calcolo degli RWA per i rischi operativi in base al modello interno e alla storia di UBS, nessun addossamento di perdite operative idiosincratiche non rilevanti di CS a UBS Flessibilità sui tempi di attuazione delle nuove regolamentazioni, ossia ordinanza sulla liquidità per le banche TBTF, Basilea III finale / FRTB, per la banca risultante dalla fusione, <i>inclusa la rinuncia a termini di attuazione in altri ordinamenti giuridici e il supporto in questioni essenziali correlate a Basilea III finale (p. es. controparti senza rating)</i> Nessuna esigenza supplementare di capitale a livello delle singole unità giuridiche (p. es. Svizzera, Stati Uniti, Regno Unito);

	sostegno al piano di capitale da parte delle autorità regolatorie; autorizzazione a far rientrare il capitale in eccedenza dall'attività locale, ove opportuno Salvaguardia dei diritti acquisiti per le norme sul capitale / esposizione del capitale del gruppo CS (incluso il filtro prudenziale per le partecipazioni) <i>per lungo tempo</i> Accesso <i>agli strumenti di liquidità garantiti</i> dalla banca centrale a partire dall'annuncio fino alla fine di tutta la fase di integrazione; <i>in caso di ulteriore fabbisogno di liquidità a livello di SA, possibilità temporanea di ricorrere all'ELA anche in caso di aumento degli impegni in termini di TLAC interni al gruppo</i>
Trasparenza / <i>due diligence</i>	La BNS, la FINMA e il DFF condividono tutte le informazioni rilevanti e la loro valutazione dettagliata della situazione, ossia sono trasparenti su qualsiasi problema o perplessità di cui le autorità potrebbero essere a conoscenza Accesso al consiglio direttivo e alla revisione esterna/interna di CS Accordo sulla <i>due diligence</i> prima e dopo l'annuncio, incluse le conseguenze del rinvenimento di impegni nascosti
Autorità regolatorie estere	Accordo preliminare tra la FINMA, la BNS, il DFF e altre importanti autorità regolatorie, in particolare Fed, PRA, FCA e BCE, sull'approvazione tempestiva della transazione senza oneri sostanziali (p. es. nessun aumento delle esigenze locali in materia di capitale, sostegno al rimpatrio del capitale in eccedenza, nessun supplemento sostanziale né restrizioni all'attività) Struttura giuridica: nessuna modifica della forma giuridica nel Regno Unito (mantenimento della situazione attuale presso UBS, ossia di una succursale di UBS SA)
Comunicazione	La FINMA, la BNS e il DFF rilasciano dichiarazioni congiunte/separate, nelle quali affermano che UBS è stata interpellata <i>dalle autorità regolatorie per contribuire alla stabilizzazione del mercato finanziario; il testo definitivo deve essere concordato con le autorità.</i> UBS deve poter comunicare dettagliatamente le misure di contenimento dei rischi. La FINMA, la BNS e il DFF devono partecipare alla conferenza stampa nel giorno dell'annuncio.
Autorità della concorrenza (COMCO) e ulteriori decisioni sulle licenze	Impegno vincolante ad effettuare verifiche e prendere decisioni in materia di diritto della concorrenza nel quadro di una procedura accelerata, eventualmente con l'intervento della FINMA Accordo sull'introduzione di restrizioni a decisioni di natura strategica da parte di CS prima delle assemblee generali straordinarie e prima della conclusione della transazione

Garanzie / scorpori / ripercussioni sulla valutazione del <i>net asset value</i>	Protezione dalle ripercussioni dell'acquisizione che può condurre a rettifiche di valori contabili, considerare <i>l'azzeramento degli strumenti AT1</i> <i>Sostegno da parte dell'autorità di vigilanza in caso di strutture SPV (special purpose vehicle)</i> per limitare i rischi di bilancio di determinati portafogli (in particolare portafogli che non riguardano l'attività principale e quelli relativi all'<i>investment banking</i>); stabilire un quantum nell'ambito della <i>due diligence</i> prima dell'annuncio preliminare <i>Ulteriori dettagli devono essere stabiliti con l'avanzare del processo di due diligence</i> Garanzia a copertura delle valutazioni <i>mark to model</i>

Fonte: «DRAFT conditions for initial discussion», UBS, 16 marzo 2023.

Dalle audizioni svolte dalla CPI e dall'analisi dei documenti interni all'Amministrazione emergono i seguenti cambiamenti rispetto alle richieste del giorno precedente: l'elenco delle richieste presentato da UBS menzionava per la prima volta l'azzeramento degli strumenti AT1 («*protection against impact of purchase accounting which might lead to potential valuation write-downs, considering a AT1 write-down; support from the regulator for SPV structure involving an AT1 write-down to limit downside balance sheet risks for defined portfolios*»; v. riquadro 19 al n. 7.2.3.7)¹⁵²⁷. UBS temeva pertanto di dover effettuare importanti adeguamenti di valore (p. es. su IT/software non più necessari in futuro a seguito della fusione o su alcune attività) in base ai valori contabili del gruppo CS e di dover costituire accantonamenti (p. es. per cause legali) a seguito della fusione¹⁵²⁸.

Di fronte all'elenco riveduto delle richieste il presidente della BNS ha contattato il presidente del consiglio di amministrazione di UBS e ha lasciato intendere che, a suo avviso, le richieste di UBS erano eccessive. Su sua richiesta, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha spiegato che il nuovo elenco delle richieste è stato sti-

¹⁵²⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pagg. 66 segg. e 70.

¹⁵²⁸ A posteriori questo timore si è avverato: in concreto la fusione ha comportato adeguamenti 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 sono aggiunti 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. Queste cifre non tengono conto dei costi di ristrutturazione e di altri costi conseguenti alla fusione nonché delle perdite operative in corso delle unità di CS (presentazione di UBS del 31 agosto 2023 relativa ai risultati finanziari del secondo trimestre, pag. 18; rapporto di UBS del 31 agosto 2023 relativo al secondo trimestre 2023, pagg. 4 segg. e 69 segg.; relazione sulla gestione 2023 di UBS, parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

lato a sua insaputa e che UBS avrebbe «avanzato una soluzione migliore» (v. riquadro 21 al n. 7.2.4.6)¹⁵²⁹.

7.2.2.2 Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA sulla situazione critica di CS

Il consiglio di amministrazione della FINMA si è riunito a partire dalle ore 7.45 in una seduta straordinaria cui hanno partecipato come di consueto anche membri dello stato maggiore di crisi della FINMA¹⁵³⁰. In quell'occasione è stato informato che CS aveva chiesto alla BNS circa 39 miliardi di franchi sotto forma di ELA. La direzione ha chiesto di emettere la necessaria conferma della solvibilità sulla base delle cifre comunicate da CS alla BNS per ricorrere all'ELA. Il consiglio di amministrazione ha approvato la richiesta all'unanimità¹⁵³¹.

Il consiglio di amministrazione ha inoltre discusso i possibili afflussi di liquidità dalla filiale svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA alla casa madre Credit Suisse SA. In base al piano d'emergenza, l'indebitamento netto della banca madre nei confronti di Credit Suisse (Svizzera) SA non avrebbe dovuto superare i 10 miliardi di franchi. Il consiglio di amministrazione ha constatato che l'osservanza di questo limite era imprescindibile per il piano d'emergenza, quindi non esistevano margini di trattativa¹⁵³².

Riquadro 16: Problematica del ring fencing e dell'upstreaming

Le discussioni tra le autorità e Credit Suisse (Svizzera) SA evidenziano un problema di attribuzione della liquidità all'interno del gruppo CS, che le autorità avevano riconosciuto già nell'ottobre 2022 (v. n. 6.3.3.1).

Le unità di un gruppo bancario internazionale hanno sede in diversi Stati e in ogni Stato si applicano specifiche restrizioni prudenziali, fiscali e di diritto societario al trasferimento della liquidità¹⁵³³. Queste restrizioni limitano in particolare la portata dei flussi di denaro dalle filiali alla casa madre (cosiddetto *upstreaming*) o tramite la casa madre verso altre filiali (cosiddetto *cross-streaming*). Anche se la liquidità di cui dispone l'intero gruppo è adeguata, può verificarsi che non possano usufruirne le unità del gruppo cui occorre.

¹⁵²⁹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 13.

¹⁵³⁰ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁵³¹ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁵³² Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 16 marzo 2023.

¹⁵³³ Gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, 1° settembre 2023, pag. 40.

Nel caso di CS la casa madre (Credit Suisse SA) è stata direttamente colpita dalla crisi nell'ottobre 2022 e nel marzo 2023¹⁵³⁴. Inoltre, le unità estere del gruppo CS avevano bisogno di liquidità (v. n. 7.2.3.5). A causa di restrizioni prudenziali (soprattutto in relazione alla pianificazione d'emergenza), la casa madre non poteva trasferire illimitatamente liquidità da altre filiali a queste unità (in particolare dall'unità svizzera, v. n. 7.2.3.6).

Ring fencing

Con il termine *ring fencing* ci si riferisce a requisiti prudenziali più severi o limitazioni ai deflussi di fondi imposti da autorità estere alla filiale o alla succursale estera di una banca svizzera¹⁵³⁵.

Nel caso di CS le autorità elvetiche erano preoccupate sin dall'autunno 2022 che le autorità di vigilanza estere, in particolare quelle del Regno Unito e degli Stati Uniti, stabilissero questi requisiti più severi e limitazioni ai deflussi di fondi (v. n. 6.3.3.1). Secondo le informazioni fornite dalla FINMA, tale *ring fencing* si è effettivamente verificato.

Dopo che sui social media all'inizio dell'ottobre 2022 erano circolate voci (v. n. 6.1.2), alla fine del 2022 e fino al marzo 2023 la Fed e la PRA hanno imposto a CS esigenze di liquidità più elevate sotto forma di obblighi di notifica o di autorizzazione¹⁵³⁶. Inoltre, nel fine settimana tra il 18 e il 19 marzo 2023, la Fed ha aumentato di 8 miliardi di dollari americani, da 18 miliardi, le sue aspettative in materia di dotazione di liquidità (v. n. 7.2.2.8). Parti sostanziali dell'ELA cui CS ha fatto ricorso sono state quindi collocate presso la Fed (v. n. 7.2.2.8)¹⁵³⁷.

Upstreaming

Si applicano diverse restrizioni al trasferimento anche tra una filiale di rilevanza sistemica e la casa madre che hanno entrambe sede in Svizzera. La filiale svizzera di un gruppo esercita funzioni di rilevanza sistemica per la Svizzera, affinché esse

¹⁵³⁴ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pagg. 59 segg.

¹⁵³⁵ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 135).

¹⁵³⁶ Lettera della FINMA alla CPI del 1° luglio 2024, pag. 2. Il 9 ottobre 2022 la Fed ha comunicato a CS che avrebbe dovuto notificarle immediatamente se le riserve di contante alla fine di un giorno lavorativo fossero scese al di sotto di USD 18 miliardi o, nel corso della giornata, di USD 7 miliardi. Sebbene si trattasse di una richiesta di notifica, secondo la FINMA questa esigenza avrebbe avuto un effetto analogo a un requisito minimo. Il 3 novembre 2022 la PRA ha comunicato a CS che tutti i trasferimenti di liquidità dal Regno Unito al gruppo non avrebbero potuto essere effettuati il giorno stesso, ma solo il giorno successivo dopo una verifica della PRA.

¹⁵³⁷ Lettera della FINMA alla CPI del 1° luglio 2024, pag. 2. Secondo la FINMA, dopo le dichiarazioni rilasciate dal nuovo azionista principale di CS il 15 marzo 2023, il *Department of Financial Services* di New York ha cercato di imporre ampie misure di *ring fencing* alla succursale di Credit Suisse SA a New York. La Fed è intervenuta dal momento che queste misure avrebbero notevolmente ostacolato la gestione della liquidità in dollari americani dell'intero gruppo CS. Le due autorità americane hanno quindi convenuto approccio congiunto esposto sopra.

possano essere mantenute in caso di emergenza a prescindere dalla liquidazione (*resolution*) dell'intero gruppo (v. n. 5.3.1.4). Secondo il piano d'emergenza svizzero, la filiale svizzera non può quindi trasferire liquidità alla casa madre a piacimento, bensì deve a sua volta disporre di sufficiente capitale in grado di assorbire le perdite e di liquidità. L'entità massima dell'*upstream* è dunque limitata¹⁵³⁸.

In questo contesto il consiglio di amministrazione della filiale svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA ha emanato una direttiva interna per limitare l'*upstreaming* alla casa madre, che comprendeva la garanzia della compensazione tra *upstreaming* e *downstreaming* nonché un'esposizione netta massima. Ciò è servito a salvaguardare l'attuabilità del piano d'emergenza svizzero¹⁵³⁹.

Nel caso di CS, la concessione del sostegno di liquidità da parte della BNS ha contribuito a risolvere entrambe le problematiche: la BNS ha concesso il sostegno straordinario di liquidità (ELA) all'unità che poteva fornire garanzie. Nel caso concreto si trattava della filiale svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA (v. n. 7.2.3.5).

Tuttavia, a causa delle limitazioni relative all'*upstreaming* la filiale svizzera ha potuto trasferire solo limitatamente liquidità alla casa madre, la quale non poteva fruire direttamente dell'ELA per mancanza di garanzie. Il problema ha potuto essere infine risolto con la concessione da parte della BNS del sostegno supplementare di liquidità (ELA+). La garanzia di liquidità mediante lo strumento ELA+, che è stato introdotto nell'ambito del diritto di necessità il 16 marzo, non presupponeva la fornitura di alcuna garanzia. La liquidità poteva quindi essere concessa direttamente alla casa madre (la banca madre), mentre la garanzia di liquidità mediante ELA era possibile solo attraverso l'unità svizzera (v. n. 7.2.4)¹⁵⁴⁰.

Per approfondire la problematica del *ring fencing* e dell'*upstreaming* si rimanda in particolare al rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 1° settembre 2023.

7.2.2.3 Primo contatto diretto tra UBS e CS senza risultati

In base alle informazioni di cui la CPI è in possesso, i presidenti dei consigli di amministrazione di CS e UBS si sono parlati telefonicamente la prima volta giovedì 16 marzo 2023 alle 8.15¹⁵⁴¹. In occasione di questo colloquio, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS si è limitato a comunicare al suo omologo di CS che le autorità avevano pregato UBS di attivarsi (*«asked [...] to step in»*)¹⁵⁴².

¹⁵³⁸ Gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, 1° settembre 2023, pag. 41.

¹⁵³⁹ Risposta scritta alla CPI del 1° giugno 2024, pag. 3; parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁵⁴⁰ Gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, 1° settembre 2023, pag. 41.

¹⁵⁴¹ Lettera di UBS alla CPI del 15 marzo 2024, all. 2.

¹⁵⁴² Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 2 seg.

A seguito di questo colloquio, il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha inviato per e-mail una lettera al presidente del consiglio di amministrazione di UBS nella quale lo pregava di chiarire diverse questioni, tra l'altro voleva sapere se egli avesse già avuto un contatto con la FINMA in merito all'acquisizione di CS e se non fosse già stato raggiunto un accordo con l'autorità di vigilanza. Inoltre gli ha chiesto se il consiglio di amministrazione di UBS fosse stato informato della transazione prevista. Ha posto domande anche sulla struttura della concentrazione (fusione o offerta pubblica di acquisto/acquisizione; ostacoli inerenti al diritto della concorrenza), sul prezzo di acquisto per gli azionisti di CS e sul necessario sostegno da parte delle autorità svizzere ed estere. Ha infine precisato che la FINMA e il Consiglio federale volevano annunciare la concentrazione la domenica sera. Ha quindi prospettato di concedere a UBS l'accesso alla *data room* virtuale di CS non appena la banca avesse firmato un accordo di riservatezza¹⁵⁴³.

Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha dichiarato di fronte alla CPI di avere ritenuto la lettera inappropriata. Ha quindi telefonato al presidente della BNS e spiegato che UBS non poteva lavorare su questa base. Lo irritava il fatto che UBS non avesse ancora accesso ai dati di CS e ha ipotizzato che la banca procrastinasse i lavori intenzionalmente¹⁵⁴⁴.

In base a quanto dichiarato dalle persone sentite dalla CPI, quel giorno non ci sono state ulteriori interazioni di rilievo tra CS e UBS, pertanto il giorno seguente la segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha convocato una seduta congiunta (v. n. 7.2.3.3)¹⁵⁴⁵.

7.2.2.4 Prima linea d'azione: discussione in seno al CC sulle possibili misure coercitive nei confronti di CS e sulle richieste di UBS

In preparazione della riunione dell'OD in agenda per lo stesso giorno, i membri del CC hanno discusso nella loro riunione mattutina, cominciata alle ore 9, riguardo allo stato dei preparativi dell'ordinanza di necessità. I documenti relativi a questo affare del Consiglio federale erano stati firmati dalla consigliera federale a capo del DFF e in quel momento erano pronti per la seduta del Consiglio federale che si sarebbe tenuta più tardi¹⁵⁴⁶.

Inoltre la direttrice dell'AFF ha informato i partecipanti dell'imminente incontro con la presidente della DelFin, durante il quale si sarebbe discusso, tra le altre cose, della riunione della DelFin e di un'audizione di CS. I partecipanti al CC hanno espresso in proposito la loro preoccupazione che CS avrebbe sdrammatizzato la propria situazione durante l'audizione da parte della DelFin, rendendo credibile che non aveva

¹⁵⁴³ Lettera di CS a UBS del 16 marzo 2023.

¹⁵⁴⁴ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 36.

¹⁵⁴⁵ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pagg. 7 e 15.

¹⁵⁴⁶ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 1 seg.

bisogno del sostegno né delle autorità federali né di UBS. Temevano addirittura che CS potesse dichiarare di avere subito pressioni da parte delle autorità¹⁵⁴⁷.

Il capo della divisione Sistema finanziario e mercati finanziari della SFI si è inoltre informato presso i rappresentanti della FINMA intervenuti alla summenzionata riunione per capire se, in applicazione dell'articolo 25 LBCR, essa potesse *ordinare* a CS una *concentrazione con UBS* come misura di protezione. Il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA ha risposto che essa avrebbe dovuto procedere al risanamento di CS se si supponeva che avesse raggiunto il *point of non-viability*, ma che ciò non era ancora avvenuto¹⁵⁴⁸.

Dibattito sulle richieste iniziali di UBS

Il CC ha discusso anche le *richieste iniziali* che UBS aveva trasmesso il giorno precedente, approfondendo le quattro richieste seguenti.

1. *Struttura della transazione*: UBS aveva chiesto alle autorità di non dover pagare alcun premio sulla base del corso di chiusura in borsa. Il direttore e il responsabile della divisione Banche della FINMA hanno indicato che in nessun caso le autorità sarebbero dovute intervenire nella determinazione del prezzo che, proprio nell'ambito delle offerte pubbliche di acquisto, soggiace a limiti stabiliti dalla legge sui quali le autorità non possono concedere alcuna deroga¹⁵⁴⁹;
2. *prescrizioni in materia di fondi propri*: il responsabile della divisione Banche ha commentato le richieste di UBS in materia di fondi propri. Per quanto riguarda la richiesta di UBS di una sospensione e di un successivo aumento graduale dei requisiti prudenziali, che si sarebbero inaspriti a seguito della fusione con CS, il CC ha concluso che poteva essere concessa una «sospensione» di due anni¹⁵⁵⁰;
3. *mantenimento delle agevolazioni prudenziali*: secondo i partecipanti alla riunione del CC, nel caso di una concentrazione UBS avrebbe potuto riprendere le agevolazioni prudenziali concesse a CS dalla FINMA nel corso degli anni, ma esse avrebbero dovuto essere abolite dopo un certo periodo¹⁵⁵¹;
4. *garanzie statali sotto forma di società veicolo*: i partecipanti alla riunione del CC hanno constatato che la richiesta di ampia portata avanzata da UBS di una garanzia statale sotto forma di un cosiddetto *special purpose vehicle* per limitare i rischi di determinati portafogli era irrealizzabile al di fuori del diritto di necessità¹⁵⁵².

¹⁵⁴⁷ In questo quadro hanno addirittura ipotizzato di chiedere a CS e UBS i verbali delle sedute dei loro consigli di amministrazione, dai quali si sarebbe evinto che la concentrazione era stata decisa dai consigli di amministrazione e non dalle autorità. Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pagg. 2, 4 seg., 8. La CPI non dispone di indicazioni di un'effettiva richiesta in tal senso a CS da parte delle autorità.

¹⁵⁴⁸ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 8 segg.

¹⁵⁴⁹ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 17 seg.

¹⁵⁵⁰ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 21 seg.

¹⁵⁵¹ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 34.

¹⁵⁵² Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 11.

In conclusione, i rappresentanti delle autorità hanno convenuto di chiarire le questioni ancora aperte con UBS entro quel giorno e di chiederle entro quando potevano aspettarsi un suo impegno di massima alla concentrazione con CS. La FINMA è stata incaricata di condurre questi colloqui tecnici con UBS, a cui avrebbero dovuto partecipare anche la BNS e la SFI¹⁵⁵³.

La FINMA ha aggiunto che la Fed e la PRA non erano state ancora informate della possibile concentrazione tra CS e UBS, ma che questo doveva avvenire in tempi brevi, poiché UBS aveva posto come condizione per la concentrazione il necessario consenso da parte delle autorità regolatorie estere¹⁵⁵⁴. Il CC ha quindi concordato chi doveva mettersi in contatto con quale autorità estera per annunciare la possibile concentrazione tra CS e UBS¹⁵⁵⁵.

Dibattito sulla comunicazione adeguata

Il CC ha inoltre dedicato una parte considerevole della sua riunione alla comunicazione pubblica sui diversi sviluppi. La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha riferito dei riscontri a livello internazionale ricevuti a seguito del comunicato stampa della BNS e della FINMA, che avrebbe avuto un effetto tranquillizzante sulle autorità tedesche, francesi e statunitensi.

Il CC ha poi valutato i tempi di una possibile comunicazione pubblica da parte delle autorità. I membri del CC hanno convenuto che occorreva attendere le decisioni del Consiglio federale e della DelFin prima di poter comunicare la predisposizione di un nuovo sostegno di liquidità sotto forma di ELA+. In generale si sono tuttavia interrogati sull'opportunità di una comunicazione isolata in merito alla concessione dell'ELA+, in quanto il mercato avrebbe potuto chiedersi perché il recente ricorso all'ELA non fosse sufficiente e pertanto avrebbe potuto reagire negativamente. Sono giunti alla conclusione che a una comunicazione riguardante unicamente l'ELA+ fosse preferibile una comunicazione sulla concentrazione e su tutte le misure adottate dalle autorità¹⁵⁵⁶.

In proposito il CC ha discusso anche la forza giuridica dell'ordinanza di necessità per l'introduzione dello strumento dell'ELA+. La direttrice dell'AFF e il capo della divisione Sistema finanziario e mercati finanziari della SFI hanno confermato che la BNS poteva erogare l'ELA+ a CS nonostante l'ordinanza di necessità non fosse stata ancora pubblicata¹⁵⁵⁷.

Il CC ha discusso anche il comunicato stampa di CS sulla richiesta dell'ELA pubblicato di prima mattina. Il vicepresidente della BNS e il direttore della FINMA hanno spiegato che CS aveva originariamente previsto un comunicato di portata molto ampia per il quale avevano poi chiesto correzioni all'ultimo momento. L'indicazione di un importo concreto nel comunicato stampa era stata un'iniziativa di CS volta a tranquillizzare il mercato, in quanto la banca aveva precedentemente ricevuto diverse richieste sull'entità dell'importo. La menzione di un importo preciso nel comunicato stampa di

¹⁵⁵³ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 32.

¹⁵⁵⁴ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 12.

¹⁵⁵⁵ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 37.

¹⁵⁵⁶ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁵⁵⁷ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 3.

CS li aveva colti entrambi di sorpresa poiché fino a quel momento CS non si era dimostrato particolarmente proattivo sull'ELA e il mercato avrebbe potuto ritenere insufficiente la somma cui CS aveva fatto ricorso. I partecipanti alla riunione del CC hanno inoltre criticato il fatto che CS volesse utilizzare una parte dell'ELA per rimborsare determinati *senior bonds*¹⁵⁵⁸. CS voleva anche annunciare il successivo riacquisto di una parte delle obbligazioni AT1 per un importo di 2 miliardi di dollari americani, ma la FINMA non lo ha permesso¹⁵⁵⁹. Questo dimostrava che la banca non aveva compreso la gravità della situazione. Il direttore della FINMA ha spiegato a CS che le misure previste non erano un utilizzo ottimale della liquidità. Alla riunione del CC ha tuttavia rilevato di non disporre di strumenti legali per impedire a CS l'utilizzo della liquidità e che il comportamento della banca era molto problematico¹⁵⁶⁰.

Infine il CC ha discusso il fatto che i media avevano riferito della seduta straordinaria del Consiglio federale prevista per quel giorno. Questa fuga di notizie è stata accolta con rammarico¹⁵⁶¹.

7.2.2.5 Concessione dell'ELA a CS

La Direzione generale della BNS ha deciso di accogliere la richiesta dell'ELA da parte di CS alle ore 10¹⁵⁶². Oltre ai circa 38 miliardi di franchi svizzeri concessi dalla BNS a Credit Suisse (Svizzera) SA sotto forma di ELA, la BNS ha erogato a CS circa 10 miliardi di franchi nel quadro dello schema di rifinanziamento straordinario (in totale circa 50 miliardi di franchi svizzeri)¹⁵⁶³. Una parte di tali importi è stata versata in dollari americani ed euro¹⁵⁶⁴.

Riquadro 17: Ammontare dell'ELA e questione della necessità dell'ELA+

In tempi di crisi la BNS agisce in veste di prestatrice di ultima istanza. Ciò significa che concede mutui a banche di rilevanza sistemica se presentano una liquidità insufficiente e non riescono a procurarsela sul mercato (cosiddetti ELA; v. n. 3.3 e 5.5.3).

¹⁵⁵⁸ Secondo la CPI, i partecipanti alla riunione del CC non intendevano le obbligazioni AT1. Occorre tuttavia rilevare che il vicepresidente della BNS ha dichiarato alla CPI che in quel momento CS voleva annunciare anche il riacquisto delle vecchie obbligazioni AT1 per luglio 2023 al fine di tranquillizzare i mercati e rafforzare la fiducia nei confronti della banca (verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 25).

¹⁵⁵⁹ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁵⁶⁰ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 17.

¹⁵⁶¹ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 38 seg.

¹⁵⁶² Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 14.

¹⁵⁶³ Richiesta di ELA del 15 marzo 2023; BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 108; trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 15; secondo il summenzionato rapporto di gestione l'ELA ammontava a 38 miliardi di franchi, mentre il verbale della riunione del consiglio di amministrazione della FINMA parlava di 39 miliardi di franchi.

¹⁵⁶⁴ BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 108.

In linea di principio è la banca in questione a decidere quanta liquidità le occorre e a quanto deve ammontare la somma richiesta alla BNS. Per la concessione di questi mutui la LBN presuppone che la banca non sia eccessivamente indebitata e che possa fornire alla BNS garanzie sufficienti. In base alla legge, compete alla BNS definire quali garanzie debbano essere fornite per fruire dell'ELA (v. n. 5.5.3). In Svizzera la maggior parte delle garanzie potenzialmente utilizzabili ai fini dell'ELA è costituita da crediti ipotecari a economie domestiche e imprese¹⁵⁶⁵. A seconda della banca di rilevanza sistemica questi crediti costituiscono l'85–95 per cento del volume di credito nazionale. Oltre ad essi, la BNS accetta obbligazioni e azioni. Le banche possono trasferire alla BNS, in particolare, crediti *lombard* esteri in forma cartolarizzata¹⁵⁶⁶. I titoli e i crediti *lombard* costituiscono la maggior parte del bilancio delle case madri di CS e UBS¹⁵⁶⁷. La BNS procede a una valutazione prudente delle garanzie e applica sconti di garanzia (cosiddetti *haircut*)¹⁵⁶⁸.

Inoltre, UBS e CS avevano accesso alle linee di liquidità delle banche centrali estere¹⁵⁶⁹. Un possibile accesso era stato menzionato nei piani di finanziamento in caso di liquidazione (*funding in resolution plans*) della FINMA e di CS, ma non era stato quantificato, nonostante la FINMA avesse attestato a questo proposito un miglioramento nei lavori preparatori di CS¹⁵⁷⁰. Affinché possa utilizzare garanzie presso una banca centrale, la banca deve adottare alcuni provvedimenti. La BNS non esercita alcuna vigilanza bancaria (v. n. 3.3) e non può obbligare una banca ad aumentare le proprie garanzie (v. n. 5.5.3).

Dal punto di vista di una *resolution* (e quindi di un risanamento) l'ELA è un sostegno straordinario di liquidità che si applica in una situazione di *going concern*, ossia prima dell'avvio di un risanamento. Una *resolution* o un risanamento sono quindi avviati se dopo il ricorso all'ELA la situazione peggiora ulteriormente. Il ricorso all'ELA aiuta la banca a superare la fase critica sino a un fine settimana affinché un pacchetto di misure coerente e coordinato sul piano internazionale possa essere emanato al di fuori dei giorni lavorativi bancari. Raggiungere un fine settimana è necessario nel caso di una banca attiva a livello internazionale come CS perché solo in questo modo si possono adottare misure di

¹⁵⁶⁵ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 55.

¹⁵⁶⁶ BNS, Dossier tematico: «Il ruolo della BNS in veste di prestatrice di ultima istanza», www.snb.ch/it > Media > Informazioni per i media > Dossier tematici > Altri dossier (stato: 25 novembre 2024).

¹⁵⁶⁷ BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 109.

¹⁵⁶⁸ Secondo le informazioni di cui la CPI è in possesso, CS era tenuto, sulla base di un MoU, a fornire alla BNS trimestralmente una distinta secondo i modelli della BNS delle ipoteche costituibili in pegno e non vincolate, quindi atte a fungere da garanzie per un sostegno straordinario di liquidità («ELA MoU», senza data, n. 3.1 e 3.2; richiesta di ELA da parte di CS alla BNS del 15 marzo 2023).

¹⁵⁶⁹ BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 109.

¹⁵⁷⁰ *Credit Suisse 2022 Resolution Funding Plan Contribution* del 16 dicembre 2022, *Draft Resolution Plan der FINMA* del 12 novembre 2019, *Resolvability assessment der CS durch die FINMA* del 17 maggio 2022; parere della BNS del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

capitalizzazione certe dal punto di vista giuridico e coordinate (riconoscimento da parte di altre autorità, mercati chiusi in tutto il mondo). 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 elevati¹⁵⁷¹.

Nel presente caso diverse unità del gruppo CS erano colpite da una crisi di liquidità e quindi necessitavano dell'ELA. Nel contempo soprattutto la filiale svizzera era in grado di fornire adeguate garanzie, mentre la casa madre di CS non aveva approntato la cartolarizzazione dei crediti *lombard* per una costituzione di garanzie legalmente efficace (v. n. 6.2.2) e i titoli potenzialmente utilizzabili per ottenere l'ELA erano già vincolati in altre operazioni finanziarie¹⁵⁷². La casa madre di CS non era altresì in grado di reperire garanzie rilevanti presso le banche centrali estere, benché una quota sostanziale dei suoi crediti fosse iscritta nei libri delle succursali e delle filiali estere¹⁵⁷³. Sebbene il totale di bilancio di CS ammontasse a 800 miliardi di franchi svizzeri nell'ottobre 2022 e fosse sceso a 600 miliardi nel marzo 2023¹⁵⁷⁴, il 16 marzo la banca ha chiesto sostegni di liquidità per circa 50 miliardi di franchi svizzeri (di cui circa 40 miliardi sotto forma di ELA).

Tale somma è stata erogata prevalentemente alla filiale svizzera in grado di prestare le garanzie¹⁵⁷⁵. Le restrizioni concernenti l'*upstreaming* (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2) hanno impedito che tale liquidità potesse essere distribuita a piacimento all'interno del gruppo conformemente al fabbisogno delle singole unità¹⁵⁷⁶.

Per fornire sufficiente liquidità alle altre unità interessate del gruppo CS entro il fine settimana, è stato quindi introdotto il dispositivo ELA+ nell'ambito del diritto di necessità (v. n. 7.2.3.5). A differenza dell'ELA, la concessione dell'ELA+ non era vincolata alla fornitura di garanzie sufficienti, quindi la BNS ha potuto erogare liquidità alla casa madre, che l'ha potuta trasferire anche alle filiali estere.

In base alle dichiarazioni di un rappresentante della BNS, nessuno nutriva aspettative realistiche che CS potesse uscire dalla crisi solo con l'ELA concesso il giovedì, poiché l'ELA non risolveva il problema di fondo della crisi di fiducia¹⁵⁷⁷.

¹⁵⁷¹ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁵⁷² Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 2; BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 110.

¹⁵⁷³ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 2; risposta scritta alla CPI del 26 marzo 2024, pag. 6; BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 110.

¹⁵⁷⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 45.

¹⁵⁷⁵ Gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, 1° settembre 2023, pag. 41.

¹⁵⁷⁶ Alcuni rappresentanti della FINMA avevano comunicato al CC il 5 e il 15 ottobre 2022 un possibile *upstreaming* di un'ingente somma dalla filiale svizzera nel gruppo (trascrizione della riunione del CC del 5 ottobre 2022, pagg. 9 e 13 e del 15 ottobre 2022, pag. 3). Nel corso della riunione del CC del 24 gennaio 2024 la BNS aveva fatto presente la necessità di aumentare questo potenziale con operazioni di finanziamento interne e garantite tra la filiale svizzera e la banca madre (presentazione della BNS alla riunione del CC del 24 gennaio 2023, pag. 5).

¹⁵⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 24.

È stato dichiarato alla CPI che, senza l'erogazione dell'ELA giovedì e dell'ELA+ venerdì, CS sarebbe forse divenuto insolvente già il giorno seguente, ossia venerdì 17 marzo¹⁵⁷⁸. Dal momento che CS non aveva approntato alcun sostegno materiale di liquidità presso le banche centrali estere, la BNS ha dovuto erogare l'intero importo dell'ELA+ in valuta estera. La BNS aveva convertito in liquidità una parte delle proprie riserve in valuta estera a titolo preventivo e predisposto l'accesso alla linea pronti contro termine della Fed (v. n. 7.2.3.5)¹⁵⁷⁹.

A prescindere da ciò, alcune persone sentite dalla CPI hanno criticato l'ammontare dell'ELA erogato il 16 marzo. Mentre alcuni rappresentanti della BNS hanno sottolineato la flessibilità dimostrata da quest'ultima nella concessione dell'ELA e, successivamente, dell'ELA+, rappresentanti della SFI, dell'AFF e della FINMA hanno espresso critiche, anche durante la crisi (v. n. 6.4.2)¹⁵⁸⁰. Secondo loro il ruolo di prestatrice di ultima istanza consiste nell'accettare quante più garanzie possibili per adempiere il proprio compito.

La BNS ha controbattuto che il ventaglio di garanzie ammissibili non era vincolante. È documentato che, nei suoi lavori preparatori, CS non ha sfruttato appieno le potenzialità di ricorso al sostegno di liquidità della BNS (v. n. 5.5.3). Nell'autunno 2022 la stessa BNS aveva esortato CS a individuare altri tipi di garanzia per attingere all'ELA. Oltre ai crediti *lombard*, per i quali la casa madre di CS aveva tralasciato di inserire clausole di trasferibilità, la banca non è stata in grado neppure di trovare attivi di rilievo con un valore solido da utilizzare come garanzia legalmente trasferibile (v. n. 6.2.2).

Inoltre, la BNS non può imporre ad alcuna banca di aumentare le proprie garanzie per l'ELA o di approntare una costituzione di garanzie legalmente efficace (v. n. 5.5.3)¹⁵⁸¹. In merito ai compiti di vigilanza della FINMA nell'ambito dell'approvvigionamento di liquidità a carattere preventivo, la BNS ha fatto riferimento all'OBCR. Ogni banca di rilevanza sistemica deve elaborare un piano di stabilizzazione che preveda misure volte a garantire la liquidità in caso di crisi. Il piano di CS era stato approvato dalla FINMA, che doveva inoltre preparare un piano di finanziamento in caso di liquidazione (*funding in resolution*). Secondo le direttive emanate dal FSB, ciò comprende la quantificazione delle linee di liquidità della banca centrale. Infine la FINMA deve valutare annualmente come una banca potrebbe coprire il relativo fabbisogno di liquidità e se garantirebbe la gestione delle garanzie disponibili¹⁵⁸².

Anche il dibattito sull'introduzione dell'ELA+ tra i diversi rappresentanti delle autorità ha dato adito a controversie (v. n. 7.2.3). La direttrice dell'AFF ha dichia-

¹⁵⁷⁸ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 57.

¹⁵⁷⁹ Risposta scritta alla CPI del 26 marzo 2024, pag. 9; BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 108.

¹⁵⁸⁰ Documento ad uso interno del DFF «230316 Q&A FinDel», pag. 2.

¹⁵⁸¹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 20.

¹⁵⁸² Cfr. art. 64 e 65a OBCR; BNS (2024), 116° Rapporto di gestione Banca nazionale svizzera 2023, pag. 109; BNS (2024), *Bericht zur Finanzstabilität 2024*, Zurigo, pagg. 49–51; FSB (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, pagg. 15–16.

rato alla CPI che era necessario verificare se il ruolo della BNS in qualità di prestatrice di ultima istanza fosse abbastanza esteso e se la BNS interpretasse il criterio delle garanzie sufficienti in modo sufficientemente ampio. A suo parere, l'ammontare dei sostegni straordinari di liquidità messi a disposizione dalla BNS era troppo esiguo. Inoltre, la liquidità messa a disposizione nel gruppo non poteva essere utilizzata dove sarebbe stata necessaria con la massima urgenza¹⁵⁸³. La presidente del consiglio di amministrazione e l'allora direttore della FINMA erano del parere che la BNS aveva stabilito valori troppo bassi per le garanzie disponibili rispetto al bilancio di CS¹⁵⁸⁴, inoltre i cosiddetti *haircut* attuati dalla BNS erano troppo elevati¹⁵⁸⁵. Il presidente della BNS ha invece sostenuto che le garanzie necessarie erano state definite in modo ampio¹⁵⁸⁶.

Relativamente all'ELA+, la BNS ha fatto notare di aver tematizzato l'estensione del potenziale dell'ELA nell'ambito del diritto di necessità nella riunione dell'OD dell'11 gennaio 2023 e pure proposto un modello di ELA+ al CC nella riunione del 24 gennaio 2023 (v. n. 6.4.2)¹⁵⁸⁷.

Prime informazioni alla presidente della DelFin

Sempre verso le ore 10, la consigliera federale a capo del DFF e la direttrice dell'AFF hanno incontrato la presidente della DelFin con l'obiettivo di fornirle prime informazioni sulla situazione e preparare una seduta della DelFin presumibilmente per domenica 19 marzo¹⁵⁸⁸. La presidente della DelFin ha dichiarato di essere stata informata oralmente in merito alla situazione di CS, alle misure adottate fino a quel momento dalle autorità e ai possibili ulteriori interventi del Consiglio federale. È stata inoltre messa al corrente delle reazioni all'estero e di diversi colloqui tenuti dalla consigliera federale a capo del DFF. La presidente della DelFin ritiene che le informazioni fornite in occasione di questo incontro siano state esaurienti¹⁵⁸⁹.

7.2.2.6 Ulteriore riunione di crisi dell'OD al Bernerhof

Come previsto il giorno prima, le autorità si sono riunite ancora una volta nel quadro dell'OD il 16 marzo 2023 alle 11.30. Nel corso di questa riunione il presidente della BNS ha comunicato ai presenti che la FINMA aveva confermato la solvibilità di CS e che la BNS aveva di conseguenza approvato la richiesta di ELA presentata da CS la notte precedente¹⁵⁹⁰.

Dal canto suo, il direttore della FINMA ha riferito che il comunicato congiunto della BNS e della FINMA del 15 marzo ha avuto un impatto positivo sul valore dell'azione

¹⁵⁸³ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 45.

¹⁵⁸⁴ Lettera alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 8.

¹⁵⁸⁵ Lettera alla CPI del 25 giugno 2024, pag. 8.

¹⁵⁸⁶ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 13.

¹⁵⁸⁷ Risposta scritta alla CPI del 19 febbraio 2024, pag. 5.

¹⁵⁸⁸ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁵⁸⁹ Risposta scritta del 4 agosto 2024 da parte della presidente della DelFin del 2023.

¹⁵⁹⁰ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 1.

CS, pur esposta a un'elevata volatilità a causa delle persistenti incertezze. Sono stati discussi anche i deflussi di fondi subiti da CS il giorno precedente: 4,5 miliardi di franchi nel *wealth management* e 6,5 miliardi di franchi per Credit Suisse (Svizzera) SA¹⁵⁹¹.

È quindi seguito un colloquio in preparazione delle trattative sulla base dell'elenco delle richieste avanzate da UBS. Il direttore della FINMA ha evidenziato tre richieste problematiche:

- la concessione di liquidità a UBS senza che siano prestate corrispondenti garanzie;
- la concessione da parte della Confederazione di una garanzia a favore di UBS;
- la concessione da parte della FINMA di agevolazioni a lungo termine in termini di fondi propri e liquidità.

Il presidente della BNS ha aggiunto che la BNS non poteva concedere un sostegno di liquidità a UBS senza le necessarie garanzie. I partecipanti hanno convenuto che UBS non poteva avere interesse ad avanzare richieste irrealizzabili; in fondo non voleva dare l'impressione di essere responsabile del mancato raggiungimento di una soluzione. All'osservazione del presidente della BNS secondo cui per le trattative sarebbe stato utile avere un altro istituto interessato oltre a UBS, il direttore della FINMA ha invitato a considerare i tempi estremamente stretti¹⁵⁹².

Il direttore della FINMA ha infine informato i partecipanti alla riunione che era stata incanalata l'opzione di un risanamento secondo la LBCR. Il giorno precedente la banca era stata incaricata di abbozzare entro quel giorno un piano di risanamento che potesse essere approvato. La FINMA lavorava intensamente a una decisione di risanamento¹⁵⁹³.

La consigliera federale a capo del DFF ha escluso di cominciare la settimana successiva senza una soluzione e, in questa ottica, l'AFF doveva predisporre una nuova opzione come possibile alternativa a quella della concentrazione tra CS e UBS: la nazionalizzazione dell'intero gruppo CS¹⁵⁹⁴. Secondo le dichiarazioni di una persona sentita dalla CPI, questa è stata la prima volta che le autorità discutevano l'acquisizione da parte dello Stato di tutto il gruppo CS. Proporre una simile soluzione è stato come valicare un limite prima ritenuto invalicabile, poiché per ragioni di ordine politico era discutibile proteggere l'intero istituto e non solo le unità di rilevanza sistemica. Pertanto non era stato facile prospettare questa soluzione¹⁵⁹⁵. L'OD ha quindi deciso di preparare un progetto per l'opzione della nazionalizzazione (TPO) del gruppo CS, di organizzare un servizio di picchetto del Consiglio federale e, per la

¹⁵⁹¹ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁵⁹² Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁵⁹³ La FINMA aveva predisposto la decisione di risanamento e il piano di risanamento già dall'ottobre 2022 (trascrizione della riunione del CC del 15 ottobre 2022, pag. 16). All'inizio di novembre le bozze del piano di risanamento e della relativa decisione erano pronte e, secondo quanto affermato dal direttore della FINMA, avrebbero potuto essere finalizzate entro una settimana (trascrizione della riunione del CC del 4 novembre 2023, pag. 8 seg.); verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 3.

¹⁵⁹⁴ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 3.

¹⁵⁹⁵ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 60.

domenica, una seduta del Consiglio federale e di non fare concessioni nelle trattative con UBS che presupponessero il diritto di necessità¹⁵⁹⁶.

7.2.2.7 Il Consiglio federale adotta l'ordinanza di necessità per l'introduzione dell'ELA+ e del PLB

Dopo la riunione dell'OD, alle 13.15 si è tenuta la seduta straordinaria del Consiglio federale convocata il giorno precedente, che ha dovuto essere interrotta per consentire alla consigliera federale a capo del DFGP di partecipare a un dibattito in Parlamento, dal momento che era in corso la sessione primaverile. La seduta è ripresa alle 17.15¹⁵⁹⁷.

La sessione parlamentare ha complicato l'organizzazione della seduta straordinaria del Consiglio federale. A causa della partecipazione di diversi consiglieri federali ai dibattiti, è stato difficile far pervenire loro le necessarie informazioni in anticipo¹⁵⁹⁸. Per esempio, la consigliera federale a capo del DDPS ha dichiarato durante la seduta che la sua presenza in Parlamento le aveva impedito di acquisire la documentazione¹⁵⁹⁹.

In occasione di questa seduta è stata sottoposta al Consiglio federale una prima proposta scritta nel quadro della crisi di CS¹⁶⁰⁰. Essa verteva sull'ampliamento dell'ELA in essere e sull'entrata in vigore immediata di uno strumento di garanzia statale della liquidità in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. Tale strumento (compreso il PLB) doveva essere immediatamente «attivato» dal Consiglio federale per consentire l'erogazione a CS di mutui a sostegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto. La proposta prevedeva inoltre che il Consiglio federale chiedesse alla DelFin con procedura d'urgenza di approvare lo stanziamento del credito d'impegno di 100 miliardi di franchi necessario per assicurare la garanzia in caso di dissesto, in modo che la Confederazione potesse fornire alla BNS la garanzia necessaria per la concessione a CS dei mutui a sostegno della liquidità¹⁶⁰¹.

¹⁵⁹⁶ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 3.

¹⁵⁹⁷ Risposte scritte alla CPI del 6 febbraio 2024, pag. 9.

¹⁵⁹⁸ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 61; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 45.

¹⁵⁹⁹ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 1 seg.

¹⁶⁰⁰ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 84.

¹⁶⁰¹ Bozza di proposta del DFF al Consiglio federale del 16 marzo 2023 per l'adozione di un'ordinanza di necessità 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, pag. 2. La proposta comprendeva sei allegati: il progetto di ordinanza, le relative spiegazioni, una bozza di lettera del Consiglio federale alla DelFin, un disegno di decreto del Consiglio federale concernente il credito d'impegno, una bozza di contratto di garanzia e una bozza di contratto di mutuo.

Commenti della consigliera federale a capo del DFF sull'evoluzione della situazione di CS

Alla presenza del presidente della BNS, della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e del suo direttore¹⁶⁰², la capodipartimento ha informato il collegio del Consiglio federale in merito alla situazione attuale di CS e ha aggiunto in particolare che, secondo le valutazioni del DFF, della FINMA e della BNS, la banca non sarebbe sopravvissuta il lunedì successivo¹⁶⁰³. Ha spiegato inoltre che le agenzie di rating avrebbero prossimamente declassato CS a *non invest*¹⁶⁰⁴, sebbene il comunicato congiunto della FINMA e della BNS della sera precedente avesse provvisoriamente calmato un po' le acque¹⁶⁰⁵. Le autorità dovevano assolutamente trovare e comunicare una soluzione entro la domenica sera¹⁶⁰⁶. Il Consiglio federale è giunto a conoscenza per la prima volta del fatto che CS e UBS stavano conducendo colloqui su una possibile concentrazione. In occasione della seduta del Consiglio federale è stato spiegato che la decisione da prendere in quel momento doveva servire ad assicurare la sopravvivenza di CS sino al fine settimana o fino a quando non si fosse trovata una soluzione¹⁶⁰⁷. Al riguardo il Consiglio federale ha discusso tra l'altro i rischi per la Confederazione, le conseguenze di un fallimento di CS e quelle di una possibile concentrazione tra CS e UBS. Secondo i rappresentanti della BNS e della FINMA, oltre al risanamento dovevano essere presi in considerazione due diversi scenari: da un lato, la concentrazione tra CS e UBS e, dall'altro, la nazionalizzazione temporanea di CS¹⁶⁰⁸.

Il capo del DATEC ha voluto sapere prima di tutto se il Consiglio federale dovesse introdurre l'ELA+ e il PLB nonostante la mancanza di una soluzione concreta. È stato quindi convinto che tali strumenti sarebbero serviti per ogni soluzione, ossia anche in caso di nazionalizzazione di CS. Tuttavia ha chiesto che al Consiglio federale fosse presentato un bilancio di CS per individuare gli attivi della banca possibilmente realizzabili. Ciò avrebbe consentito al Consiglio federale di calcolare i rischi¹⁶⁰⁹.

Corapporto interrogativo del DFI

Il DFI è stato l'unico dipartimento a presentare un corapporto interrogativo sulla proposta del DFF. Secondo tale corapporto il DFI avrebbe auspicato, in considerazione del protrarsi ormai da mesi della situazione critica di CS, che il DFF avesse sottoposto al Consiglio federale diverse opzioni scritte da discutere già nell'anno precedente. In particolare il DFI voleva sapere quali fossero le possibili alternative alla dotazione di garanzie fino all'eventuale acquisizione da parte di UBS. Si è anche informato sulle presumibili conseguenze a livello nazionale e internazionale se il Consiglio federale

¹⁶⁰² Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 60.

¹⁶⁰³ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁰⁴ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁰⁵ Risposte scritte alla CPI del 6 febbraio 2024, pag. 4.

¹⁶⁰⁶ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁰⁷ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁰⁸ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁰⁹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 19 seg.; verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

non avesse deciso tali garanzie. In considerazione dei tempi stretti, il DFI non si attendeva una risposta scritta prima della seduta¹⁶¹⁰.

L'allora vicecancelliere ha ricondotto la mancanza di altri corapporti tra le altre cose ai «tempi molto stretti», poiché la procedura di corapporto per documenti classificati come segreti avrebbe richiesto tempi più lunghi. La rinuncia degli altri dipartimenti a presentare un corapporto non può dunque essere interpretata come dichiarazione di assenso¹⁶¹¹.

Decisione di introdurre l'ordinanza di necessità

Il Consiglio federale ha quindi adottato l'ordinanza di necessità per l'introduzione dell'ELA+ e del PLB nonché gli elementi preparati dalla CaF di una comunicazione passiva di crisi che sono stati poi trasmessi ai dipartimenti¹⁶¹². L'ELA+ contemplava ancora il privilegio nel fallimento, ma non più il diritto di pegno legale precedentemente ipotizzato. Un diritto di pegno, che potenzialmente avrebbe dovuto avere implicazioni soprattutto a livello internazionale, avrebbe richiesto in ogni caso onerosi preparativi, ostacolando una rapida introduzione dell'ELA+ in regime di diritto di necessità¹⁶¹³. La BNS ha verificato se i crediti che vantava a fronte della concessione dell'ELA+ attraverso il privilegio nel fallimento fossero sufficientemente coperti dalla sostanza di CS¹⁶¹⁴. Tale condizione risultava adempiuta, anche ipotizzando un possibile *ring fencing* da parte delle autorità estere. La BNS ha fondato questa sua valutazione su calcoli propri e sulla perizia di Oliver Wyman¹⁶¹⁵.

L'ordinanza di necessità è entrata in vigore alle ore 20, ma è stata pubblicata soltanto il 19 marzo¹⁶¹⁶.

Riquadro 18: Carattere giuridicamente vincolante di un'ordinanza di necessità prima della sua pubblicazione

La Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) è un repertorio cronologico degli atti normativi della Confederazione, dei trattati e delle risoluzioni internazionali, nonché dei trattati tra Confederazione e Cantoni e dei trattati intercantionali. La pubblicazione nella RU attiva la cosiddetta finzione giuridica della conoscenza delle leggi. Ciò significa che i destinatari di una norma di diritto pubblicata nella RU non possono affermare di non conoscerla. Con carattere giuridicamente vincolante si fa riferimento al fatto che una norma giuridica istituisce un obbligo o un diritto per i soggetti di diritto. Il suo effetto ha inizio al momento della pubblicazione, che con l'entrata in vigore costituisce la condizione del carattere giuridi-

¹⁶¹⁰ Corapporto interrogativo sulla proposta del DFF del 16 marzo 2023.

¹⁶¹¹ Risposte scritte alla CPI del 29 febbraio 2024.

¹⁶¹² Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 16 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶¹³ Risposte scritte alla CPI del 4 marzo 2024.

¹⁶¹⁴ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 25.

¹⁶¹⁵ Risposte scritte alla CPI del 26 marzo 2024, pag. 12.

¹⁶¹⁶ Verbale dell'audizione dell'UFG del 24 aprile 2023 da parte delle sottocommissioni DFGP/CaF delle CdG-N/S.

camente vincolante. Il carattere giuridicamente vincolante è quindi l'effetto, o la conseguenza, essenziale della pubblicazione¹⁶¹⁷.

I testi assoggettati all'obbligo di pubblicazione devono essere pubblicati nella RU di norma almeno cinque giorni prima della loro entrata in vigore (art. 7 cpv. 1 LPubb). In caso di urgenza, è sufficiente la pubblicazione il giorno dell'entrata in vigore, se occorre impedire che l'atto normativo sia eluso mediante disposizioni private (art. 7 cpv. 3 LPubb, pubblicazione urgente)¹⁶¹⁸.

Nel presente caso, il Consiglio federale ha adottato l'ordinanza di necessità che introduceva l'ELA+ e il PLB il 16 marzo 2023. L'ordinanza di necessità è stata pubblicata nella RU soltanto il 19 marzo 2023 d'intesa con la CaF¹⁶¹⁹.

L'UFG è giunto a conoscenza soltanto il 19 marzo che il Consiglio federale aveva deciso, il 16 marzo, di non pubblicarla immediatamente. Sebbene l'UFG reputi essenziale la pubblicazione di una norma giuridica, il direttore dell'UFG ha capito che una pubblicazione avrebbe potuto compromettere o far fallire gli sforzi di una soluzione ordinata del problema (v. n. 6.3.4.3)¹⁶²⁰.

Escluso l'accesso secondo la LTras ai lavori delle autorità nell'ambito del dossier CS

Un aspetto importante dell'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023 è rappresentato dal fatto che nell'articolo 6 capoverso 3 il Consiglio federale ha escluso l'accesso in virtù della LTras¹⁶²¹ alle informazioni e ai dati concernenti i lavori delle autorità sul dossier CS. Questa esclusione rientra tra le disposizioni speciali secondo l'articolo 4 lettera a LTras. Tali limitazioni straordinarie dei diritti d'informazione del pubblico sono state motivate nelle spiegazioni relative all'ordinanza con la necessità di salvaguardare il segreto d'affari di CS, i cui dati erano quindi sensibili. «Se dovesse temere che le unità amministrative debbano concedere l'accesso alle informazioni e ai documenti messi a disposizione, la SIB interessata potrebbe non fornire queste informazioni, non fornirle in modo completo o con grande ritardo»¹⁶²².

In base alle dichiarazioni del direttore dell'UFG, durante i giorni della crisi il DFF avrebbe tuttavia fornito un ulteriore argomento, ossia il rischio di ricevere un numero rilevante di domande fondate sulla LTras e, quindi, di dover impegnare notevoli

¹⁶¹⁷ Pubblicazione delle leggi. Carattere giuridicamente vincolante della versione consolidata, rapporto del Consiglio federale del 7 maggio 2014 in adempimento al postulato 14.3319 Schneider Schüttel, n. 2.1.2 e 2.2.2.

¹⁶¹⁸ Tschannen Pierre (2021), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 5ª ed., Berna, pag. 409.

¹⁶¹⁹ Parere dell'AFF del 5 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione; e-mail dell'allora vicecancelliere alla CPI del 7 ottobre 2024.

¹⁶²⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 74.

¹⁶²¹ Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, LTras; RS 152.3).

¹⁶²² Spiegazioni del DFF del 16 marzo 2023 nella versione del 19 marzo 2023 sull'ordinanza 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, pag. 12.

risorse che non sarebbero state più disponibili per gestire la crisi¹⁶²³. La direttrice dell'AFF ha confermato il timore che il trattamento di tali domande nella fase di crisi portasse a una carenza di risorse per i lavori necessari a farvi fronte. L'AFF era peraltro favorevole all'esclusione nonostante il principio di trasparenza secondo lo Stato di diritto poiché doveva essere assicurata la stabilità finanziaria. La direttrice dell'AFF ha dichiarato che l'esclusione temporanea in virtù della LTras doveva creare certezza del diritto e chiarezza. Proprio perché il diritto di necessità è limitato nel tempo, l'interesse alla trasparenza non è stato rimosso, ma di fatto solo differito. Si voleva infatti evitare che il principio di trasparenza compromettesse il flusso di informazioni tra le banche e le autorità. Inoltre sussisteva un'incertezza del diritto poiché né la FINMA né la BNS soggiacciono alla LTras e pertanto non era chiaro se i documenti delle banche trasmessi alla Confederazione dalla FINMA e dalla BNS fossero assoggettati alla LTras. In caso di divergenza di opinioni tra l'autorità amministrativa e l'istante di una domanda secondo la LTras, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) deve emanare una raccomandazione, da cui può scaturire una procedura legale. Anche questo avrebbe minacciato il flusso di informazioni¹⁶²⁴.

7.2.2.8 Colloqui tecnici delle autorità con CS e UBS

Dopo le interlocuzioni tra il DFF, la FINMA e UBS, nel corso delle quali quest'ultima avrebbe comunicato la sua sostanziale disponibilità all'acquisizione, nella giornata del 16 marzo hanno avuto luogo diversi colloqui a livello tecnico.

La FINMA ha contattato telefonicamente UBS già nella notte tra il 15 e il 16 marzo e avviato i colloqui concernenti la fusione con CS. Si è trattato di uno scambio a livello tecnico sugli aspetti prudenziali delle condizioni poste da UBS al quale hanno partecipato anche la SFI e la BNS¹⁶²⁵.

In seguito alle critiche espresse dal presidente del consiglio di amministrazione di UBS, verso le ore 11.00 il direttore della FINMA si è lamentato con il CEO di CS del fatto che UBS non avesse ancora accesso alla *data room* virtuale. La FINMA ha ribadito l'urgenza della questione. Il CEO di CS ha promesso di occuparsene immediatamente¹⁶²⁶.

Tra le 12.30 e le 13.00 si è tenuto uno scambio tecnico tra la FINMA, la BNS, la SFI e UBS sugli aspetti prudenziali delle condizioni sottoposte da UBS, senza che fosse presa una decisione¹⁶²⁷.

Alle ore 18.00 è seguito un colloquio telefonico a livello operativo tra la FINMA e CS, nel corso del quale sono stati trattati lo stato dei colloqui tra UBS e CS, la situa-

¹⁶²³ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pagg. 67 e 74.

¹⁶²⁴ Risposte scritte alla CPI del 4 marzo 2024.

¹⁶²⁵ Durante questi colloqui sono stati trattati la struttura della transazione, la struttura organizzativa, le esigenze in materia di fondi propri, la *due diligence*, il diritto della concorrenza, le autorità di vigilanza internazionali, le necessarie garanzie finanziarie, l'accesso alle linee di liquidità della BNS, il filtro prudenziale e la comunicazione pubblica. Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁶²⁶ Risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024.

¹⁶²⁷ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

zione della liquidità di quest'ultimo e lo stato dei preparativi di una possibile liquidazione (*resolution*)¹⁶²⁸.

Alle 20.30 il presidente del consiglio di amministrazione della filiale svizzera di CS, Credit Suisse (Svizzera) SA, ha espresso ai responsabili delle due divisioni Banche e Recovery e Resolution della FINMA la sua riluttanza a mettere a disposizione ancora più liquidità alla banca madre, Credit Suisse SA. La stessa Credit Suisse (Svizzera) SA era stata colpita dai deflussi di fondi e aveva bisogno di liquidità¹⁶²⁹.

Verso le 22.00 la tesoreria di CS ha comunicato all'allora responsabile della vigilanza sul gruppo CS della FINMA che la Fed e la *Bank of New York* si attendevano ancora liquidità per 18 miliardi di dollari americani e che CS stava registrando prelievi elevati anche in franchi svizzeri. La banca ha sostenuto nei confronti della FINMA di essere in grado di adempiere la richiesta delle autorità statunitensi¹⁶³⁰.

Un'ora dopo si è svolto un nuovo colloquio telefonico tra la FINMA e CS, al quale è stata concessa una proroga fino alle 5.00 della mattina di venerdì per finalizzare il piano di risanamento¹⁶³¹.

7.2.2.9 Contatti tra le autorità federali e le autorità estere

Il 16 marzo i vari rappresentanti delle autorità federali hanno intrattenuto diversi colloqui con le autorità estere, i cui contenuti sono sintetizzati di seguito.

Alle ore 8.40 la consigliera federale a capo del DFF ha telefonato all'allora ministro delle finanze tedesco e alle 9.30 all'allora ministro delle finanze francese¹⁶³². Questi colloqui sono stati ritenuti costruttivi dalla consigliera federale. I due ministri delle finanze hanno apprezzato il comunicato della BNS e della FINMA del giorno precedente. Il ministro delle finanze francese ha definito la situazione di CS un «evento grave»¹⁶³³. Più tardi la consigliera federale ha telefonato al ministro delle finanze britannico (alle 16.15) e alla segretaria al Tesoro statunitense (alle 19.00). La consigliera federale li ha informati del sostegno straordinario di liquidità erogato alla banca sotto forma di ELA, ha assicurato loro che le autorità seguivano la situazione con attenzione e ha proposto di rimanere in contatto. Nelle note di discussione sul colloquio è stato sottolineato che il sostegno dei governi britannico e statunitense era molto importante per una fusione, pertanto occorreva intrattenere uno stretto contatto con i rispettivi ministri delle finanze¹⁶³⁴. La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha nel frattempo telefonato alla direttrice generale del ministero delle finanze britannico¹⁶³⁵.

¹⁶²⁸ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024; risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024.

¹⁶²⁹ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁶³⁰ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁶³¹ Risposte scritte alla CPI del 30 aprile 2024.

¹⁶³² Cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

¹⁶³³ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶³⁴ Nota di discussione sulle telefonate con il ministro delle finanze britannico e la segretaria al Tesoro statunitense del 16 marzo 2023.

¹⁶³⁵ Cronologia del DFF del 26 giugno 2023; e-mail della segretaria della SFI alla direttrice generale del ministero delle finanze britannico del 16 marzo 2023.

Il 16 marzo l'allora presidente della Confederazione è stato contattato dall'allora primo ministro britannico e dal presidente francese, entrambi preoccupati per la situazione della banca. L'allora presidente della Confederazione non ha condiviso informazioni concrete con loro, comunque il primo ministro britannico e il presidente francese gli hanno assicurato il loro pieno sostegno¹⁶³⁶.

Il presidente della BNS ha avuto a sua volta un colloquio con la presidente della BCE. Ha inoltre telefonato al governatore della *Bank of England*¹⁶³⁷. Lo stesso giorno il presidente e il vicepresidente della BNS hanno avuto uno scambio telefonico con il presidente e il vicepresidente della Fed. Le misure in sé non sono però state discusse in nessuno di questi colloqui¹⁶³⁸.

Anche la FINMA ha avuto contatti con le autorità di vigilanza estere. Alle 14.45 ha telefonato alla Fed, che si è detta allarmata per la situazione di CS. Poiché senza un afflusso di liquidità nella filiale statunitense non poteva essere esclusa l'insolvenza, ha chiesto che la banca detenesse cuscinetti di liquidità più elevati¹⁶³⁹. Nel frattempo l'autorità di vigilanza britannica PRA ha confermato al direttore della FINMA che sembrava possibile arrivare al fine settimana¹⁶⁴⁰. Più tardi, verso le 17.00, c'è stato un colloquio del *Crisis Management Group*¹⁶⁴¹. Il direttore e il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA hanno informato i partecipanti che le autorità dovevano adottare provvedimenti nel giro di pochi giorni. La FINMA stava finalizzando il documento contenente la decisione di liquidazione (*resolution*), tuttavia senza che venisse ancora presa una decisione sullo scenario percorribile¹⁶⁴². Alle ore 20.00 il *Core College* ha infine dibattuto la situazione della banca¹⁶⁴³. In questa occasione il direttore della FINMA ha informato la Fed e la PRA che si perseguiva una soluzione con UBS¹⁶⁴⁴.

7.2.2.10 Preparativi interni a CS e UBS per la gestione della crisi

Di seguito sono sintetizzati i preparativi interni a CS e UBS del 16 marzo.

Seduta straordinaria congiunta dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA

A fronte della situazione straordinaria, il consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA hanno tenuto una seduta straordinaria il 16 marzo a mezzogiorno, nel corso della quale il presidente ha informato il consiglio di ammini-

¹⁶³⁶ Verbale dell'audizione del 15 maggio 2023 da parte delle CdG-N/S; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 59.

¹⁶³⁷ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶³⁸ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

¹⁶³⁹ Scambi di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023 (ore 18.55), pag. 1.

¹⁶⁴⁰ Verbale della riunione dell'OD del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶⁴¹ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30.

¹⁶⁴² Note interne della FINMA del 16 marzo 2023; parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁶⁴³ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30.

¹⁶⁴⁴ Scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023 (ore 18.55), pag. 2.

strazione di CS sul drammatico deteriorarsi della situazione e sui contatti avuti con le autorità. Ha altresì annunciato che, sulla base dei lavori preliminari svolti l'anno precedente, si stava perseguendo un «piano B», ossia la vendita di CS a UBS¹⁶⁴⁵.

Il CEO e altri membri del consiglio direttivo di CS hanno poi riferito del comunicato stampa congiunto della FINMA e della BNS del giorno precedente, che aveva prodotto i suoi effetti, lamentandosi tuttavia al contempo che la FINMA avesse proceduto a una comunicazione pubblica solo il giorno precedente nonostante CS lo chiedesse da mesi. Alla CPI è stato dichiarato che CS si sarebbe aspettato il sostegno da parte delle autorità nella comunicazione pubblica. In concreto, dopo la presentazione della sua nuova strategia nell'ottobre 2022, avrebbe auspicato una presa di posizione delle autorità nella quale assicurassero al mercato che avrebbero sostenuto CS con tutti i mezzi (*whatever it takes*). La FINMA ha ribattuto che non sarebbe stato opportuno (v. n. 6.4.4)¹⁶⁴⁶. Il consiglio di amministrazione è stato inoltre informato del ricorso all'ELA da parte della BNS, che ha evitato un'immediata carenza di liquidità per CS. C'era tuttavia il timore di una peggiore valutazione da parte delle agenzie di rating, le quali avevano annunciato il declassamento di CS a *non-invest* per lunedì¹⁶⁴⁷.

Un avvocato esterno ha inoltre messo al corrente il consiglio di amministrazione dei suoi doveri legali e, in particolare, dei suoi obblighi di diligenza. L'avvocato ha spiegato che la concentrazione, in quanto parte della strategia della banca, era di competenza esclusiva del consiglio di amministrazione e che la FINMA, sulla base dell'articolo 30 capoverso 2 LBCR, poteva disporla solo in caso di insolvenza di CS. Su richiesta del consiglio di amministrazione, l'avvocato ha confermato che tale principio si applicava anche qualora UBS avesse accettato una transazione a un prezzo molto basso¹⁶⁴⁸.

Il consiglio direttivo e avvocati esterni hanno inoltre mostrato le possibili strutture della transazione: acquisizione pubblica, fusione o *asset deal*. Quest'ultima opzione è stata ritenuta particolarmente complessa per CS, poiché equivaleva a una liquidazione forzata, tuttavia era interessante per l'acquirente. Era dunque probabile che la transazione con UBS assumesse la forma di un *asset deal*, a meno che le autorità non insistessero su un'altra forma¹⁶⁴⁹.

Il consiglio direttivo ha inoltre comunicato al consiglio di amministrazione che la *Bank of England* riteneva necessario trovare una soluzione entro la notte tra domenica e lunedì. Il consiglio di amministrazione condivideva tale valutazione e ha discusso le misure che avrebbe dovuto adottare entro domenica notte, incluse le interazioni con

¹⁶⁴⁵ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶⁴⁶ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 11.

¹⁶⁴⁷ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 59.

¹⁶⁴⁸ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 1 segg.

¹⁶⁴⁹ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 2 segg. La FINMA ha comunicato alla CPI che la struttura della transazione era stata oggetto di diversi colloqui tra le autorità e UBS. La FINMA era a favore di una fusione per ragioni di certezza del diritto e aveva esposto la sua posizione a UBS e alle altre autorità, tuttavia non aveva preso decisioni sulla struttura della transazione né era a conoscenza di alcuna decisione da parte di altre autorità (lettera della FINMA alla CPI del 24 luglio 2024, pag. 2).

UBS. Sebbene UBS fosse già stata contattata, secondo il CEO era importante prendere in considerazione anche altre soluzioni percorribili. Ciò competeva al consiglio di amministrazione e avrebbe peraltro potuto rafforzare la posizione piuttosto debole di CS in una trattativa. Il consiglio di amministrazione ha esaminato i diversi candidati che il consiglio direttivo aveva individuato per la transazione.

Dopo aver respinto quelli che presumibilmente non erano interessati alla banca o non avevano risorse sufficienti per una simile operazione rapida, sono rimasti tre candidati possibili. Il consiglio direttivo ha acconsentito a perseguire queste opzioni¹⁶⁵⁰. La CPI non ha ricevuto informazioni sui tre candidati menzionati¹⁶⁵¹.

Il consiglio di amministrazione ha discusso anche la necessità che gli azionisti approvassero la transazione con UBS e che il consiglio di amministrazione ottenesse in particolare l'accordo dei tre principali azionisti¹⁶⁵².

Se entro domenica sera non fosse stato possibile comunicare un progetto di transazione compiuto, il consiglio direttivo avrebbe predisposto un comunicato stampa alternativo nell'intento di tranquillizzare i mercati.

È stato inoltre dichiarato alla CPI che nella giornata del 16 marzo CS ha tenuto colloqui con la società di gestione patrimoniale BlackRock, da cui era partita l'iniziativa. Il consiglio di amministrazione di CS aveva avviato questi colloqui soprattutto per adempiere i propri obblighi di diligenza nei confronti della banca. Nonostante i tempi stretti per la preparazione di un accordo, BlackRock ha insistito per avere un incontro con i rappresentanti di CS (v. n. 7.2.4.1)¹⁶⁵³. Infine, BlackRock si è ritirata dopo una fuga di notizie (v. n. 7.2.4.3)¹⁶⁵⁴.

Il 16 marzo 2023 i deflussi di fondi subiti da CS sono ammontati complessivamente, a seconda delle fonti, tra 14 e 17 miliardi di franchi svizzeri, di cui circa la metà hanno riguardato la filiale svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA¹⁶⁵⁵. In base alle dichiarazioni rilasciate alla CPI, a partire da quel momento per il presidente del consiglio di amministrazione della banca era chiaro che CS da solo non sarebbe stato in grado di riprendersi. Lo ha molto sorpreso il fatto che l'attività svizzera di CS era stata colpita dal *bank run* in misura ancora più massiccia di quanto avvenuto nell'autunno precedente. Secondo lui, ciò significava che persino il mercato interno aveva perso le speranze in una ripresa¹⁶⁵⁶.

¹⁶⁵⁰ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 2 seg.

¹⁶⁵¹ In applicazione dell'art. 153 cpv. 2 LParl, la CPI può raccogliere informazioni e ricevere documenti da privati, sempreché ciò sia necessario all'esercizio dell'alta vigilanza. In linea di principio queste persone hanno lo status procedurale di persona informata sui fatti. Tali persone non sono tenute a rispondere alla CPI (art. 155 cpv. 4 LParl). I colloqui avvenuti il 15 marzo fanno supporre che gli altri candidati potessero essere *Morgan Stanley e Saudi National Bank* (n. 7.2.1).

¹⁶⁵² Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 16 marzo 2023, pag. 3.

¹⁶⁵³ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 62 seg.

¹⁶⁵⁴ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 6.

¹⁶⁵⁵ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 58; verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 55; decisione della FINMA del 19 marzo 2023 sul caso Credit Suisse Group SA, consid. 6.

¹⁶⁵⁶ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 20.

Preparativi interni a UBS

UBS ha cominciato il suo processo di verifica concernente CS (*due diligence*) giovedì 16 marzo. A tal fine ha cercato, inizialmente senza successo, di accedere alla *data room* virtuale di CS¹⁶⁵⁷. UBS vi ha avuto parzialmente accesso nella giornata di giovedì e pieno accesso solo il venerdì¹⁶⁵⁸. UBS riteneva che la *data room* avrebbe avuto un ruolo importante nella valutazione di un’eventuale offerta¹⁶⁵⁹, mentre per CS la sua utilità era limitata poiché UBS doveva elaborare ipotesi su CS in quella settimana critica di marzo a prescindere dai dati nella *data room* virtuale¹⁶⁶⁰.

7.2.3 **Lavori di attuazione del 17 marzo sulle decisioni del Consiglio federale del 16 marzo – escalation della situazione di CS**

Nella seguente tabella sono ricapitolati i diversi eventi avvenuti nel terzo giorno della crisi acuta, menzionati per il ruolo rilevante avuto nella gestione da parte delle autorità federali. I principali sviluppi sono evidenziati in grassetto.

Tabella 20: Cronologia degli eventi di venerdì 17 marzo 2023

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 4.56	CS presenta un piano di risanamento che possa essere approvato secondo la richiesta della FINMA. Le autorità estere sono informate della possibile concentrazione tra CS e UBS.	FINMA, CS FINMA, DFF, BNS
Ore 7.00	Incontro ad alto livello tra le autorità e UBS	DFF, BNS, FINMA
Ore 7.30	Incontro ad alto livello tra le autorità e CS	DFF, BNS, FINMA
Ore 9.00	Deliberazione del Consiglio federale nell’ambito della seduta ordinaria	Consiglio federale
Ore 10.30	Incontro tra la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, i presidenti dei consigli di amministrazione e i CEO delle due grandi banche per consentire i colloqui sulle trattative.	SFI, CS, UBS

¹⁶⁵⁷ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 15; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 64.
¹⁶⁵⁸ Trascrizione della riunione del CC del 16 marzo 2023, pag. 14; verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pagg. 61 segg.; verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pagg. 26 e 36.
¹⁶⁵⁹ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 26.
¹⁶⁶⁰ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 14.

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 12.45	CS chiede alla BNS 20 miliardi di franchi svizzeri sotto forma di ELA+.	BNS, CS
Ore 13.00	Incontro tra le autorità e i rappresentanti di UBS	DFF, BNS, FINMA, UBS
Ore 14.30–17.00	Riunione dell’OD	DFF, BNS, FINMA
Ore 17.30	Colloquio tra la FINMA e CS: CS spiega che il <i>bail-in</i> non è necessario.	FINMA, CS
Nel corso della giornata	Colloqui telefonici separati tra il DFF, la BNS e la FINMA con le autorità estere	DFF, BNS, FINMA
Ore 19.00	Conferenza telefonica tra la SFI, la FINMA e UBS	SFI, FINMA, UBS
Ore 20.45	Colloquio ad alto livello di <i>Core College</i> e CMG	FINMA
<i>Perdita complessiva di liquidità per CS il 17 marzo 2023: 10,1 miliardi di franchi</i>		

Di seguito i singoli sviluppi sono riportati generalmente in ordine cronologico. Gli sviluppi il cui contenuto è direttamente correlato sono trattati nella stessa sezione, in concreto i contatti internazionali e il coinvolgimento di altri organi federali.

7.2.3.1 Proseguono i preparativi della concentrazione da parte delle autorità e delle banche

Alle 4.56 CS ha presentato alla FINMA, come richiesto, una bozza del piano di risanamento riveduto, corretto in base alle cifre aggiornate e che potesse essere approvato. La mattina di venerdì 17 marzo 2023 la FINMA ha interrotto i preparativi per l’attuazione del piano d’emergenza fino a domenica 19 marzo 2023, dal momento che il giorno precedente il Consiglio federale aveva deciso di attivare un sostegno straordinario di liquidità (nell’ambito di un PLB) in regime di diritto di necessità. Sostanzialmente nulla ostava dunque più al ritenere adempiuto il criterio dell’esistenza di buone prospettive di risanamento secondo l’articolo 28 LBCR. Viceversa, sarebbe stato molto improbabile che un risanamento potesse avere buone prospettive senza sufficienti misure di liquidità.¹⁶⁶¹

¹⁶⁶¹ In caso contrario, il piano d’emergenza sarebbe passato in primo piano. A seguito delle incertezze relative all’attuabilità di un PLB nell’ambito del diritto di necessità (decisione politica), dall’inizio dalla fase acuta della crisi la FINMA ha non solo approntato la strategia favorita di un risanamento che includesse l’applicazione del requisito TLAC e il sostegno tramite il PLB, ma anche l’attivazione del piano d’emergenza di CS, una soluzione con conseguenze di vasta portata per la piazza finanziaria svizzera; e-mail di un collaboratore della FINMA del 17 marzo 2023 (ore 9.30); parere del 5 agosto 2024 nell’ambito della consultazione dell’Amministrazione.

Come già avvenuto il giorno precedente, la consigliera federale a capo del DFF, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, la direttrice dell'AFF, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA nonché il presidente e il vicepresidente della BNS hanno avuto un nuovo colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS alle ore 7.00¹⁶⁶². UBS ha riferito di avere tratto una prima impressione negativa dalle trattative, ascrivibile ai problemi di accesso alla *data room* di CS, all'ostruzionismo di CS e alla sua ricerca di alternative alla fusione con UBS.

UBS ha inoltre comunicato che i suoi azionisti avevano sollevato obiezioni alla transazione. In proposito ha ipotizzato di percorrere la strada dell'*asset deal* (cessione di azienda) o dell'*asset purchase* (acquisto di attivi), piuttosto di quella della fusione con CS. UBS ha altresì enfatizzato l'importanza che le autorità elvetiche parlassero con le autorità di vigilanza statunitensi e britanniche, poiché avrebbe acconsentito alla transazione con CS solo se non avesse ostacolato la sua crescita nei Paesi in questione¹⁶⁶³.

Dal canto loro, le autorità hanno informato UBS in merito agli strumenti di liquidità appena introdotti (ELA+ e PLB) e hanno sottolineato che il clima di incertezza sui mercati e il deteriorarsi della situazione di CS imponeva una comunicazione la domenica sera¹⁶⁶⁴. Se la transazione tra UBS e CS non si fosse realizzata, le autorità avrebbero dovuto procedere al risanamento della banca¹⁶⁶⁵. Secondo il verbale della successiva seduta del consiglio di amministrazione di UBS, la BNS e la FINMA hanno comunicato a UBS in occasione di questo colloquio che, a loro avviso, la capacità di sopravvivenza di CS sarebbe risultata definitivamente compromessa il lunedì successivo¹⁶⁶⁶. La consigliera federale ha infine puntualizzato che tutti si aspettavano che la Svizzera agisse¹⁶⁶⁷.

Subito dopo questo colloquio si è tenuta una videoconferenza tra gli stessi rappresentanti delle autorità e il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS, nel corso della quale le autorità hanno ribadito che, a causa della situazione di crisi acuta, secondo la FINMA le uniche opzioni percorribili erano la liquidazione (*resolution*) o la concentrazione con UBS¹⁶⁶⁸. Le autorità hanno reiterato che la transazione con UBS era la soluzione che preferivano ed evidenziato l'estrema urgenza. Hanno ricordato a CS che, se la banca avesse raggiunto il *point of non-viability*, la sua sopravvivenza avrebbe potuto essere compromessa e che le autorità estere valutavano la situazione in modo altrettanto critico¹⁶⁶⁹.

CS ha riferito a sua volta in merito allo stato delle trattative: a suo avviso, non erano ancora realmente cominciate e UBS non aveva ancora ottenuto l'accesso alla *data*

¹⁶⁶² FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30; lettera di UBS alla CPI del 15 marzo 2024, all. 3.

¹⁶⁶³ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁶⁶⁴ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024; verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS Group SA e UBS SA del 17 marzo 2023.

¹⁶⁶⁵ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024; verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS Group SA e UBS SA del 17 marzo 2023.

¹⁶⁶⁶ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023.

¹⁶⁶⁷ Risposte scritte alla CPI del 1° maggio 2024.

¹⁶⁶⁸ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 7.

¹⁶⁶⁹ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

*room*¹⁶⁷⁰. CS si è lamentata che UBS non reagiva alla sua presa di contatto, non firmava l'accordo di riservatezza e, in generale, non appariva molto cooperativa. In proposito ha pregato le autorità di fornirle supporto e ha aggiunto che avrebbe considerato anche altre soluzioni rispetto alla transazione con UBS. CS ha inoltre proposto di informare le agenzie di rating della possibile transazione affinché si astenessero da un ulteriore declassamento¹⁶⁷¹.

7.2.3.2 Nuova seduta del Consiglio federale per trattare la situazione di CS – esame delle opzioni

Il Consiglio federale si è nuovamente chinato sulla questione di CS nella sua seduta ordinaria di venerdì 17 marzo alle ore 9.00. Come documentazione, aveva a disposizione l'ordinanza di necessità adottata la sera precedente. In base alle informazioni in possesso della CPI, il Consiglio federale non aveva altri documenti sulle diverse opzioni che sono state trattate nel corso della seduta.

Il DFF ha informato il Consiglio federale che il giorno precedente erano stati prelevati 10 miliardi di franchi dai depositi della banca e che questa era consapevole della sua situazione¹⁶⁷². Secondo il verbale, è stato discusso lo scenario della TPO e affermato che la soluzione appariva poco realistica, poiché richiedeva lunghi tempi di preparazione e implicava enormi problemi giuridici. Tuttavia non emerge se i commenti sull'opzione della TPO provenissero soprattutto dalla capodipartimento oppure se lo scetticismo nei confronti di una nazionalizzazione temporanea fosse condiviso. I consiglieri federali si sono detti preoccupati che in quel momento tale scenario, presentato ancora come alternativa il giorno precedente, non apparisse ormai più realistico¹⁶⁷³.

Il Consiglio federale ha quindi deciso di far elaborare un'altra soluzione oltre a quella della concentrazione con UBS. Dal verbale della seduta non risulta quale fosse l'alternativa. Alla CPI è stato dichiarato che in altri colloqui tenutisi da quel venerdì il presidente e il vicepresidente della BNS avevano lasciato trapelare che CS avrebbe dovuto essere temporaneamente nazionalizzato se non si fosse realizzata la concentrazione con UBS per garantire la stabilità finanziaria¹⁶⁷⁴, mentre la FINMA riteneva che in tal caso l'alternativa dovesse essere il risanamento della banca¹⁶⁷⁵. Il Consiglio federale ha infine deciso di sentire i rappresentanti delle autorità in merito alla situazione di CS e alla possibile soluzione la domenica mattina¹⁶⁷⁶.

¹⁶⁷⁰ Dai documenti analizzati non emerge il motivo per cui UBS non avesse ancora ottenuto accesso alla *data room* di CS. Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024.

¹⁶⁷¹ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁶⁷² Verbale della seduta del Consiglio federale del 17 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶⁷³ Verbale della seduta del Consiglio federale del 17 marzo 2023, pag. 1.

¹⁶⁷⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 62.

¹⁶⁷⁵ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 62; verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 46; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 70.

¹⁶⁷⁶ Verbale della seduta del Consiglio federale del 17 marzo 2023, pag. 2.

7.2.3.3

Colloquio tra le due grandi banche presso la sede di Zurigo di UBS con la partecipazione della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali

Dato che le trattative tra UBS e CS procedevano lentamente, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha organizzato per le 10.30 un incontro con i presidenti dei consigli di amministrazione e i CEO delle due grandi banche presso la sede di Zurigo di UBS, per la quale era presente anche il vicepresidente del consiglio di amministrazione. Secondo le informazioni in possesso della CPI, questa è stata l'unica occasione in cui i massimi rappresentanti delle due banche si sono incontrati fisicamente nei giorni critici di marzo fino alla conferenza stampa di domenica¹⁶⁷⁷.

La segretaria di Stato si prefiggeva di ottenere una collaborazione improntata alla professionalità, in modo che CS concedesse al più presto a UBS l'accesso alla *data room*¹⁶⁷⁸ e i due attori intensificassero i contatti diretti tra loro¹⁶⁷⁹. Stando ai rappresentanti delle banche, in questo colloquio ha quindi comunicato a chiare lettere che secondo le autorità la transazione tra CS e UBS era da preferire alla liquidazione (*resolution*) della banca¹⁶⁸⁰. Richiamando le circostanze straordinarie, ha indicato chiaramente che il margine di manovra per le trattative era limitato, poiché l'obiettivo era trovare una soluzione entro domenica¹⁶⁸¹.

Le due grandi banche si sono espresse in modo discordante sullo scopo dell'incontro: se i rappresentanti di UBS hanno dichiarato che era stato indetto in considerazione delle tattiche dilatorie di CS¹⁶⁸², i rappresentanti di CS hanno affermato che in questa riunione UBS doveva essere esortata a intrattenere un dialogo più intenso con CS¹⁶⁸³. In base a quanto dichiarato alla CPI, il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS si sono sentiti come soggetti passivi nella preparazione della transazione e nella sua strutturazione¹⁶⁸⁴. Secondo le osservazioni esposte alla CPI da diversi rappresentanti delle autorità, in quel momento il dialogo tra le due grandi banche sarebbe stato quasi impossibile¹⁶⁸⁵. Il colloquio è sembrato talora surreale e l'atteggiamento dei rappresentanti delle banche poco serio¹⁶⁸⁶.

Alla fine di questa riunione, i CEO delle due grandi banche hanno discusso l'eventuale prevista, approfondendo in particolare la configurazione di una possibile concentra-

¹⁶⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 67.

¹⁶⁷⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 67; a causa delle informazioni contraddittorie ricevute, la CPI non è riuscita a chiarire pienamente se UBS avesse nel frattempo ottenuto l'accesso alla *data room* di CS.

¹⁶⁷⁹ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024; risposte scritte alla CPI del 5 maggio 2024.

¹⁶⁸⁰ Lettera di UBS alla CPI del 15 marzo 2024, all. 5.

¹⁶⁸¹ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 63.

¹⁶⁸² Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 36.

¹⁶⁸³ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 7.

¹⁶⁸⁴ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pagg. 7 e 68.

¹⁶⁸⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 67.

¹⁶⁸⁶ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pagg. 67 e 71.

zione, le priorità e lo svolgimento dei due giorni seguenti¹⁶⁸⁷. Il colloquio è stato proficuo ed è stata convenuta a grandi linee una tabella di marcia¹⁶⁸⁸.

7.2.3.4 Discussioni interne a CS e UBS successive alla riunione con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali

Seduta straordinaria congiunta dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA

Nel corso della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group SA e Credit Suisse SA, il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS hanno riepilogato gli eventi dalla seduta del consiglio di amministrazione del giorno precedente. Il presidente del consiglio di amministrazione ha riferito in particolare dell'incontro con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS: da allora UBS dimostrava una maggiore apertura alle discussioni, sebbene i contatti diretti tra le banche fossero rimasti molto limitati. Ha sottolineato che la transazione con UBS era perseguita come prioritaria, ma non rappresentava l'unica opzione. Ha inoltre ricordato che rimanevano appena 72 ore per trovare una soluzione, altrimenti la FINMA avrebbe annunciato la liquidazione (*resolution*) del gruppo CS domenica sera. Ha aggiunto che le autorità vedevano la vendita a UBS come unica alternativa alla liquidazione (*resolution*) ed erano pronte a fornire il necessario sostegno. Secondo il presidente del consiglio di amministrazione, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e la BNS erano pienamente consapevoli, a differenza della FINMA, dell'effetto devastante che la liquidazione (*resolution*) di CS avrebbe avuto per la Svizzera e per UBS¹⁶⁸⁹.

Il consiglio di amministrazione temeva di ricevere un'offerta inaccettabile da parte di UBS e di non avere alternative alla liquidazione (*resolution*) della banca. Ha quindi discusso la probabilità che gli azionisti di CS approvassero la vendita a UBS. Senza il loro consenso la transazione, per quanto già annunciata, non avrebbe potuto essere effettuata¹⁶⁹⁰. Infine ha trattato lo stato delle discussioni con altri potenziali partner negoziali, rimaste tuttavia senza esito¹⁶⁹¹.

¹⁶⁸⁷ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 63.

¹⁶⁸⁸ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 17 marzo 2023, pag. 1; verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁸⁹ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e Credit Suisse SA del 17 marzo 2023, pag. 1 seg.

¹⁶⁹⁰ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e Credit Suisse SA del 17 marzo 2023, pag. 1 seg.

¹⁶⁹¹ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 17 marzo 2023, pag. 2.

Il CEO di CS ha comunicato al suo consiglio di amministrazione che si attendeva di ricevere le condizioni definitive di UBS in forma scritta per sabato pomeriggio¹⁶⁹².

Seduta straordinaria congiunta dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA

Il presidente del consiglio di amministrazione e la direzione generale delle due società del gruppo UBS hanno informato i consigli di amministrazione, nel corso della sua seduta straordinaria, in merito agli sviluppi riguardanti CS dall'incontro di mercoledì con le autorità. UBS ha identificato i principali rischi riguardanti CS nel quadro dei primi accertamenti. Tali rischi risiedevano nella *non-core unit* (NCU)¹⁶⁹³ e la loro riduzione appariva complessa. La direzione generale ha dichiarato che probabilmente UBS non era interessata ad alcuni settori di attività di CS, che avrebbe anche dovuto ridimensionare. CS denotava inoltre una propensione al rischio molto maggiore rispetto a UBS in determinati ambiti. Il presidente del consiglio di amministrazione e la direzione generale hanno quindi riferito della disponibilità delle autorità federali a sostenere la transazione con CS¹⁶⁹⁴.

Il consiglio di amministrazione ha poi vagliato le conseguenze di una mancata approvazione della transazione con CS da parte di UBS. Ha considerato che la credibilità del sistema finanziario svizzero sarebbe stata estremamente danneggiata e che UBS avrebbe perso numerosi clienti, oltre a subire un notevole danno di reputazione. È quindi giunto alla conclusione che la concentrazione con UBS era chiaramente la soluzione privilegiata¹⁶⁹⁵.

È stata poi discussa la struttura di una possibile transazione: è stato confermato che un *asset deal* sarebbe stato più interessante di una fusione poiché non richiedeva un'assemblea generale straordinaria degli azionisti di UBS. Il consiglio di amministrazione ha presunto che, per gli azionisti di CS, la scelta da compiere fosse più semplice che per quelli di UBS, in quanto i primi dovevano decidere sostanzialmente tra la perdita completa del valore delle loro azioni e l'offerta di UBS. Le autorità stavano nel frattempo chiarendo la possibilità di azzerare le obbligazioni AT1 di CS¹⁶⁹⁶.

Per quanto riguarda le richieste formulate dalla banca, la direzione generale ha dichiarato che le autorità federali le avrebbero prese in considerazione, ma che i lavori erano ancora in corso. Le autorità federali si erano messe in contatto con le autorità di vigilanza estere e, in particolare, con il regolatore britannico e quello statunitense. Avrebbero discusso la richiesta di UBS di non dover trasformare la succursale di UBS nel Regno Unito in una filiale e di non ricevere condizioni da parte della Fed. Il consiglio

¹⁶⁹² Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁹³ Attività non principale. Scopo di questa unità, creata da CS nell'ambito della sua nuova strategia annunciata nell'ottobre 2023, era accelerare la liquidazione (*resolution*) di attività e mercati non strategici e a basso rendimento, al fine di liberare capitale.

¹⁶⁹⁴ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁹⁵ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁶⁹⁶ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023, pag. 5.

di amministrazione ha quindi convenuto che una clausola MAC (*material adverse change*) doveva far parte del contratto con CS¹⁶⁹⁷.

I rappresentanti di UBS hanno dichiarato alla CPI che CS non aveva alcun valore per UBS il 16 o 17 marzo, perché UBS non era interessata all'*Investment Bank* e liberarsi delle attività di questa divisione di CS le sarebbe costato troppo¹⁶⁹⁸.

7.2.3.5 Richiesta da parte di CS di 20 miliardi di franchi svizzeri sotto forma di ELA+

Il venerdì mattina c'è stata una certa agitazione perché alcune filiali di CS all'estero erano diventate insolventi¹⁶⁹⁹. Pertanto il 17 marzo 2023 alle 12.45 la casa madre (Credit Suisse SA) ha chiesto alla BNS un sostegno di liquidità per un importo di 20 miliardi di franchi. CS ha motivato la sua richiesta, tra l'altro, con gli ulteriori deflussi di fondi nel settore del *wealth management* e nell'unità *Swiss Universal Bank* e con la difficoltà di detenere liquidità nelle valute giuste. Non era quindi più in grado di ottemperare al requisito della Fed di detenere 18 miliardi di dollari americani (v. n. 7.2.2.8)¹⁷⁰⁰.

A differenza della liquidità sotto forma di ELA concessa il giorno precedente, l'ordinanza di necessità del 16 marzo di CS consentiva alla banca di attingere al sostegno supplementare di liquidità (ELA+) senza prestare le relative garanzie.

La condizione preliminare per la concessione dell'ELA+ era una conferma della solvibilità da parte della FINMA, che l'ha immediatamente rilasciata a favore della BNS, la quale ha poi accolto la richiesta dell'ELA+¹⁷⁰¹. Questo sostegno di liquidità doveva consentire a CS di arrivare al fine settimana (v. riquadro 17 al n. 7.2.2.5)¹⁷⁰².

Secondo le persone sentite, CS sarebbe fallito venerdì se le autorità svizzere non avessero trovato una soluzione entro venerdì sera. Poiché, come esposto sopra, l'erogazione dell'ELA+ non era subordinata alla fornitura di garanzie, è stato possibile concedere a CS di apportare liquidità nelle filiali estere e sventare così il suo fallimento¹⁷⁰³.

Ancora lo stesso giorno la BNS ha messo a disposizione di CS liquidità in dollari americani ed euro.

¹⁶⁹⁷ Verbale della seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA del 17 marzo 2023, pag. 5.

¹⁶⁹⁸ Verbale della seduta della CPI del 10 aprile 2024, pag. 19.

¹⁶⁹⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 54.

¹⁷⁰⁰ Richiesta di ELA da parte di CS alla BNS del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁰¹ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 72; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 9.

¹⁷⁰² Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 14.

¹⁷⁰³ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 54.

7.2.3.6 **Deliberazione sugli scenari alternativi da parte dell'OD**

I contenuti della riunione dell'OD del 17 marzo, cominciata alle 14.30, sono stati ricostruiti sulla base di una bozza di verbale (in merito al problema della verbalizzazione v. n. 13.1.1). Il presidente della BNS ha informato i partecipanti della liquidità erogata a CS in quello stesso giorno e il giorno precedente. Nella ripartizione delle valute erano sorti alcuni problemi che nel frattempo erano stati risolti. Secondo il presidente della BNS, l'abolizione del cosiddetto «divieto di *upstreaming*» da parte della FINMA era la soluzione più semplice per dirimere la questione dell'approvvigionamento di liquidità alla banca madre, tuttavia la FINMA non era disposta a farlo¹⁷⁰⁴. Da quel momento infatti il piano d'emergenza non sarebbe più stato attuabile, cosa da evitare proprio nella fase acuta della crisi¹⁷⁰⁵. Anche l'unità svizzera di CS, che per motivi dettati dalla pianificazione d'emergenza annovera nel suo consiglio di amministrazione membri indipendenti dal gruppo CS, in particolare il presidente, si è opposta a un eccessivo trasferimento di liquidità alla casa madre per poter preservare le funzioni di rilevanza sistemica¹⁷⁰⁶. Per questo motivo era già stata messa a disposizione liquidità per circa 20 miliardi di franchi svizzeri in applicazione del diritto di necessità (ELA+). Dal momento che la linea di credito e il privilegio nel fallimento non erano ancora del tutto chiari in termini di attuazione, il sostegno di liquidità è stato configurato nel miglior modo possibile. La linea di liquidità così concessa era ritenuta sufficiente per il momento, ma il fabbisogno di CS sarebbe potuto crescere in modo esponenziale¹⁷⁰⁷.

I partecipanti hanno quindi discusso il rischio di un declassamento di CS da parte delle agenzie di rating che avrebbe ulteriormente deteriorato la situazione¹⁷⁰⁸.

Dalla bozza di verbale e dalle dichiarazioni di una persona sentita dalla CPI risulta che sia stata trattata anche la TPO. I rappresentanti della BNS sarebbero stati più favorevoli a una nazionalizzazione temporanea dell'intero gruppo piuttosto che alla liquidazione (*resolution*) di CS qualora l'acquisizione della banca da parte di UBS non fosse andata a buon fine¹⁷⁰⁹. La direttrice dell'AFF ha ammesso che la soluzione della TPO per l'intero gruppo comportava alcuni vantaggi, ma era politicamente, giuridicamente ed economicamente molto delicata, mentre la consigliera federale a capo del DFF e l'intero Collegio governativo erano chiaramente contrari a una TPO. Non avendo la certezza che si giungesse a un accordo tra UBS e CS, l'OD ha deciso di continuare a perseguire per il momento la soluzione della TPO, oltre a quella del risanamento¹⁷¹⁰.

¹⁷⁰⁴ Nota interna della FINMA all'OD del 17 marzo 2023.

¹⁷⁰⁵ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁷⁰⁶ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione; risposte scritte alla CPI del 1° giugno 2024, pag. 3; e-mail di un collaboratore della FINMA del 17 marzo 2023 (ore 6.22).

¹⁷⁰⁷ Nota interna della FINMA all'OD del 17 marzo 2023, pag. 1 seg.

¹⁷⁰⁸ Nota interna della FINMA all'OD del 17 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁰⁹ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 70.

¹⁷¹⁰ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 46.

Secondo il vicepresidente della BNS era in atto una drammatica implosione che avrebbe potuto ripercuotersi sullo scenario della vendita e che metteva in pericolo la stabilità finanziaria. A suo avviso, il *point of non-viability* era stato raggiunto.

La consigliera federale a capo del DFF ha constatato che le misure da adottare nel fine settimana sarebbero state decisive.

Ulteriori lavori di finalizzazione da parte della FINMA sulla bozza di decisione di risanamento

Contestualmente ai preparativi della concentrazione tra CS e UBS, in quei giorni di marzo la FINMA ha finalizzato la bozza di decisione di risanamento, che aveva cominciato a predisporre nell'ottobre 2022 (v. n. 7.2.2.6). Venerdì 17 marzo era stata approntata anche la versione inglese della bozza, che illustrava tra l'altro la genesi della crisi di CS, la struttura del gruppo CS e le prescrizioni applicabili in materia di fondi propri e liquidità, analizzava le condizioni per il risanamento di CS¹⁷¹¹, spiegava l'approvazione del piano di risanamento allestito da CS e descriveva le misure di risanamento che la FINMA doveva adottare¹⁷¹². Dalla bozza di decisione di risanamento si evince inoltre che la FINMA riteneva il risanamento fattibile¹⁷¹³.

7.2.3.7 Prosegue la preparazione della concentrazione con le due grandi banche

Quasi contestualmente alla seduta del Consiglio federale si è tenuto un colloquio telefonico a livello tecnico tra le autorità (FINMA, BNS, SFI) e UBS, che hanno trattato le condizioni avanzate da UBS in un'ottica prudenziale¹⁷¹⁴.

Alle ore 16.00 la FINMA, la SFI, la BNS e UBS hanno avuto un ulteriore colloquio telefonico a livello tecnico nel corso del quale hanno discusso le condizioni avanzate da UBS in un'ottica prudenziale, senza prendere alcuna decisione¹⁷¹⁵.

Alle 17.30 CS ha comunicato alla FINMA nel corso di un colloquio telefonico concernente il risanamento che, a suo avviso, il *bail-in* non era necessario o non era fattibile giuridicamente¹⁷¹⁶. Il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA ha ricordato a CS il suo obbligo giuridico di partecipare alla preparazione

¹⁷¹¹ Bozza di decisione di risanamento della FINMA nel caso CS del 17 marzo 2023. Secondo la bozza di decisione di risanamento, i seguenti elementi deponevano a favore dell'adempimento delle condizioni per il risanamento: nonostante l'ELA ottenuto, CS non riusciva più a rifinanziarsi sul mercato, aveva subito pesanti deflussi di fondi e perso la fiducia dei mercati (n. marg. 55 segg.). La casa madre rischiava quindi l'insolvenza nel prossimo futuro e, infine, di fallire (n. marg. 57). Anche la holding poteva essere colpita (n. marg. 58 segg.). Inoltre, il risanamento era proporzionato (n. marg. 60 segg.).

¹⁷¹² Bozza della decisione di risanamento della FINMA nel caso CS del 17 marzo 2023.

Tra le misure, la decisione di risanamento prevedeva, oltre al *bail-in*, il completo azzeramento delle obbligazioni AT1 (n. marg. 73 segg.).

¹⁷¹³ Bozza della decisione di risanamento della FINMA nel caso CS del 17 marzo 2023 (n. marg. 82 segg.).

¹⁷¹⁴ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁷¹⁵ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁷¹⁶ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30.

della liquidazione (*resolution*), anche se nel frattempo venivano approntate altre ipotesi di soluzione per la banca¹⁷¹⁷.

Circa un'ora dopo si è svolto un nuovo colloquio tra le autorità e UBS, al quale erano presenti, per le autorità, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, il presidente della BNS, il direttore della FINMA e altri rappresentanti. UBS era rappresentata da diverse persone oltre che dai suoi consulenti e legali esterni, che hanno esposto la loro idea di struttura della transazione con CS¹⁷¹⁸. I rappresentanti di UBS hanno anche presentato l'elenco riveduto delle condizioni di UBS¹⁷¹⁹. L'elenco è stato descritto alla CPI come in parte molto esteso e ha generato una certa irritazione tra i rappresentanti delle autorità¹⁷²⁰. In particolare, UBS descriveva come rischiosa la soluzione della fusione ipotizzata dalle autorità e privilegiava una struttura della transazione in cui UBS acquistava tutte le filiali di CS (*asset deal*)¹⁷²¹. In questo modo non sarebbe stato necessario indire un'assemblea generale delle due società, che in quel momento in caso di fusione pareva ancora inevitabile¹⁷²², e UBS avrebbe potuto lasciare i rischi giuridici a ciò che restava del gruppo CS. Non sono state prese decisioni in merito¹⁷²³.

Riquadro 19: Ordine di azzerare le obbligazioni AT1 nella crisi acuta del marzo 2023

Le obbligazioni AT1 fanno parte dei fondi propri di base supplementari di una banca di rilevanza sistemica e hanno la funzione di compensare le perdite in una situazione di crisi e di consentire la continuazione dell'attività. Agli investitori è concesso un tasso interessante a fronte del possibile rischio di perdita dell'intero capitale investito in questi strumenti. Le obbligazioni AT1 sono rimborsabili solo con il consenso della FINMA¹⁷²⁴. Secondo l'articolo 29 OFoP, il completo azzeramento delle obbligazioni AT1 nel momento di una imminente insolvibilità (*point of non-viability*, *PONV*, v. n. 7.2.4.4) concorre al risanamento della banca mediante riduzione del credito o conversione integrali, come previsto nelle condizioni di emissione delle obbligazioni AT1 o negli statuti¹⁷²⁵. La conversione o la riduzione del credito deve avvenire al più tardi prima della richiesta di un sostegno da parte delle autorità pubbliche o quando la FINMA la ordina al fine di evitare l'insolvibilità della banca¹⁷²⁶. In caso di sostegno da parte delle autorità pubbliche, la conversione esplica quindi il suo effetto per gli investitori prima della richiesta di un sostegno, affinché il capitale apportato dall'ente pubblico non

¹⁷¹⁷ Risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024.

¹⁷¹⁸ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30; risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁷¹⁹ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024.

¹⁷²⁰ Risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024.

¹⁷²¹ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁷²² Parere del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁷²³ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁷²⁴ Bingert Philipp / Heinemann Bernhard (2013), commento all'art. 4, in: Watter Rolf / Vogt Nedin Peter / Bauer Thomas / Winzeler Christoph (a c. di), *Basler Kommentar Bankengesetz*, 2ª ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn, n. marg. 32.

¹⁷²⁵ Circolare 2013/1 della FINMA «Fondi propri computabili – Banche», n. marg. 79.

¹⁷²⁶ Art. 29 cpv. 2 OFoP

risultati annacquato dalla conversione, conformemente a quanto previsto dallo standard di Basilea¹⁷²⁷.

L'azzeramento delle obbligazioni AT1 di CS, che ha portato a una perdita di crediti per gli obbligazionisti in loro possesso, serviva a rafforzare il capitale CET1 della banca¹⁷²⁸. Le condizioni contrattuali definivano i casi in cui i creditori potevano perdere i loro crediti. Secondo il pertinente prospetto, l'azzeramento delle obbligazioni AT1 era ammesso in due scenari: un *contingency event* o un *viability event*¹⁷²⁹.

Il pomeriggio del 19 marzo 2023 la FINMA ha chiesto a CS di azzerare gli strumenti AT1 e alle 22.01 ha formalmente ordinato a CS, mediante decisione, di procedere all'azzeramento, fondandosi sulla LBCR e sull'ordinanza di necessità del Consiglio federale. La LBCR consente alla FINMA di impartire istruzioni concrete agli organi di una banca nel momento di un'insolvenza imminente (art. 26 cpv. 1 lett. a). L'ordinanza di necessità (art. 5a) statuiva un'ulteriore base legale secondo cui la FINMA poteva ordinare specificamente l'azzeramento degli strumenti AT1. Dopo l'istruzione formale da parte della FINMA, CS ha proceduto all'azzeramento sulla base delle loro condizioni contrattuali. Esse prevedono infatti che le obbligazioni AT1 vengano azzerate dalla banca in caso di salvataggio con l'erogazione di fondi pubblici¹⁷³⁰.

Come esposto nel numero 6.3.3.1, le autorità si erano occupate già nell'ottobre 2022 delle questioni relative al possibile ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 nel quadro di diversi scenari. L'azzeramento era già stato discusso in occasione delle riunioni del CC del 19 ottobre 2022 e dell'OD del 21 ottobre 2022. UBS ha inserito nel suo elenco riveduto delle richieste del 16 marzo in tarda serata anche l'azzeramento delle obbligazioni AT1. La FINMA e il DFF hanno concretizzato l'ordine di azzerare le obbligazioni AT1 venerdì 17 marzo e hanno discusso la misura con UBS, da un lato, e con l'OD dall'altro. Secondo quando

¹⁷²⁷ *Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee* del 13 gennaio 2011.

¹⁷²⁸ Bolton Patrick / Jiang Wei / Kartasheva Anastasia (2023), *The Credit Suisse CoCo Wipeout: Facts, Misperceptions, and Lessons for Financial Regulation*, in: *Swiss Finance Institute Research Paper No. 23–32* del 12 maggio 2023, pag. 10, www.sfi.ch/en/publications/n-23-32-the-credit-suisse-coco-wipeout-facts-misperceptions-and-lessons-for-financial-regulation (stato: 26 settembre 2024).

¹⁷²⁹ Bolton Patrick / Jiang Wei / Kartasheva Anastasia (2023), *The Credit Suisse CoCo Wipeout: Facts, Misperceptions, and Lessons for Financial Regulation*, in: *Swiss Finance Institute Research Paper No. 23–32* del 12 maggio 2023, pag. 10, www.sfi.ch/en/publications/n-23-32-the-credit-suisse-coco-wipeout-facts-misperceptions-and-lessons-for-financial-regulation (stato: 26 settembre 2024).

¹⁷³⁰ «La FINMA informa sulle basi per l'azzeramento degli strumenti di capitale AT1», comunicato stampa della FINMA del 23 marzo 2023. L'ordine di azzeramento è stato impartito tenendo presente che l'obiettivo di ogni opzione percorribile il 19 marzo 2023 doveva essere ripristinare la fiducia e interrompere immediatamente la corsa agli sportelli. Questo obiettivo sarebbe stato compromesso se la capitalizzazione di UBS, una volta realizzata la transazione, fosse stata ritenuta dai mercati finanziari non sufficientemente solida o meno solida di prima (parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

dichiarato da suoi rappresentanti dinanzi alla CPI, CS sarebbe venuto a conoscenza dell'ordine previsto di azzeramento delle obbligazioni AT1 soltanto la mattina di domenica 19 marzo¹⁷³¹.

Con decisione del 19 marzo la FINMA ha ordinato a CS (in concreto a Credit Suisse Group SA) di azzerare integralmente i suoi strumenti di capitale AT1 e di darne immediata comunicazione ai creditori interessati. A fronte della richiesta di riesame presentata da CS sulle obbligazioni AT1 tenendo conto dei programmi di partecipazione dei collaboratori, la FINMA ha confermato la decisione del 19 marzo 2023 nella sua decisione del 22 marzo 2023¹⁷³², appellandosi sia all'ordinanza di necessità concernente il PLB (nella versione del 19 marzo 2023) e alla LBCR, sia alle condizioni delle obbligazioni in questione¹⁷³³.

L'articolo 5a dell'ordinanza di necessità, introdotto il 19 marzo 2023 e abrogato il 15 settembre 2023, prevedeva che al momento dello stanziamento del credito coperto da una garanzia in caso di dissesto (PLB) la FINMA potesse ordinare a CS di ammortizzare fondi propri di base supplementari. Il fatto che l'ordinanza di necessità prevedesse specificamente l'azzeramento delle obbligazioni AT1 è riconducibile alla volontà delle autorità federali di creare un'ulteriore base legale più chiara per l'ordine di azzeramento. Nella stessa ordinanza di necessità è stato inoltre dato rilievo alla disposizione dell'articolo 5a in merito all'azzeramento di fondi propri di base supplementari per motivi di trasparenza¹⁷³⁴.

Al momento della pubblicazione del presente rapporto, la legittimità dell'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 era oggetto di verifica da parte del Tribunale amministrativo federale (v. cap. 8).

7.2.3.8 Contatti delle autorità della Confederazione con le autorità estere

Anche il DFF, la BNS e la FINMA hanno avuto diversi contatti con rappresentanti delle autorità estere lo stesso 17 marzo.

La consigliera federale a capo del DFF ha telefonato al ministro delle finanze britannico (alle 15.00) e alla segretaria al Tesoro statunitense (alle 15.30)¹⁷³⁵. Secondo la nota informativa di questo colloquio, la consigliera federale aveva l'incarico di comunicare ai suoi omologhi che il Consiglio federale aveva deciso di agire e che avrebbe preso una decisione nel fine settimana. Doveva inoltre informarli che UBS si

¹⁷³¹ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

¹⁷³² Decisione della FINMA del 22 marzo 2023 nel caso Credit Suisse SA.

¹⁷³³ Decisione della FINMA del 19 marzo 2023 nel caso Credit Suisse SA.

¹⁷³⁴ Nota informativa del DFF del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷³⁵ Cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

era impegnata a esaminare l'acquisizione di CS sostenuta dallo Stato. Ha poi ribadito la necessità di ottenere l'appoggio dell'autorità statunitense e di quella britannica¹⁷³⁶.

La FINMA e la Fed hanno avuto un colloquio alle 14.15. Il responsabile della divisione Banche ha informato l'autorità statunitense sul livello di preparazione della soluzione con UBS. A sua volta la Fed ha messo al corrente la FINMA delle crescenti difficoltà nei pagamenti da parte di CS negli Stati Uniti. Le controparti di CS si ritiravano da alcune operazioni o chiedevano di fornire maggiori garanzie¹⁷³⁷. La situazione era molto tesa soprattutto in valuta estera. Entro il lunedì mattina seguente, per esempio, dovevano essere imperativamente effettuati pagamenti in corone svedesi di cui era necessario assicurare la disponibilità, altrimenti si sarebbe verificata la fattispecie del mancato pagamento (*missed payment*). Nel complesso si avvertiva molto nervosismo sul mercato¹⁷³⁸.

Verso le 20.00 la FINMA ha contattato il *Crisis Management Group* (CMG) e il *Core College*¹⁷³⁹. I partecipanti (collaboratori di FINMA, BNS, Fed, PRA, FDIC e CS) hanno discusso tra l'altro il ricorso all'ELA e all'ELA+. L'unità svizzera Credit Suisse (Svizzera) SA sosteneva per quanto possibile la casa madre Credit Suisse SA, nei limiti delle proprie possibilità di *upstreaming*¹⁷⁴⁰. L'ELA+ ha inoltre potuto essere prestatato direttamente alla banca madre, attenuando la problematica (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2).

Nel CMG è stato spiegato che, per stabilizzare la situazione di CS, le autorità svizzere prevedevano una concentrazione tra UBS e CS nella fase di *going concern* come piano A e preparavano un risanamento che includesse il *bail-in* e il PLB come piano B. È stato annunciato che il piano di risanamento in lingua inglese sarebbe stato inviato nelle ore successive, cosa che è poi avvenuta la mattina presto del 18 marzo 2023¹⁷⁴¹.

La FINMA e la PRA hanno avuto un nuovo colloquio telefonico poco prima delle 21, nel corso del quale la PRA ha assicurato il suo sostegno in caso di concentrazione tra CS e UBS. Quest'ultima avrebbe dovuto mettersi rapidamente in contatto con l'auto-

¹⁷³⁶ Nota di discussione del DFF sulle telefonate con il ministro delle finanze britannico e la segretaria al Tesoro statunitense del 17 marzo 2023.

¹⁷³⁷ Effettivamente poco prima delle ore 15 CS ha ricevuto un messaggio da *EuroClear Bank* con il quale si comunicava che, con effetto immediato, la banca non sarebbe più stata *cash correspondent* per i franchi svizzeri. Da quel momento in poi i trasferimenti di denaro dovevano passare da UBS (scambio di e-mail tra collaboratori di CS del 17 marzo 2023 [ore 15.05]).

¹⁷³⁸ Scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023 (ore 18.55), pag. 1 seg.; secondo il rapporto della FINMA, quel giorno CS ha perso l'accesso al mercato dei cambi; FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 70.

¹⁷³⁹ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 30. In base alle informazioni in suo possesso, la CPI presume che i contenuti dei colloqui avuti con il CMG alle 20 e con il *Core College* alle 20.45 siano stati gli stessi.

¹⁷⁴⁰ E-mail di un collaboratore della FINMA all'allora direttore della FINMA e altre persone del 17 marzo 2023 (ore 21.26) Secondo le informazioni in possesso della CPI, l'unità svizzera ha prestatato alla casa madre quasi 20 miliardi di franchi (scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 17 marzo 2023 [ore 12.28]).

¹⁷⁴¹ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

rità britannica per discutere il processo. La PRA ha inoltre confermato che, in caso di concentrazione tra CS e UBS, non avrebbe chiesto di trasformare la succursale di UBS nel Regno Unito in una filiale¹⁷⁴².

7.2.3.9 Coinvolgimento di altri organi federali nella gestione della crisi il 17 marzo

Secondo la CPI si è posta anche la questione del coinvolgimento, al di fuori delle autorità in prima linea, di altri organi federali anch'essi interessati dalle tematiche in questione. Oltre all'UFG, il cui coinvolgimento è tematizzato anche nei numeri 7.2.1 e 7.2.2.7, la CPI ha esaminato il coinvolgimento della SECO come centro di competenza per tutte le questioni economiche della Confederazione.

Ufficio federale di giustizia

Il 7 marzo il CC aveva deciso di affidare all'UFG un'analisi sul diritto di necessità, tra l'altro in relazione alla TPO (v. n. 6.4.3.2). Il 17 marzo alle ore 18, nel corso di un colloquio con il vicedirettore dell'AFF, il direttore dell'UFG è venuto a conoscenza per la prima volta della possibilità di una TPO. Il vicedirettore dell'AFF ha affermato che il vicepresidente della BNS preferiva una nazionalizzazione di CS alla concentrazione con un'altra banca o alla liquidazione (*resolution*)¹⁷⁴³. Ha quindi informato il direttore dell'UFG sui lavori in atto concernenti un'ordinanza per la TPO. Insieme hanno poi discusso le dimensioni della banca dopo una concentrazione, le condizioni poste da UBS e la competenza della FINMA in qualità di principale autorità responsabile della concentrazione¹⁷⁴⁴ (sul coinvolgimento dell'UFG il 15 marzo 2023 si veda il n. 7.2.1, sul coinvolgimento dell'UFG il 18 marzo 2023 il n. 7.2.4.7.)

SECO

Alla luce del fatto che le difficoltà di CS stavano ormai diventando di dominio pubblico il 15 e il 16 marzo, il responsabile della Direzione della politica economica della SECO ha commissionato un'analisi sulle turbolenze dei mercati finanziari che trattava tra l'altro l'andamento dei mercati azionari, dei titoli bancari, dei rendimenti delle obbligazioni statali con durata decennale e del loro differenziale dei tassi dall'inizio del 2023 al 17 marzo 2023¹⁷⁴⁵. Tuttavia, in quel momento la SECO non disponeva ancora di informazioni dirette sulla gravità della situazione di CS e sulle misure prese in esame dalle autorità¹⁷⁴⁶. Per questo motivo il vicedirettore della SECO ha contattato il vicepresidente della BNS per discutere gli aspetti della crisi di CS che avevano implicazioni sull'economia¹⁷⁴⁷. A seguito di ciò, la BNS ha trasmesso al vicedirettore

¹⁷⁴² Scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023 (ore 18.55), pag. 2.

¹⁷⁴³ Dalle audizioni la CPI ha tratto altre indicazioni secondo cui il vicepresidente della BNS ha ritenuto a lungo che la nazionalizzazione temporanea fosse una soluzione più opportuna per garantire la stabilità finanziaria. Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 36.

¹⁷⁴⁴ Risposte scritte alla CPI del 24 maggio 2024.

¹⁷⁴⁵ Risposte scritte alla CPI del 23 aprile 2024, all. 2.

¹⁷⁴⁶ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 14.

¹⁷⁴⁷ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024, pag. 1.

della SECO una presentazione PowerPoint nella quale la BNS stimava le ripercussioni dei diversi scenari e ne quantificava i costi economici. Il vicedirettore della SECO ha promesso al vicepresidente della BNS che non avrebbe condiviso il documento con altre persone, neppure all'interno della SECO¹⁷⁴⁸.

Il vicedirettore della SECO ha poi informato la direttrice della SECO e il capo del DEFR dell'esistenza di informazioni alle quali la SECO avrebbe potuto all'occorrenza fare riferimento e ha messo loro a disposizione anche l'analisi condotta all'interno della SECO¹⁷⁴⁹.

Venerdì mattina la direttrice dell'AFF ha informato il vicedirettore della SECO in merito agli scenari ipotizzati, dopo che non era riuscita a raggiungere la segretaria di Stato della SECO¹⁷⁵⁰. La Direzione della politica economica ha predisposto in seguito altre analisi della situazione di crisi e ha proceduto a una stima delle ripercussioni economiche dei diversi scenari. Siccome la SECO disponeva solo di informazioni rudimentali, tale valutazione si è limitata a dati macroeconomici e notizie di pubblico dominio ed è quindi rimasta sommaria¹⁷⁵¹. In termini di risultati sia la designazione degli scenari sia la stima delle conseguenze economiche si differenziavano dalle analisi condotte dalla BNS¹⁷⁵².

COMCO

Infine, l'allora direttore della FINMA ha telefonato al direttore della segreteria della COMCO verso le 20.30 e lo ha informato che erano in corso trattative per l'acquisizione di CS, la cui autorizzazione era di competenza della FINMA¹⁷⁵³. Secondo un'e-mail della FINMA alla SFI, in considerazione dei tempi troppo stretti la COMCO si era rifiutata di prendere posizione conformemente all'articolo 10 capoverso 3 LCart in merito alla concentrazione tra CS e UBS entro quella domenica. Per una consultazione sarebbero occorse presumibilmente diverse settimane¹⁷⁵⁴.

7.2.4 Prosecuzione intensiva delle trattative e preparazione di possibili alternative il 18 marzo

Nella seguente tabella sono riportati i singoli eventi il terzo giorno della crisi acuta, poi approfonditi nei numeri successivi. Le fasi salienti sono evidenziate in grassetto.

¹⁷⁴⁸ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pagg. 22 e 29.

¹⁷⁴⁹ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pagg. 22 e 29.

¹⁷⁵⁰ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 51.

¹⁷⁵¹ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 31.

¹⁷⁵² Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pagg. 22 segg.; factsheet della SECO del 17 marzo 2023 sulle turbolenze dei mercati finanziari.

¹⁷⁵³ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 27.

¹⁷⁵⁴ E-mail della FINMA alla SFI del 18 marzo 2023 (ore 9.23).

Tabella 21: Cronologia degli eventi di sabato 18 marzo 2023

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 8.00	Conferenza telefonica tra l'OD e UBS	DFF, FINMA, BNS, SFI, AFF, UBS
Ore 9.00–9.30, 10.15–10.45, dalle 11.00	Riunione interna dell'OD (due interruzioni)	DFF, FINMA, BNS, SFI, AFF
Ore 9.30–10.15, 10.45–11.00	Conferenza telefonica tra l'OD e CS, CS menziona BlackRock come possibile acquirente	DFF, FINMA, BNS, SFI, AFF, CS
Ore 11.00	Telefonate separate tra la consigliera federale a capo del DFF e il presidente della BNS con membri della direzione di BlackRock	DFF, BNS
Ore 12.15	Lettera della FINMA a CS in merito alla presentazione di un piano di risanamento che potesse essere approvato	FINMA
Sabato pomeriggio	Contatto tra la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e Sergio Ermotti per un potenziale risanamento	FINMA
Ore 12.30–14.15	Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS Group SA	CS
Ore 14.00–15.30	Seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e UBS SA	UBS
Ore 14.40–15.30	Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA che, su proposta della direzione, approva la posizione della FINMA sugli elementi chiave dell'acquisizione, incluso l'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1	FINMA
Ore 15.00	Colloquio ad alto livello nel <i>Core College</i>	FINMA, Fed
Ore 15.30	Colloquio ad alto livello tra le autorità e il CEO/presidente del consiglio di amministrazione di UBS	DFF, BNS, FINMA, UBS
Ore 17.00–18.40	Seduta straordinaria del Consiglio federale, nota informativa del DFF	Consiglio federale, DFF
Ore 17.15–18.00	Seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e UBS SA	UBS

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 18.00–19.45	Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group SA	CS
Ore 18.15	Lettera di CS alla FINMA con un piano di risanamento modificato in grado di essere approvato	CS
Ore 18.45	Colloquio ad alto livello tra le autorità, il CEO e il presidente del consiglio di amministrazione di UBS	BNS, FINMA, SFI, AFF, UBS
Ore 19.00	Telefonata tra la consigliera federale a capo del DFF e il ministro delle finanze saudita Mohammed Al-Jadaan	DFF
Tra le 8.00 e le 20.30	Trattative con UBS sul prezzo di acquisto e la garanzia a copertura delle perdite. In serata accordo provvisorio tra le autorità e UBS su un prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi e una garanzia <i>second-loss</i> di oltre 5 miliardi di franchi.	DFF, BNS, FINMA, UBS
Ore 20.10	Accordo tra il DFF e UBS	DFF, UBS
Ore 20.30–21.15	Seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group e UBS SA. Il consiglio di amministrazione di UBS è sostanzialmente favorevole alla fusione con CS.	UBS
Dopo le 21.00	Telefonata tra i presidenti del consiglio di amministrazione di UBS e CS. UBS comunica a CS il prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi.	CS, UBS
Ore 21.15	La direttrice dell’AFF informa la presidente della DelFin.	DFF
Tra le 9.00 e le 21.00	Lavori sull’ordinanza di necessità e la TPO	UFG, AF, SFI con il coinvolgimento di BNS e FINMA
Nel corso della giornata	Telefonate separate tra il presidente della BNS e A. Bailey (BoE), C. Lagarde (BCE), F. Villeroy de Galhau (<i>Banque de France</i>), J. Powell (Fed)	BNS

Di seguito i singoli sviluppi sono riportati generalmente in ordine cronologico; ove opportuno, gli sviluppi che presentano un nesso materiale sono trattati nella stessa sezione, in particolare i contatti internazionali e le trattative tra le autorità e le banche.

7.2.4.1 Colloqui tra l'OD e le banche e chiarimenti sulla possibilità di una vendita a BlackRock

La mattina del 18 marzo 2023 l'OD ha discusso lo stato delle trattative per una fusione tra CS e UBS, interrotta da diverse videoconferenze separate con i rappresentanti delle due banche.

Alle ore 8.00 si è svolto un primo colloquio tra l'OD e il CEO, il presidente e altri membri del consiglio di amministrazione di UBS. UBS ha discusso le posizioni di CS che non erano in linea con la strategia di UBS e che, in base alle sue previsioni, avrebbero potuto generare costi operativi sull'arco di molti anni¹⁷⁵⁵. Inoltre la banca ha fatto riferimento alla resistenza dei suoi investitori nei confronti della fusione e alla conseguente necessità di ottenere una garanzia. I rappresentanti di UBS chiedevano una garanzia della Confederazione per le perdite della *non-core unit*, ma non erano sicuri su come strutturarla. In queste riflessioni l'azzeramento delle obbligazioni AT1 è stato combinato con la garanzia della Confederazione. In tal modo, la capacità di assorbimento delle perdite di UBS avrebbe superato i dieci miliardi di franchi, il che è stato categoricamente rifiutato dalle autorità¹⁷⁵⁶. UBS ha inoltre discusso con le autorità lo stato dell'esame della *due diligence*, che fino a quel momento non aveva rilevato alcun criterio di esclusione (*showstopper*), ma rischi significativi e la necessità di ingenti ammortamenti. L'istituto ha tuttavia richiamato i notevoli rischi che incombevano tra l'annuncio della fusione e la sua esecuzione e aggiunto che avrebbe potuto aver bisogno di un sostegno di liquidità come avvenuto per CS¹⁷⁵⁷. In seguito la FINMA ha discusso con UBS anche i contatti avuti con le autorità regolatorie statunitensi e britanniche, da parte delle quali, secondo UBS, non c'erano stati ritardi¹⁷⁵⁸.

Dopo l'incontro con UBS, i partecipanti all'OD hanno convenuto che la concentrazione di CS con UBS rimanesse l'opzione preferita, poiché implicava il rischio minore di una destabilizzazione del sistema finanziario nazionale e internazionale. Le autorità ritenevano che il PLB in regime di diritto di necessità fosse necessario anche in questo scenario¹⁷⁵⁹.

Colloquio tra l'OD e CS – BlackRock come nuova opzione

Poco dopo, tra le 9.30 e le 10.15 e poi ancora alle 10.45, l'OD ha tenuto colloqui analoghi con il CEO e il presidente del consiglio di amministrazione di CS. Quest'ultimo, secondo le autorità, ha ventilato per la prima volta l'opzione, inattesa per le autorità¹⁷⁶⁰, di una partecipazione della società d'investimento statunitense Black-

¹⁷⁵⁵ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁵⁶ Parere del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 67 seg.

¹⁷⁵⁷ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁷⁵⁸ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024; risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁷⁵⁹ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁶⁰ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 64; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 69. Il presidente della BNS ha dichiarato che CS aveva menzionato BlackRock alle autorità come possibile acquirente già il 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1).

Rock in alternativa alla fusione con UBS¹⁷⁶¹. BlackRock si era messa in contatto con CS e aveva palesato un serio interesse, nonostante la banca avesse indicato che sarebbe stata presa in considerazione solo un'acquisizione completa prima di domenica. CS ha voluto considerare questa opzione poiché si sentiva responsabile nei confronti degli azionisti di trovare la soluzione che dal loro punto di vista offrisse le migliori condizioni¹⁷⁶².

Secondo le dichiarazioni della consigliera federale a capo del DFF, i rappresentanti di CS avevano comunicato alle autorità di non aver bisogno di aiuti statali alla luce dei colloqui in corso con BlackRock¹⁷⁶³. Secondo i membri dell'OD, il presidente del consiglio di amministrazione di CS aveva eluso a più riprese la domanda della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA su quando intendesse informare il consiglio di amministrazione della banca in merito all'opzione BlackRock¹⁷⁶⁴. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha dichiarato alla CPI che, d'intesa con il direttore della FINMA, con questa domanda intendeva istituire una fattispecie tra l'altro per la possibile revoca della garanzia di irreprensibilità, poiché di questi colloqui avrebbero dovuto essere messi al corrente contestualmente sia il consiglio di amministrazione di CS sia la FINMA¹⁷⁶⁵.

Dal momento che CS non aveva preparato alcun documento, gli è stato imposto il termine delle ore 12 per predisporre un sufficiente fascicolo su questa opzione. Senza una documentazione scritta le autorità non si sentivano in grado di valutare la fattibilità della proposta che, secondo l'OD, se fosse stata ritenuta realistica, avrebbe dovuto essere immediatamente approfondita in quanto avrebbe comportato notevoli vantaggi rispetto alla fusione con UBS. Avrebbe tra l'altro evitato la situazione di *gone concern* di CS e l'inasprimento della problematica TBTF¹⁷⁶⁶. Il 17 e il 18 marzo BlackRock ha tenuto una riunione sulle questioni giuridiche nell'ambito della *due diligence* alla quale è intervenuto fisicamente un team di rappresentanti di alto livello che hanno così segnalato un concreto interesse¹⁷⁶⁷. CS ha concesso a BlackRock anche l'accesso alla *data room* e il team ha parlato con varie persone di diversi settori di attività¹⁷⁶⁸.

Nell'incontro che è seguito dalle ore 11.00, l'OD è giunto rapidamente alla conclusione che la partecipazione di BlackRock non rappresentava una valida opzione¹⁷⁶⁹. A questo risultato hanno contribuito anche i contatti intervenuti tra la consigliera federale a capo del DFF e il presidente della BNS con due membri della direzione di BlackRock. Mentre una persona ha comunicato di non essere al corrente delle trattative con CS, l'altra ha dichiarato alle autorità che BlackRock non aveva intenzione di entrare in gioco con CS¹⁷⁷⁰. Il rappresentante di BlackRock ha detto al presidente della

¹⁷⁶¹ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 2; risposte scritte alla CPI del 4 febbraio 2024, pag. 4.

¹⁷⁶² Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 62 seg.

¹⁷⁶³ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 64.

¹⁷⁶⁴ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 12.

¹⁷⁶⁵ Verbale della seduta della CPI del 1° novembre 2023, pag. 12.

¹⁷⁶⁶ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁶⁷ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024.

¹⁷⁶⁸ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 62 seg.

¹⁷⁶⁹ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 3.

¹⁷⁷⁰ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 14; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 4.

BNS che BlackRock non poteva e non voleva condurre trattative di dominio pubblico (v. n. 7.2.4.3 sulla fuga di notizie). Inoltre BlackRock non voleva rilevare la licenza bancaria di CS che avrebbe comportato un suo assoggettamento alla vigilanza in qualità di banca¹⁷⁷¹. Questa decisione di BlackRock è stata confermata poco dopo alla capodipartimento, al presidente della BNS e alla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA dal presidente del consiglio di amministrazione di CS (v. di seguito) durante la seduta dello stesso¹⁷⁷².

Una volta venuta meno questa opzione con BlackRock, l'OD ha convenuto che nel corso del fine settimana doveva essere trovata e comunicata una soluzione per evitare l'insolvenza di CS il lunedì seguente. Le autorità hanno pertanto deciso di concentrarsi sulle tre rimanenti¹⁷⁷³ alternative percorribili¹⁷⁷⁴.

Contattato Sergio Ermotti nel caso di un risanamento

Dal momento che non sembrava possibile ottenere un'intesa delle banche all'acquisizione nel corso del sabato mattina, rimanevano plausibili le soluzioni di riserva di una TPO o di un risanamento¹⁷⁷⁵. Così come il giorno precedente, sono emerse divergenze tra le varie autorità in merito all'ordine di priorità delle alternative (v. n. 7.2.3.6). Se secondo la BNS la TPO era preferibile al risanamento, la FINMA ne era una convinta fautrice¹⁷⁷⁶. All'interno del DFF esistevano notevoli riserve nei confronti di una TPO e la capodipartimento si era detta a più riprese contraria¹⁷⁷⁷, di conseguenza i preparativi per le due alternative sono proseguiti in parallelo.

Nel quadro di questi lavori preparatori, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha informato il presidente della BNS e la consigliera federale a capo del DFF nel corso della giornata di sabato che si stava cercando un presidente del consiglio di amministrazione per la banca risanata. La ricerca aveva preso avvio giovedì con l'ausilio di una società di *executive search* e Sergio Ermotti con cui la FINMA ha preso contatto sabato¹⁷⁷⁸, è risultato uno dei candidati favoriti. Il presidente della BNS ha dichiarato di avere ipotizzato che questa richiesta di contatto fosse collegata allo scenario TPO¹⁷⁷⁹. Anche la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali era dello stesso parere¹⁷⁸⁰. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha però dichiarato alla CPI che cercava un CEO e un presidente del consiglio di amministrazione nel caso di un risanamento, non di una TPO. La ricerca faceva

¹⁷⁷¹ Risposte scritte alla CPI del 10 giugno 2024, pag. 2.

¹⁷⁷² Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁷³ Concentrazione CS/UBS; risanamento di CS secondo la regolamentazione TBTF; TPO del gruppo.

¹⁷⁷⁴ Nota interna della FINMA all'OD del 18 marzo 2023, pag. 3.

¹⁷⁷⁵ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 4.

¹⁷⁷⁶ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 42; risposte scritte alla CPI dell'8 luglio 2024; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pagg. 30 seg. e 42.

¹⁷⁷⁷ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 74; verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 46.

¹⁷⁷⁸ Parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁷⁷⁹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 4; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 71.

¹⁷⁸⁰ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 74.

parte dei preparativi per un risanamento per garantire il governo d'impresa. Nella preparazione di un risanamento era stato convenuto con il direttore della FINMA che la ricerca di un presidente del consiglio di amministrazione della banca risanata compete alla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e al suo vicepresidente¹⁷⁸¹. Il contatto diretto con Sergio Ermotti è stato incentrato sul risanamento, comunicando comunque in piena trasparenza che erano ancora aperte tutte le opzioni. Sergio Ermotti si è infine messo a disposizione per tutte le opzioni se ci fosse stato bisogno di lui¹⁷⁸².

Sergio Ermotti ha dichiarato alla CPI di essere stato contattato dalla presidente del consiglio di amministrazione della FINMA per la prima volta il sabato pomeriggio e di essere stato informato della situazione infausta di CS. A suo dire, sono state menzionate tre possibili opzioni perseguite dalle autorità: la vendita di CS, la liquidazione (*resolution*) o un intervento statale. Gli è stato chiesto se si sarebbe messo a disposizione come presidente del consiglio di amministrazione per questo salvataggio alternativo di CS. Ha dimostrato una sostanziale disponibilità al dialogo, ma si è riservato alcune ore per riflettere. Il suo assenso nei confronti della presidente del consiglio di amministrazione e del direttore della FINMA è pervenuto il sabato sera. Altri due brevi contatti hanno avuto luogo la domenica mattina, prima che egli venisse informato dell'accordo con UBS intorno alle 15 e si sentisse di conseguenza sollevato da ogni responsabilità¹⁷⁸³.

7.2.4.2 Proseguimento delle trattative tra le banche alla presenza delle autorità

Secondo le dichiarazioni del suo *Group General Counsel*, sabato verso mezzogiorno CS ha ricevuto da UBS la prima bozza del contratto di fusione¹⁷⁸⁴. Secondo la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali la stessa bozza è stata sottoposta anche alle autorità, che tuttavia non si sono pronunciate sul contenuto¹⁷⁸⁵. Vi si faceva riferimento a un possibile azzeramento delle obbligazioni AT1, tuttavia senza contestualizzarlo. Apparentemente le banche non hanno negoziato l'azzeramento delle obbligazioni AT1 poiché, secondo il *General Counsel* del gruppo, non c'è stato un vero e proprio dialogo tra i team negoziatori¹⁷⁸⁶.

A suo dire, il presidente del consiglio di amministrazione di CS non era stato informato in merito alla strutturazione della fusione e del contratto di fusione e, fino a sabato sera, non sapeva ancora se la transazione prospettata fosse una fusione o un'acquisizione¹⁷⁸⁷. Il *General Counsel* del gruppo CS ha dichiarato alla CPI che le trattative condotte tra le banche sul contratto non sono state «tipiche»: sono avvenute soprattutto per corrispondenza, mediante singole telefonate con le autorità e lo scambio

¹⁷⁸¹ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 41 segg.

¹⁷⁸² Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 42.

¹⁷⁸³ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 2.

¹⁷⁸⁴ Risposte scritte alla CPI del 20 maggio 2024, pag. 1.

¹⁷⁸⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 69.

¹⁷⁸⁶ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 5 e del 20 maggio 2024, pag. 1.

¹⁷⁸⁷ Verbale della seduta della CPI del 31 gennaio 2024, pag. 15.

di *mark-up* del contratto di fusione mai discussi dettagliatamente¹⁷⁸⁸. CS è stato messo al corrente molto tardi di diversi aspetti fondamentali della transazione, tra cui la limitazione dei diritti degli azionisti o il prezzo di acquisto. Per esempio, solo la domenica è stato concretamente informato della necessità di azzerare le obbligazioni AT1¹⁷⁸⁹.

Secondo il suo *General Counsel*, CS ha esposto alcuni punti materiali ancora da discutere in una lettera indirizzata a UBS e alle autorità, ma a causa dell'urgenza UBS si è mostrata nell'insieme poco disposta a trattare. Il consiglio di amministrazione di CS non disponeva di una base fattuale per adempiere il proprio dovere di diligenza poiché non erano stati completamente chiariti sostanziali elementi chiave del contratto di fusione (tra cui i prezzi di acquisto o l'azzeramento degli AT1)¹⁷⁹⁰.

UBS ha proceduto ad ampi accertamenti a livello tecnico presso CS. I suoi rappresentanti e i consulenti esterni hanno condotto, tra l'altro, diversi colloqui con i direttori di vari settori di attività di CS il 17 e 18 marzo per individuare gli aspetti problematici all'interno della società¹⁷⁹¹. Sabato a mezzogiorno il CEO di UBS ha informato la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali sullo stato dell'esame della *due diligence*. Fino a quel momento UBS non aveva identificato all'interno di CS ostacoli sostanziali che non fosse possibile eliminare con il sostegno o le garanzie parziali della BNS o della Confederazione¹⁷⁹².

Alle 13.45 si è infine tenuto un confronto tecnico tra la FINMA, la SFI, la BNS e UBS. I rappresentanti delle autorità hanno dichiarato che sono stati dibattuti gli aspetti prudenziali relativi all'elenco di condizioni avanzate da UBS, tuttavia non sono state prese decisioni¹⁷⁹³.

7.2.4.3 Consultazioni interne alle banche su come procedere e intervento delle autorità

Seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group SA sulla bozza di contratto di UBS

Nella sua seduta, cominciata alle 12.30, il consiglio di amministrazione di CS, al quale è intervenuto anche il consiglio direttivo, si è chinato sulla bozza di contratto di UBS. Il presidente del consiglio di amministrazione ha prospettato che sarebbe stata analizzata al termine della seduta e discussa approfonditamente durante la seconda seduta del consiglio di amministrazione di CS. A una prima reazione, i membri del consiglio di amministrazione hanno criticato subito la clausola MAC e il fatto che la bozza prevedesse il voto degli azionisti¹⁷⁹⁴.

¹⁷⁸⁸ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 5.

¹⁷⁸⁹ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 5 e del 20 maggio 2024, pagg. 1 segg.

¹⁷⁹⁰ Risposte scritte alla CPI del 20 maggio 2024, pag. 3.

¹⁷⁹¹ Risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 5.

¹⁷⁹² Verbale della seduta della CPI del 10 aprile 2024, pag. 21; risposte scritte alla CPI del 5 maggio 2024.

¹⁷⁹³ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁷⁹⁴ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023.

In merito alle soluzioni alternative, il presidente del consiglio di amministrazione ha comunicato che, dopo intensi e costruttivi colloqui, BlackRock ha preso le distanze dalla partecipazione nel corso dell'ultima ora¹⁷⁹⁵. Il consiglio di amministrazione ha espresso rammarico per questa evoluzione e ha presunto che una fuga di notizie¹⁷⁹⁶ potrebbe essere stata una concausa¹⁷⁹⁷.

Alla seconda parte della seduta sono intervenuti la consigliera federale a capo del DFF, il presidente della BNS e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. La capodipartimento ha insistito sulla fusione con UBS in considerazione dell'interruzione delle trattative per una partecipazione di BlackRock. Ha ricapitolato i contatti che aveva avuto con i rappresentanti delle autorità estere e ha dichiarato che esistevano accordi con la Fed e altre importanti autorità regolatorie per semplificare la fusione. Anche il presidente della BNS e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA hanno esortato CS a trovare una soluzione poiché il PONV era imminente e avrebbe reso inevitabile una liquidazione (*resolution*). Le autorità hanno inoltre informato CS che l'ordinanza di necessità della Confederazione prevedeva una decisione in merito alla fusione da parte del consiglio di amministrazione e che non era necessario interpellare gli azionisti¹⁷⁹⁸.

Il consiglio di amministrazione ha discusso questa eccezione senza che le autorità fossero presenti e ha interpretato la situazione come volontà della FINMA di addossare la responsabilità alla banca. Ha quindi chiesto maggiori informazioni sull'ordinanza di necessità e sui diritti degli azionisti¹⁷⁹⁹.

In seguito i consulenti legali esterni che sono intervenuti alla seduta hanno informato il consiglio di amministrazione di CS dei suoi obblighi nei confronti della società, dei creditori e degli azionisti nonché in merito a eventuali questioni legate alla responsabilità. Al consiglio di amministrazione è stato suggerito di decidere se CS poteva rimanere indipendente oppure se fosse preferibile una fusione con UBS. Il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha chiesto se il consiglio di amministrazione poteva sottrarsi alla votazione e se la FINMA poteva quindi ordinare una fusione nel quadro di un piano di risanamento. Secondo gli esperti legali, un'astensione del consiglio di amministrazione equivaleva tuttavia a una decisione contraria alla fusione. Alla luce di quanto esposto sopra, è stato deciso di condurre altri colloqui con UBS e di discutere la bozza del contratto di fusione con l'intero consiglio di amministrazione verso la fine del pomeriggio¹⁸⁰⁰.

¹⁷⁹⁵ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023.

¹⁷⁹⁶ *BlackRock's Hildebrand Taking Part in UBS, Credit Suisse Talks*, in: Bloomberg del 18 marzo 2023, www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-18/blackrock-s-hildebrand-taking-part-in-ubs-credit-suisse-talks (stato: 25 giugno 2024).

¹⁷⁹⁷ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2; risposte scritte alla CPI del 30 marzo 2024, pag. 6.

¹⁷⁹⁸ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁷⁹⁹ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁸⁰⁰ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2 seg.

Seduta straordinaria dei consigli di amministrazione di UBS Group SA e di UBS SA in merito alle condizioni quadro della fusione

In occasione della prima seduta straordinaria di quel giorno, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha riferito al consiglio di amministrazione e alla direzione generale che nel corso delle prossime ore UBS doveva esprimere il suo sostanziale accordo a una fusione, altrimenti sarebbe stata attuata una soluzione alternativa. UBS doveva comunicare questa decisione di principio alle autorità con una telefonata al termine della seduta del consiglio di amministrazione¹⁸⁰¹.

I membri della direzione generale hanno informato in merito ai risultati dell'esame della *due diligence*, che finora erano nel complesso positivi e non avevano portato alla luce criteri di esclusione. In base a quanto dichiarato dalle persone coinvolte, questi risultati presupponevano tuttavia che la Confederazione partecipasse ai rischi degli attivi nel portafoglio della *non-core unit* di CS. In diversi settori di attività è emerso che la propensione al rischio di CS era troppo elevata per gli standard di UBS e che avrebbe dovuto essere ridimensionata una volta completata l'acquisizione¹⁸⁰².

Il consiglio di amministrazione ha altresì discusso se l'acquisizione da parte di UBS in combinazione con il sostegno di liquidità della BNS poteva arrestare i deflussi da CS o se esisteva un rischio di contagio per UBS, nel qual caso la clausola MAC avrebbe dovuto essere estesa. Il presidente del consiglio di amministrazione di UBS si attendeva tuttavia che la BNS si adoperasse in ogni modo per stabilizzare UBS, qualora approvasse prima le condizioni dell'acquisizione¹⁸⁰³. Il CEO ha dichiarato che il previsto azzeramento delle obbligazioni AT1 avrebbe ampiamente compensato i rischi finanziari identificati per UBS. I costi dello smantellamento del portafoglio della NCU rimanevano tuttavia un punto aperto che UBS intendeva risolvere nelle successive tornate di trattative ottenendo ulteriori garanzie dalla Confederazione¹⁸⁰⁴. Secondo UBS, un altro requisito essenziale per la fusione era rappresentato dalle future attività negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. L'autorità regolatoria britannica aveva già confermato a UBS che la succursale locale poteva essere mantenuta operativa. Dalle autorità americane il consiglio di amministrazione non si attendeva peraltro restrizioni alla crescita dell'attività a seguito della fusione¹⁸⁰⁵.

Al termine della seduta del consiglio di amministrazione di UBS, i rappresentanti delle autorità (tra cui la consigliera federale a capo del DFF, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA nonché il presidente della BNS) hanno tenuto alle 15.30 un'altra videoconferenza con il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS. In questa occasione la banca ha tratto una conclusione positiva sull'esame della *due diligence* svolto fino a quel momento. Ha menzionato

¹⁸⁰¹ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 1.

¹⁸⁰² Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 2 seg.

¹⁸⁰³ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 4.

¹⁸⁰⁴ Verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 5.

¹⁸⁰⁵ Risposte scritte alla CPI dell'11 aprile 2024, pag. 8; verbale della prima seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 5.

sinergie nel *wealth management* e nell'unità svizzera di CS. Tuttavia, la NCU rappresentava il principale problema, poiché da essa si attendevano elevati costi operativi a causa dei sistemi informatici e dei lunghi tempi di esecuzione¹⁸⁰⁶. UBS ha quindi osservato che CS rivestiva per lei uno scarso valore, in particolare in considerazione dei previsti problemi in termini di costi nell'*investment banking*, di conseguenza necessitava di un meccanismo di sostegno da parte delle autorità in relazione alle possibili perdite¹⁸⁰⁷.

La CPI dispone di diverse informazioni sulle richieste avanzate da UBS in merito alla NCU. La banca aveva tra l'altro proposto che per 10–15 anni la Confederazione sostenesse i costi operativi della NCU, che aveva quantificato in circa 2,5 miliardi di franchi l'anno¹⁸⁰⁸. Un'altra proposta consisteva nell'acquisto della NCU da parte della BNS, fermo restando che UBS si sarebbe fatta carico dei primi 5 miliardi di franchi di perdite¹⁸⁰⁹. Secondo le dichiarazioni del presidente della BNS, ciò avrebbe tuttavia contraddetto tutti i principi normativi¹⁸¹⁰. Secondo UBS, le opzioni di copertura del portafoglio della NCU non sono state tematizzate a livello di presidenza del consiglio di amministrazione, bensì discusse a livello operativo¹⁸¹¹. In base alle informazioni di cui dispone la CPI, non era stata presa alcuna decisione in merito alla struttura della garanzia.

7.2.4.4 Adozione del mandato negoziale della FINMA

Nel corso della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA, la presidente del consiglio di amministrazione ha comunicato alle 14.40 che la BNS aveva chiesto alla FINMA una presa di posizione sulla richiesta di concessione dell'ELA+ presentata dal gruppo CS il 17 marzo 2023. Dal momento che, rispetto alla conferma della solvibilità del 16 marzo 2023 da parte del consiglio di amministrazione, la solvibilità di CS non era cambiata e i tempi erano molto stretti, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, insieme al suo direttore, ha rilasciato una nuova conferma con decisione adottata dalla presidenza¹⁸¹². La FINMA si attendeva che il PONV della liquidità sarebbe stato raggiunto all'inizio della settimana successiva se nel corso del fine settimana non fosse stata trovata una soluzione. Alla luce degli elevati deflussi non si poteva nemmeno escludere il PONV di Credit Suisse (Svizzera) SA.

¹⁸⁰⁶ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁸⁰⁷ Verbale della seduta della CPI del 10 aprile 2024, pag. 21 segg.

¹⁸⁰⁸ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024.

¹⁸⁰⁹ Risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024.

¹⁸¹⁰ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 68.

¹⁸¹¹ Parere del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁸¹² Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 2.

Riquadro 20: *Point of non-viability* (PONV)

Il *point of non-viability* (PONV) designa il momento di insolvenza incombente o conclamata di una banca o di un gruppo finanziario e comporta tra l'altro l'adozione di misure di capitalizzazione. Tra queste si annoverano l'azzeramento di determinati strumenti di capitale come contributo al risanamento¹⁸¹³ (v. riquadro 19 al n. 7.2.3.7)¹⁸¹⁴.

Il PONV è raggiunto quando esiste un rischio di insolvenza ai sensi dell'articolo 25 LBCR. La FINMA può ordinare misure di protezione, una procedura di risanamento o il fallimento della banca se vi sono fondati timori che la banca presenti un'eccedenza di debiti, seri problemi di liquidità o se essa non adempie le prescrizioni relative ai fondi propri alla scadenza del termine fissato dalla FINMA¹⁸¹⁵. Questa disposizione potestativa accorda alla FINMA un margine di apprezzamento¹⁸¹⁶. L'espressione «seri problemi di liquidità» nell'articolo 25 capoverso 1 LBCR designa ad esempio una situazione in cui «una 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 e che scadranno nel prossimo futuro»¹⁸¹⁷. Secondo tale definizione non deve necessariamente essere insorta una situazione di insolvenza e, al raggiungimento del PONV della liquidità, la banca in questione può eventualmente ancora adempiere i requisiti prudenziali in materia di liquidità¹⁸¹⁸.

Nel marzo 2023 è stata attribuita una notevole importanza all'identificazione del PONV, anche perché influenzava in misura notevole gli ulteriori passi che le autorità avrebbero dovuto compiere. La constatazione del PONV della liquidità competeva alla FINMA che, per le sue valutazioni, utilizzava come base la liquidità di CS e anche la liquidità per le situazioni d'emergenza disponibile presso la BNS. Oltre agli indicatori prudenziali riportati dalla banca, la FINMA considera al riguardo anche altri indicatori, come la situazione della banca sui mercati finanziari e dei capitali, la fungibilità della liquidità nelle società estere del gruppo, la realizzabilità degli attivi patrimoniali liquidi di prim'ordine non detenuti in contanti o anche gli elementi acquisiti nei colloqui quotidiani con i vertici e i rappresentanti della tesoreria della banca. Secondo quanto dichiarato dal responsabile della divisione Recovery e Resolution al consiglio di amministrazione della FINMA nel novembre 2022, la legislazione elvetica in materia di vigilanza non prevede un inequivocabile attivatore del PONV della liquidità. La FINMA deve giustificare l'attivazione sulla base di criteri qualitativi e quantitativi (livello di liquidità, tendenza e velocità dei deflussi). Ciò avviene, perlomeno nel caso di un risanamento, quando lo stato maggiore di crisi della FINMA sottopone al consiglio di amministrazione la richiesta di un PONV per mancanza di liquidità. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha dichiarato alla CPI che il PONV rappresenta un criterio tecnico che viene stabilito dalla direzione e la cui determinazione come elemento tecnico rientra nelle competenze della direzione. Pertanto non ha presentato una propria proposta al consiglio di amministrazione. L'avvicinarsi del PONV e il suo raggiungimento è stato oggetto di diverse discussioni tra le autorità durante la crisi acuta del marzo 2023¹⁸¹⁹.

Il vicepresidente della BNS aveva messo in dubbio la stabilizzazione di CS con le sue forze il 14 marzo, quando nell'ambito della riunione del CC aveva espresso dubbi circa l'effetto stabilizzante e chiesto ulteriori riflessioni. Nella richiesta di ELA del 15 marzo 2023 e anche nelle richieste di ELA+ del 17 e 19 marzo 2023, CS aveva dichiarato alla BNS e alla FINMA di non essere in grado in quel momento di raccogliere sufficiente liquidità sul mercato monetario, dei capitali o altrove per coprire il fabbisogno¹⁸²⁰.

Nella riunione del CC del 16 marzo le autorità hanno discusso se la FINMA potesse ordinare a CS la fusione con UBS nell'ambito delle misure di protezione di cui all'articolo 25 capoverso 1 lettera a LBCR (v. n. 7.2.2.4). Il direttore della FINMA ha confutato questa ipotesi in quanto non era ancora stato raggiunto il PONV della liquidità in considerazione dell'ELA concesso e della situazione iniziale¹⁸²¹.

Il 18 marzo 2023 hanno partecipato alla seduta del consiglio di amministrazione di CS la consigliera federale a capo del DFF, il presidente della BNS e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, la quale ha fatto presente al consiglio di amministrazione di CS che la FINMA presupponeva un rapido approssimarsi del PONV, nel qual caso non avrebbe potuto fare altro che attivare la liquidazione (*resolution*)¹⁸²².

Il 18 marzo la direzione della FINMA ha informato il suo consiglio di amministrazione che, allo stato attuale dei fatti, qualora non fosse stata trovata una soluzione nel fine settimana, all'inizio della settimana successiva avrebbe dovuto essere dichiarato il raggiungimento del PONV della liquidità. Ciò era correlato

¹⁸¹³ Art. 29 OFoP

¹⁸¹⁴ Circolare 2013/1 della FINMA «Fondi propri computabili – Banche» n. marg. 79.

¹⁸¹⁵ FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, pag. 85; art. 25 LBCR.

¹⁸¹⁶ Messaggio del 20 novembre 2002 concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (FF **2002** 7175, in particolare 7184 seg.).

¹⁸¹⁷ Messaggio del 20 novembre 2002 concernente la modifica della legge federale sulle banche e le casse di risparmio (FF **2002** 7175, in particolare 7194); Bingert Philipp / Heinemann Bernhard (2013), commento all'art. 4, in: Watter Rolf / Vogt Nedim Peter / Bauer Thomas / Winzeler Christoph (a c. di), *Basler Kommentar Bankengesetz*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, n. marg. 21–23.

¹⁸¹⁸ Lettera della FINMA alla CPI del 5 luglio 2024, pag. 1.

¹⁸¹⁹ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

¹⁸²⁰ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

¹⁸²¹ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

¹⁸²² Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2.

anche all'aumento dei deflussi di Credit Suisse (Svizzera) SA, che aveva così una maggiore probabilità di raggiungere il PONV¹⁸²³.

La mattina del 19 marzo, durante una conversazione telefonica a cui hanno partecipato anche i responsabili della SFI, la FINMA ha infine informato il presidente del consiglio di amministrazione di CS che era insorto il PONV (v. n. 7.2.5.1). Questa affermazione del direttore della FINMA non è stata contraddetta dagli altri partecipanti al colloquio. Il direttore della FINMA ha asserito piuttosto che sarebbe stato ordinato l'azzeramento delle obbligazioni AT1, possibilità prevista per definizione solo in caso di PONV della liquidità. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha dichiarato alla CPI che la direzione aveva constatato il PONV di CS in considerazione della forte probabilità di un'imminente situazione di insolvenza domenica 19 marzo. La FINMA ha confermato alla CPI che in quel momento era chiaro che l'esistenza della banca fosse compromessa e il pericolo di imminente insolvenza fosse concreto. I motivi del raggiungimento del PONV erano, tra l'altro:

- l'impossibilità della banca di procurarsi liquidità alle condizioni di mercato a seguito della minaccia di ulteriori declassamenti da parte delle agenzie di rating, dell'elevato *spread* creditizio e del corso azionario di CS in rapida diminuzione;
- i massicci deflussi di depositi da Credit Suisse SA così come da Credit Suisse (Svizzera) SA incorsi soprattutto tra il 15 e il 17 marzo 2023, che hanno portato al rapido esaurimento dell'ELA e al parziale ricorso all'ELA+;
- il comportamento delle controparti professionali nelle operazioni *swap* e nella negoziazione di divise e quello delle controparti centrali nel regolamento e nel clearing, che limitavano o concludevano l'attività con CS;
- la preoccupazione delle autorità regolatorie estere e l'incombente inasprimento delle loro esigenze in materia di liquidità (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2);
- altri elementi, tra cui il mancato raggiungimento del *resolution liquidity execution need*, ossia l'esigenza stimata di liquidità per attuare il piano di liquidazione (*resolution plan*) della banca.

Tuttavia, già prima del fine settimana la FINMA era preoccupata del fatto che potesse sopraggiungere un PONV della liquidità. Pertanto, di concerto con le autorità internazionali, ha garantito che fosse possibile rendere operative nella giornata di domenica le misure di liquidazione (*resolution*) previste (v. n. 7.2.3.8)¹⁸²⁴.

¹⁸²³ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 3.

¹⁸²⁴ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

Sulla base di un documento contenente gli elementi chiave, il direttore e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA hanno informato il consiglio di amministrazione dei lavori che le autorità stavano svolgendo in merito allo scenario di vendita¹⁸²⁵. La vendita è stata ritenuta la soluzione più idonea dalle autorità per superare la crisi di fiducia e, in base a quanto dichiarato dalla FINMA, godeva di un forte sostegno da importanti giurisdizioni estere, tra cui Stati Uniti, Gran Bretagna ed Europa¹⁸²⁶.

La FINMA intendeva tuttavia tenere aperte tutte le opzioni, sintanto che la fusione non fosse assicurata¹⁸²⁷. Parallelamente ai lavori in vista della fusione preparava quindi anche il risanamento. La mattina del 18 marzo la FINMA ha trasmesso alle autorità del CMG le traduzioni in inglese del piano e della decisione di risanamento necessarie ad avviare la procedura di riconoscimento. In questa occasione ha comunicato che l'opzione preferita dell'acquisizione non era diventata meno probabile, che non era stata ancora presa una decisione per il risanamento e che questo non sarebbe avvenuto nelle ore successive¹⁸²⁸. Il sabato, in tarda serata, le autorità del CMG hanno rassicurato oralmente la FINMA sul fatto che non vi fossero impedimenti all'attuazione di un eventuale risanamento nelle loro rispettive giurisdizioni¹⁸²⁹.

Attorno al mezzogiorno di sabato la FINMA ha parallelamente chiesto a CS di presentarle un piano di risanamento che potesse essere approvato. Il piano di risanamento riveduto da CS le è pervenuto alle 18.15¹⁸³⁰ dello stesso giorno. La FINMA ha dichiarato che la decisione di risanamento con il relativo piano e la decisione di nomina di un incaricato del risanamento erano pronti per la firma la domenica 19 marzo e armonizzati a livello internazionale. La CPI disponeva delle bozze di questi documenti in tedesco e in inglese¹⁸³¹.

Discussione della direzione sul documento contenente gli elementi chiave

Nel prosieguo della seduta, il consiglio di amministrazione e i membri della direzione intervenuti hanno discusso lo scenario di vendita. Trattandosi di un affare di grande portata, la decisione doveva essere presa dal consiglio di amministrazione¹⁸³². Per questo motivo, la direzione aveva approntato un documento che riepilogava gli elementi chiave della transazione, le condizioni avanzate da UBS e i principali «in-

¹⁸²⁵ Proposta della direzione al consiglio di amministrazione: *Zustimmung zu den Eckwerten der Übernahme der Credit Suisse Group AG durch die UBS Group AG*, 19 marzo 2023.

¹⁸²⁶ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 2 segg.

¹⁸²⁷ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁸²⁸ E-mail della FINMA alle autorità del CMG del 18 marzo 2023, ore 7.51.

¹⁸²⁹ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 79.

¹⁸³⁰ FINMA (2023), *Erweiterte Chronologie* del 26 settembre 2023, pag. 31.

¹⁸³¹ FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, pag. 79.

¹⁸³² Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 54.

toppi»¹⁸³³. Il documento è stato sottoposto al consiglio di amministrazione sotto forma di proposta e doveva fungere da mandato negoziale per il direttore¹⁸³⁴.

Nella sua proposta la direzione ha riportato anche gli otto tipi di richieste avanzate da UBS (v. n. 7.2.1)¹⁸³⁵. Ha inoltre presentato al consiglio di amministrazione per informazione anche il documento concernente le diverse opzioni per la transazione predisposto da UBS, che questa aveva inviato a DFF, FINMA e BNS, nonostante non fosse in alcun modo correlato a una decisione da parte della FINMA. La direzione della FINMA ha altresì integrato nella sua proposta una valutazione dell'attuabilità delle diverse richieste nella misura in cui erano di competenza della FINMA (v. tabella più sotto). Secondo la direzione della FINMA, l'azzeramento delle obbligazioni AT1 serviva a compensare la mancanza di capitale che sarebbe altrimenti risultata. L'azzeramento non era contenuto nell'elenco delle richieste allegate, ma era menzionato nel suddetto documento di UBS sulle opzioni per la transazione.

Sulla base della sua analisi, la direzione della FINMA ha identificato i seguenti «intoppi» potenziali:

- il livello delle future esigenze in materia di capitale;
- l'azzeramento degli strumenti AT1 in essere come cuscinetto di sicurezza o per l'assorbimento delle perdite attese;
- il consenso delle autorità estere, in particolare di Stati Uniti e Gran Bretagna, fermo restando che la struttura giuridica avrebbe potuto rivelarsi un elemento critico nelle rispettive giurisdizioni;
- gli aspetti della computabilità/dell'impiego dei *bail-in bond* e le interdipendenze nel caso della transazione «acquisto di filiali».

Tabella 22: Richieste di UBS e relativa valutazione della FINMA – Estratto del documento sugli elementi chiave del 18 marzo 2023 all'attenzione del consiglio di amministrazione della FINMA

Condizione	Contenuto	Posizione della FINMA
1. Riguardante la transazione	[Riferimento all'elenco delle richieste di UBS, v. tabella 17]	OK, si tratta soprattutto di temi concernenti il diritto della società anonima / societario, che esulano dall'ambito di influenza della FINMA. L'unica condizione fondamentale è l'assunzione integrale di tutti i rischi dell'intero CS

¹⁸³³ Proposta della direzione al consiglio di amministrazione: *Zustimmung zu den Eckwerten der Übernahme der Credit Suisse Group AG durch die UBS Group AG*, 19 marzo 2023.
¹⁸³⁴ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 1 segg.; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 33 seg.; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 29.
¹⁸³⁵ Proposta della direzione della FINMA del 18 marzo 2023 sugli elementi chiave dell'acquisizione di CS da parte di UBS.

Condizione	Contenuto	Posizione della FINMA
2. Ristrutturazione / <i>governance</i>	Mantenimento dell'attuale struttura del gruppo, inclusa la banca madre. Richiesta di una garanzia che la fusione non fosse utilizzata per attuare una struttura piatta della holding	
3. Esigenze in materia di capitale	Provvisoria rinuncia per 10 anni a imporre esigenze molto maggiori in materia di capitale Flessibilità sui tempi di attuazione delle nuove prescrizioni In caso di ulteriore esigenza di liquidità a livello di casa madre: possibilità di un temporaneo aumento del limite per l'impegno interno al gruppo	FINMA e BNS generalmente contrarie ad allentare le esigenze Standstill (2 anni) seguito da un phase-in (5 anni) invece della sospensione richiesta per 10 anni Fuori discussione indebolire il piano d'emergenza Concessioni in generale solo nella misura consueta
4. Trasparenza nella <i>due diligence</i>	UBS auspica il pieno accesso ai documenti e al personale di CS	OK, già concesso
5. Autorità regolatorie internazionali	Sostanziale accordo di Fed, PRA e BCE, impegno all'approvazione regolamentare al più presto; accordo della PRA di mantenere l'attuale struttura giuridica	OK, in gran parte a discrezione delle autorità estere Consenso sostanzialmente già ottenuto da Fed e PRA
6. Comunicazione	Comunicazione armonizzata tra le autorità, incl. una conferenza stampa congiunta, precisazione che UBS è stata interpellata e che non esistevano alternative plausibili oltre alla liquidazione (<i>resolution</i>)	OK, ma deve essere chiaro che la transazione non è stata ordinata dalle autorità
7. Diritto sulla concorrenza / sui cartelli	Dopo l'impegno, rapido trattamento da parte della COMCO	La COMCO non è in grado di prendere posizione in tempi brevi La FINMA deve decidere senza la presa di posizione della COMCO In considerazione degli elevati rischi giuridici, la FINMA si adopera affinché la concentrazione sia approvata nell'ambito dell'ordinanza di necessità ¹⁸³⁶

¹⁸³⁶ Questo aspetto non è stato recepito nell'ordinanza del Consiglio federale. 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 e modifiche del 19 marzo 2023.

Alla voce «Garanzie / scorporo (*carve-out*)» le richieste di UBS trattavano inoltre gli aspetti di eventuali garanzie volte ad assorbire possibili perdite (liquidità, garanzie in caso di dissesto) e dell'eventuale ordine di azzeramento degli strumenti AT1.

Nelle consultazioni sulla proposta della direzione, il consiglio di amministrazione ha voluto la conferma che la fusione tra CS e UBS non portasse a un'insufficiente dotazione di capitale della banca. A UBS non dovevano peraltro essere accordate agevolazioni sulle esigenze in materia di capitale, ad eccezione di una fase transitoria¹⁸³⁷, durante la quale UBS doveva avere il tempo di adempiere pienamente le nuove esigenze¹⁸³⁸.

L'azzeramento delle obbligazioni AT1 è stato presentato al consiglio di amministrazione come parte necessaria, non negoziabile per UBS e, quindi, punto fermo nella transazione. In caso di vendita occorreva inoltre ottenere liquidità tramite il PLB, che rappresentava un aiuto statale e comportava l'azzeramento degli strumenti AT1. Le obbligazioni AT1 avrebbero dovuto essere azzerate non solo in caso di vendita, ma anche in caso di risanamento, di una TPO o di attivazione del piano d'emergenza. Il consiglio ha discusso i possibili effetti sui mercati degli strumenti AT1 e il direttore ha osservato che l'azzeramento li avrebbe resi più volatili, sebbene gli investitori fossero consapevoli del rischio di azzeramento¹⁸³⁹.

Nell'ottica della FINMA la problematica TBTF si era esacerbata anche se UBS era motivata a ridimensionarsi a causa del progressivo incremento delle esigenze in materia di capitale e aveva dichiarato di voler ridurre il proprio bilancio e gli attivi ponderati in funzione del rischio più rapidamente di quanto previsto da CS nella sua strategia dell'ottobre 2022. UBS ha inoltre spiegato che l'attività di *investment banking* calcolata rispetto al rischio non doveva rappresentare più di un terzo dell'attività della banca¹⁸⁴⁰.

Sulla questione concernente il ruolo che la COMCO avrebbe assunto prima della fusione, il consiglio di amministrazione è stato informato che essa non avrebbe rilasciato una valutazione nel tempo a disposizione. Sarebbe seguita dopo l'autorizzazione della fusione da parte della FINMA, la quale aveva giudicato limitato il rischio giuridico di questa procedura¹⁸⁴¹. In base a quanto dichiarato dal direttore della FINMA, il consiglio di amministrazione ha quindi deciso di applicare l'articolo 10 LCart¹⁸⁴², secondo cui la FINMA poteva subentrare alla COMCO nell'autorizzazione della fusione¹⁸⁴³.

¹⁸³⁷ La fase transitoria consisteva di due anni di *standstill* (moratoria) e cinque anni di *phase-in* (transizione), entro i quali UBS avrebbe dovuto adempiere pienamente le nuove esigenze. Il capitale non doveva ancora essere aumentato secondo le nuove esigenze durante lo *standstill*; ciò sarebbe avvenuto soltanto nel corso del *phase-in*.

¹⁸³⁸ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 2 seg.

¹⁸³⁹ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 3.

¹⁸⁴⁰ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 3.

¹⁸⁴¹ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 4.

¹⁸⁴² Art. 10 cpv. 3 LCart

¹⁸⁴³ Verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pag. 51.

Il consiglio di amministrazione ha preso atto inoltre che le autorità erano riuscite a ridimensionare a loro favore gran parte delle richieste avanzate da UBS e che l'applicazione del diritto di necessità consentiva di evitare un'assemblea generale di UBS. La direzione ha inoltre informato il consiglio di amministrazione che era previsto un comunicato pubblico da parte delle autorità la domenica sera. Per concludere, il direttore ha aggiunto che un *bail-in* doveva essere evitato in considerazione delle interdipendenze internazionali di CS e della crisi bancaria negli Stati Uniti. A suo avviso, neppure UBS era interessata a un *bail-in* di CS, che avrebbe potuto avere effetti negativi sull'intera piazza finanziaria elvetica. Dopo un'approfondita discussione, il consiglio di amministrazione ha deciso di approvare gli elementi chiave dell'acquisizione esposti e, quindi, anche l'azzeramento delle obbligazioni ATI¹⁸⁴⁴.

7.2.4.5 Seduta straordinaria del Consiglio federale sulla situazione attuale con l'attenzione nuovamente concentrata sulla fusione e gli scenari alternativi

La sera del 18 marzo si è tenuta una nuova seduta straordinaria del Consiglio federale su proposta della consigliera federale a capo del DFF. L'allora vicecancelliere ha informato i consiglieri federali di questa seduta la mattina del 18 marzo 2023, alle 9.17¹⁸⁴⁵. Secondo la capodipartimento non era necessario adottare decisioni immediate, ma le sembrava importante che il Consiglio federale potesse seguire da vicino gli sviluppi¹⁸⁴⁶.

Nel corso della sua seduta straordinaria, la consigliera federale a capo del DFF ha informato il Consiglio federale mediante una nota informativa sulla situazione e lo stato dei lavori di CS. All'inizio della seduta, il Consiglio federale ha avuto anche un colloquio con il presidente e il vicepresidente della BNS, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e la direttrice dell'AFF. Il Consiglio federale è stato informato che non era stato ancora raggiunto un accordo tra UBS e CS e che le autorità avrebbero perso alcune ore con la «pseudo-soluzione» di una partecipazione di BlackRock. Si è parlato di una partita a poker tra le parti¹⁸⁴⁷.

Nella nota informativa del DFF si osservava che il comunicato congiunto della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1) aveva dato un po' di respiro, ma senza contromisure si attendeva che l'insolvenza di CS sarebbe sopraggiunta il lunedì successivo. Dal momento che una possibile acquisizione da parte di UBS era ormai già filtrata nei media, era quanto mai importante presentare una soluzione prima di lunedì. In caso contrario, la situazione della banca si sarebbe ulteriormente aggravata¹⁸⁴⁸.

¹⁸⁴⁴ Verbale della seduta straordinaria del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 marzo 2023, pag. 2 seg.

¹⁸⁴⁵ Informazioni trasmesse dall'allora vicecancelliere ai membri del Consiglio federale su Threema, 18 marzo 2023, ore 9.17.

¹⁸⁴⁶ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 55; verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 60.

¹⁸⁴⁷ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 18 marzo 2023.

¹⁸⁴⁸ *Credit Suisse: Aktuelle Lage und Stand der Arbeiten*, nota informativa del DFF del 18 marzo 2023, pag. 1 seg.

Mentre le trattative erano in corso, il Consiglio federale è stato informato delle richieste di garanzie da parte di UBS, per alcune delle quali non esisteva una base legale e che quindi erano irricevibili¹⁸⁴⁹. Si è discusso anche il valore effettivo di CS ed è stato osservato che vi sarebbe stata una grossa discrepanza tra la valutazione effettuata da CS, l'attuale valore di mercato e il valore atteso per lunedì¹⁸⁵⁰.

In vista della possibile fusione, nella summenzionata nota informativa il DFF ha comunicato al Consiglio federale che il giorno seguente dovevano essere apportate alcune modifiche all'ordinanza del 16 marzo¹⁸⁵¹:

- si doveva creare una base legale più chiara per l'azzeramento degli strumenti AT1¹⁸⁵²;
- la fusione tra UBS e CS doveva essere possibile con l'approvazione della FINMA, ma senza delibere delle assemblee generali delle due banche;
- il sostegno straordinario di liquidità della BNS a UBS doveva essere ampliato (quindi 50 mia. fr. a disposizione di CS e altrettanti a UBS);
- le limitazioni imposte a CS in merito alle distribuzioni (p. es. dei dividendi) dovevano essere abolite una volta portata a termine la fusione.

Secondo il DFF, una decisione relativa allo scenario di vendita è sembrata probabile solo nella notte tra il 18 e il 19 marzo. Per questo motivo il Collegio governativo ha discusso i diversi scenari alternativi sulla base di un breve riepilogo delle ripercussioni sulla fiducia dei mercati e dei rischi finanziari per l'economia e la Confederazione nonché le necessarie modifiche normative. Non sono stati tuttavia quantificati i costi economici dei diversi scenari¹⁸⁵³. In questo ambito è stato apparentemente chiesto se non potesse essere trovata una soluzione analoga a quella del 2008 per UBS, ma è stato spiegato che la situazione attuale non era paragonabile a quella del 2008, pertanto la soluzione di allora non era percorribile¹⁸⁵⁴.

Dal verbale della seduta del Consiglio federale emerge infine che, per l'eventualità di un mancato accordo tra le due banche, si stava preparando lo scenario di una TPO per l'intero gruppo. Dal momento che, in un simile caso, la FINMA avrebbe dovuto nominare un nuovo CEO e un nuovo presidente del consiglio di amministrazione di CS. Al Consiglio federale è stato comunicato che la presidente del consiglio di ammi-

¹⁸⁴⁹ *Credit Suisse: Aktuelle Lage und Stand der Arbeiten*, nota informativa del DFF del 18 marzo 2023, pag. 2.

¹⁸⁵⁰ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 18 marzo 2023.

¹⁸⁵¹ Cfr. in merito anche la modifica del 19 marzo 2023 dell'ordinanza 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 (RU 2023 136).

¹⁸⁵² L'obiettivo della modifica dell'ordinanza di necessità era di riaffermare esplicitamente la competenza della FINMA di ordinare alla banca di azzerare gli strumenti AT1. Tuttavia, questa competenza è già contemplata dalla LBCR. L'azzeramento degli strumenti AT1 deve quindi essere effettuato dalla banca stessa. Secondo la FINMA, l'idea è nata dalla SFI ed è stata considerata utile dalla FINMA (parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

¹⁸⁵³ *Credit Suisse: Aktuelle Lage und Stand der Arbeiten*, nota informativa del DFF del 18 marzo 2023, pag. 4 segg.

¹⁸⁵⁴ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 18 marzo 2023.

nistrazione della FINMA aveva interpellato diverse persone, tra cui Sergio Ermotti, per ricoprire la posizione di CEO¹⁸⁵⁵. La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha invece dichiarato dinanzi alla CPI di non essere mai stata incaricata di cercare un presidente del consiglio di amministrazione o un CEO nell'eventualità di una TPO¹⁸⁵⁶.

7.2.4.6 Sedute straordinarie dei consigli di amministrazione di UBS e CS e prima intesa con le autorità

Intensificazione delle trattative e seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS

Dopo che aveva potuto prendere visione dell'ordinanza di necessità nel giorno di sabato, UBS ha chiesto in un'e-mail trasmessa poco prima delle 17 al capo della divisione Servizio legale e gestione dei rischi dell'AFF di sospendere alcune disposizioni della legge sulla fusione¹⁸⁵⁷. Il vicedirettore dell'AFF ha osservato che queste proposte andavano al di là della discussa rimozione dell'approvazione da parte dell'assemblea generale nell'ambito del diritto di necessità. Ha comunque promesso di esaminare le richieste di UBS e di tenerle in considerazione se il tempo a disposizione lo avesse consentito¹⁸⁵⁸. Alla CPI ha confermato che l'intento delle autorità era impedire che UBS avanzasse altre richieste di modifica¹⁸⁵⁹. In realtà solo poche richieste di UBS sono state recepite nell'ordinanza di necessità, in concreto la rinuncia all'approvazione da parte dell'assemblea generale e a un conto intermedio, a un rapporto di fusione e a una verifica nonché al diritto di consultazione dei soci delle società coinvolte nella fusione¹⁸⁶⁰.

La seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS si è svolta in due parti. Nella prima, a partire dalle 17.15, il presidente del consiglio di amministrazione ha esposto i risultati dei colloqui sulle trattative nel frattempo avuti con le autorità, che non avevano manifestato alcuna disponibilità a coprire i costi d'esercizio della NCU con la garanzia statale a copertura delle perdite. Il consiglio di amministrazione ha deciso all'unanimità di proseguire la trattativa con le autorità per ottenere ulteriori garanzie a copertura delle perdite del portafoglio della NCU oltre i primi 5 miliardi di franchi di perdite che la banca avrebbe dovuto accollarsi¹⁸⁶¹.

¹⁸⁵⁵ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 18 marzo 2023.

¹⁸⁵⁶ Verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pag. 41 segg.

¹⁸⁵⁷ I seguenti requisiti della legge sulla fusione dovevano essere esclusi secondo UBS: obbligo di stilare un conto intermedio, un rapporto di fusione e la verifica del contratto, del rapporto e del bilancio di fusione da parte di un perito revisore, il diritto di consultazione dei soci, la garanzia dei crediti dei creditori. Inoltre, in deroga alla legge sulla fusione, non doveva essere riconosciuto ai soci delle società partecipanti il diritto di intentare un'azione per ottenere un conguaglio e la notifica alla COMCO doveva cadere. E-mail di UBS all'AFF del 18 marzo 2023, ore 16.37.

¹⁸⁵⁸ E-mail dell'AFF a UBS del 18 marzo 2023, ore 17.21.

¹⁸⁵⁹ Risposte scritte alla CPI del 19 aprile 2024, pag. 14 segg.

¹⁸⁶⁰ Risposte scritte alla CPI del 19 aprile 2024, pagg. 14 e 18 segg.

¹⁸⁶¹ Verbale della seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 1 segg.

Alle ore 18.00 la FINMA e la BNS hanno discusso con la direzione generale di UBS come gestire la questione della NCU. UBS ha condiviso le proprie valutazioni sui rischi finanziari di questa unità. Dal canto suo, la FINMA ha ritenuto eccessive diverse richieste avanzate da UBS¹⁸⁶², ma ancora una volta non sono state prese decisioni¹⁸⁶³.

Alle ore 18.45 si è tenuto un nuovo colloquio tra i rappresentanti delle autorità e UBS il cui tema era la garanzia a copertura delle perdite chiesta da UBS. Secondo le autorità, quest'ultima ha proposto di accollarsi i primi 5 miliardi di franchi, mentre la Confederazione avrebbe dovuto assumersi i successivi 10 miliardi di franchi. UBS si è espressa anche sul prezzo di acquisto e ha comunicato al riguardo che avrebbe potuto pagare quattro miliardi di franchi soltanto se la Confederazione avesse attuato le discussioni misure di accompagnamento, altrimenti il prezzo sarebbe stato inferiore¹⁸⁶⁴.

Alle 20.00 di quella sera, prima che il consiglio di amministrazione di UBS si riunisse di nuovo, si è tenuta una riunione online tra il presidente del consiglio di amministrazione di UBS e i membri del CC. La banca ha informato le autorità delle trattative sul prezzo di acquisto in corso con CS. Secondo il presidente della BNS, le autorità hanno comunicato a UBS che la garanzia richiesta era eccessiva, pertanto doveva essere ridotta¹⁸⁶⁵. In un messaggio trasmesso su Threema, la consigliera federale a capo del DFF ha informato i colleghi del Consiglio federale che l'intesa con UBS era stata raggiunta (*citazione: «Wir haben einen Deal mit der UBS! Jetzt braucht es noch die CS»*)¹⁸⁶⁶.

Alle 20.30 è quindi cominciata la seconda e decisamente più breve seduta del consiglio di amministrazione di UBS. Ancora una volta il presidente del consiglio di amministrazione ha riepilogato i punti salienti delle due tornate di trattative condotte con le autorità dalla conclusione della parte precedente della seduta. Ha comunicato che l'ultima offerta discussa di UBS prevedeva una riduzione del prezzo di acquisto da 4 miliardi a uno e una garanzia statale a copertura delle perdite di 5 miliardi di franchi per il portafoglio della NCU, tuttavia UBS avrebbe dovuto accollarsi i primi 7 miliardi di franchi di perdite. Ha aggiunto che, insieme al CEO, avevano sostanzialmente impegnato UBS a portare a termine la transazione, fatta salva l'approvazione da parte del Consiglio federale, della DelFin e di CS¹⁸⁶⁷.

Seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di Credit Suisse Group SA

Il consiglio di amministrazione di CS, il consiglio direttivo e diversi consulenti legali esterni si sono riuniti in una nuova seduta straordinaria alle ore 18.00 per discutere nel dettaglio la bozza del contratto di fusione redatta da UBS. I membri del consiglio di amministrazione erano preoccupati della possibilità di un'offerta troppo bassa da parte

¹⁸⁶² Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁸⁶³ Risposte scritte alla CPI del 17 maggio 2024.

¹⁸⁶⁴ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024; risposte scritte alla CPI del 12 maggio 2024; parere della FINMA del 9 agosto 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, pag. 26 segg.

¹⁸⁶⁵ Risposte scritte alla CPI del 25 aprile 2024.

¹⁸⁶⁶ Messaggio trasmesso su Threema dalla consigliera federale a capo del DFF al collegio del Consiglio federale, 18 marzo 2023, ore 20.10.

¹⁸⁶⁷ Verbale della seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di UBS del 18 marzo 2023, pag. 3.

di UBS e del fatto che la bozza di UBS non consentisse offerte da parte di terzi. Si è deplorata anche la scarsa sicurezza della transazione secondo CS, imputabile tra l'altro alla prevista clausola MAC, ritenuta inaccettabile da CS. Si temeva inoltre l'insorgenza di uno scenario in cui, nonostante il raggiungimento di un'intesa sulla vendita, questa non potesse essere realizzata. Uno scenario di questo tipo si sarebbe potuto tradurre in una liquidazione (*resolution*), che tuttavia sarebbe stata più negativa per CS rispetto a una liquidazione immediata. Pure per questo motivo si è attribuita una notevole importanza alla sicurezza della transazione, che doveva essere aumentata il più possibile. I responsabili di CS hanno infine discusso la strategia da seguire nella comunicazione interna ed esterna della banca e la necessità di coordinarsi al riguardo con UBS¹⁸⁶⁸.

Nel corso della serata, verso le 20.40, la consigliera federale a capo del DFF ha informato l'intero Collegio governativo di avere avuto un colloquio telefonico con il presidente del consiglio di amministrazione di CS e di averlo insistentemente pregato a nome del Consiglio federale di accettare l'offerta di UBS nell'interesse della Svizzera. Gli ha fatto presente che non esisteva un piano B praticabile e che a quel punto la questione riguardava «il nostro Paese»¹⁸⁶⁹.

Informazioni alla presidente della DelFin e al Consiglio federale

Alle 21 la capodipartimento ha informato la presidente della DelFin riguardo alla situazione attuale¹⁸⁷⁰. Un po' più tardi, poco dopo le 22.00, l'allora vicecancelliere ha informato il Consiglio federale che la mattina successiva, alle 7.30, sarebbe stata distribuita presso il Bernerhof una proposta del Consiglio federale classificata come segreta in vista della seduta delle ore 8.30¹⁸⁷¹.

Contatti con le autorità estere per accompagnare i preparativi della fusione

Nel corso della giornata la FINMA, la consigliera federale a capo del DFF e il presidente della BNS hanno avuto contatti con le autorità estere per discutere gli aspetti tecnici e strategici. La FINMA, per esempio, ha discusso alle 15 lo stato dei preparativi con la Fed nell'ambito del *Core College*. La Fed ha espresso preoccupazioni per una possibile insolvenza, che sarebbe sopraggiunta se la liquidità di CS non fosse stata massicciamente aumentata¹⁸⁷².

Il presidente della BNS ha tenuto nel frattempo diversi colloqui informativi sullo stato dei lavori da parte delle autorità svizzere con i rappresentanti delle banche centrali estere. La CPI è a conoscenza di telefonate con il governatore della *Bank of England*, la presidente della Banca centrale europea, il presidente della Fed e il governatore della *Banque de France*, ma i loro contenuti non sono stati verbalizzati¹⁸⁷³.

¹⁸⁶⁸ Verbale della seconda seduta straordinaria del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo 2023, pag. 2 seg.

¹⁸⁶⁹ Messaggio trasmesso su Threema dalla consigliera federale a capo del DFF al collegio del Consiglio federale, 18 marzo 2023, ore 20.40.

¹⁸⁷⁰ Cronologia del DFF del 26 giugno 2023. La presidente della DelFin ha confermato la presa di contatto (informazione scritta della presidente della DelFin del 4 agosto 2024).

¹⁸⁷¹ Messaggio trasmesso su Threema dall'allora vicecancelliere al collegio del Consiglio federale, 18 marzo 2023, ore 22.18.

¹⁸⁷² Scambi di e-mail tra collaboratori della FINMA del 19 aprile 2023, ore 18.55.

¹⁸⁷³ Risposte scritte alla CPI del 6 ottobre 2023, pag. 2.

Verso le 19 la consigliera federale Karin Keller-Sutter ha inoltre avuto un colloquio telefonico con il ministro delle finanze saudita Mohammed Al-Jadaan¹⁸⁷⁴, il quale le ha comunicato che, in qualità di rappresentante del maggiore azionista della banca, la *Saudi National Bank*, non era stato informato del ricorso all'aiuto statale e dell'incombenza del PONV¹⁸⁷⁵.

Riquadro 21¹⁸⁷⁶: Trattative tra le banche e le autorità sul prezzo di acquisto

La definizione del prezzo di acquisto di 3 miliardi di franchi e, soprattutto, i suoi retroscena sono stati oggetto di diversi articoli apparsi sugli organi di stampa e presunzioni da parte dell'opinione pubblica. La CPI ha analizzato dettagliatamente i documenti a sua disposizione e condotto numerose audizioni su questo tema. Le fonti scritte si sono rivelate lacunose e dalle dichiarazioni rilasciate nelle audizioni non è emerso un quadro univoco su chi ha presentato quale offerta. È risultata chiaramente l'esistenza di un nesso diretto tra il prezzo proposto da UBS e le garanzie offerte dalla Confederazione. L'offerta di UBS saliva con l'aumentare delle garanzie della Confederazione.

Alla sua audizione davanti alla CPI, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha dichiarato che la banca era originariamente disposta a pagare 3 miliardi di franchi per CS tuttavia, dal momento che le autorità non acconsentivano all'ammontare richiesto per la garanzia a copertura delle perdite, il presidente della BNS ha controproposto un prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi. Il sabato sera tale prezzo è stato comunicato al presidente del consiglio di amministrazione di CS, che però non si è detto d'accordo. In base alle indicazioni della BNS, tuttavia, in un colloquio avuto quel sabato alle 18.45, UBS avrebbe menzionato un prezzo di acquisto massimo di 4 miliardi di franchi. In questo incontro la banca ha dichiarato che, quanto più le misure di accompagnamento della Confederazione erano limitate, tanto più il prezzo di acquisto scendeva. Le autorità hanno infine convenuto con UBS una garanzia della Confederazione a copertura delle perdite di 5 miliardi di franchi per un prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi. Secondo le autorità, questo era lo *status quo* il sabato sera, sulla base del quale UBS doveva cercare un'intesa con CS.

Alle 20.30 il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ha riepilogato di fronte al consiglio di amministrazione le ultime tornate di trattative con le autorità. Ha comunicato che l'ultima offerta prevedeva una riduzione del prezzo di acquisto da 4 miliardi a 1 miliardo e una garanzia statale a copertura delle perdite di 5 miliardi di franchi per il portafoglio della NCU. Secondo questa offerta, UBS avrebbe dovuto accollarsi i primi 7 miliardi di franchi di perdite.

¹⁸⁷⁴ Cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

¹⁸⁷⁵ Verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 63; verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pag. 63.

¹⁸⁷⁶ Le informazioni contenute in questo riquadro si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

In base alle informazioni in possesso della CPI, alla fine della seduta del consiglio di amministrazione di UBS di sabato sera, il suo presidente ha contattato telefonicamente il presidente del consiglio di amministrazione di CS e gli ha comunicato l'offerta di 1 miliardo di franchi. La telefonata è stata molto breve e il presidente del consiglio di amministrazione di CS ha respinto categoricamente l'offerta. Al riguardo egli ha dichiarato alla CPI che in precedenza non gli era stato sottoposto alcun documento e non gli era chiaro neppure se si trattasse di un'acquisizione o di una fusione. Gli è stato comunicato che il prezzo dell'acquisizione era di 1 miliardo di franchi. A suo dire, CS non è stato coinvolto nelle trattative sul prezzo di acquisto e solo dopo la comunicazione da parte di UBS ha potuto esprimere la sua insoddisfazione per l'offerta. Anche da parte di UBS è stato confermato che il prezzo non era stato negoziato prima direttamente con CS.

Nella sua audizione davanti alla CPI, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha dichiarato di avere ricevuto, nella notte tra sabato 18 e domenica 19 marzo, una telefonata del presidente del consiglio di amministrazione di CS nel corso della quale egli ha rifiutato il prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi. Pur avendolo esortato a rivolgersi a UBS come controparte nelle trattative, poco dopo ha ricevuto una lettera formale di CS in cui la banca criticava il prezzo di acquisto troppo basso. CS ha definito un prezzo di acquisto di questa entità un esproprio di fatto a favore di UBS, che avrebbe così conseguito utili straordinari per 30 miliardi di franchi. CS vi ha ravvisato un rischio di reputazione per le autorità e la piazza finanziaria, tanto più che sarebbero stati danneggiati azionisti svizzeri e internazionali e che sarebbero state sicuramente avviate cause legali. Un simile modo di procedere non era concepibile secondo il diritto vigente, poiché mancava l'approvazione degli azionisti. La lettera si concludeva con la constatazione che un'ordinanza del Consiglio federale impediva una discussione ordinata sul trasferimento di valore come previsto nella legge sulla fusione, quindi erano state inficiate importanti disposizioni in materia di protezione degli azionisti.

Il prezzo di acquisto è stato nuovamente oggetto di una telefonata tra i rappresentanti delle autorità e il presidente del consiglio di amministrazione di CS la mattina presto del 19 marzo 2023. Dopo che quest'ultimo ha nuovamente criticato il prezzo troppo basso di 1 miliardo di franchi, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali lo ha inizialmente difeso facendo riferimento alle garanzie della Confederazione, poi gli ha sottoposto un'offerta di 2 miliardi di franchi. Ha infine pregato il presidente del consiglio di amministrazione di darle una risposta entro un'ora (v. n. 7.2.5.1).

Secondo le sue dichiarazioni rilasciate alla CPI, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS non ha negoziato il prezzo con CS, bensì con le autorità. Domenica le autorità hanno chiesto a UBS se poteva pagare anche 3 miliardi, dopo di che UBS ha portato l'offerta di acquisto a 3 miliardi nel corso della domenica pomeriggio, una volta che la Confederazione aveva aumentato la garanzia da 5 a 9 miliardi di franchi. Su questa base è stata infine raggiunta un'intesa.

Interpellata sul ruolo avuto nella trattativa in merito al prezzo di acquisto, la consigliera federale a capo del DFF e diversi altri rappresentanti delle autorità hanno dichiarato che le autorità non avevano condotto le trattative né stabilito il prezzo di acquisto. Nel contempo, sia nei verbali delle sedute del Consiglio federale sia negli scambi di corrispondenza, emerge che le autorità hanno svolto un ruolo guida negoziando con UBS in particolare le possibili garanzie a copertura dei rischi che, insieme ad altre condizioni quadro, hanno avuto un impatto diretto sul prezzo di acquisto offerto da UBS.

7.2.4.7 Coinvolgimento dell'UFG nella predisposizione della fusione d'urgenza e della TPO e nell'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1

Il 18 marzo 2023 è stato interpellato anche l'UFG, che ha lavorato a una variante della TPO dell'intero gruppo CS¹⁸⁷⁷. Secondo il suo direttore, i lavori hanno rappresentato una grossa sfida non solo per l'urgenza, ma anche perché questo strumento non aveva mai fatto parte del dispositivo di crisi svizzero. Con le considerazioni sulla TPO ci si muoveva su un terreno inesplorato¹⁸⁷⁸ nell'ordinamento giuridico svizzero.

L'UFG non era stato coinvolto dalla SFI e dall'AFF quando, a partire già dal gennaio 2023, esaminavano l'opzione di una TPO nel quadro della preparazione dello scenario di *break-up* e piano d'emergenza. Questo era uno dei quattro scenari sui quali il DFF ha informato il Consiglio federale per scritto il 1° febbraio 2023¹⁸⁷⁹. Tuttavia, la TPO discussa durante la fase di crisi insorta nel mese di marzo non corrispondeva esattamente alla variante considerata all'inizio del 2023 (sulle varianti di una TPO v. n. 5.2.5.6). Il 7 marzo 2023 il CC ha inoltre deciso di coinvolgere l'UFG nei lavori concernenti la TPO mediante un mandato peritale (v. n. 6.4.3.2).

La sera del 18 marzo 2023 si sono tenute tre consultazioni degli uffici in merito al progetto di un'ordinanza di necessità concernente la TPO. La prima è durata dalle 12.47 alle 15.00, la seconda dalle 18.54 alle 21 e la terza dalle 22.08 alle 23.30. L'AFF ha invitato a parteciparvi la BNS, la FINMA e l'UFG. La SFI e la SG-DFF erano in copia. Nel quadro delle consultazioni la BNS ha proposto di mantenere esplicitamente l'opzione di una riduzione del 100 per cento sul trasferimento dei titoli di partecipazione di Credit Suisse Group SA dai detentori di allora alla Confederazione¹⁸⁸⁰. L'UFG ha fornito un riscontro sulla questione dell'impugnabilità di una decisione del Consiglio federale basata sull'eventuale ordinanza di necessità concernente la TPO

¹⁸⁷⁷ Bozza di proposta del DFF al Consiglio federale in merito all'adozione di un'ordinanza di necessità del 18–19 marzo 2023 (non datata) concernente la TPO, pag. 4.

¹⁸⁷⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 78.

¹⁸⁷⁹ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 29.

¹⁸⁸⁰ E-mail della BNS al DFF del 18 marzo 2023, ore 19.55.

(«decisione di trasferimento»). In considerazione della novità e della complessità¹⁸⁸¹ delle problematiche giuridiche e dei tempi stretti, l'UFG non è tuttavia riuscito a fornire risposte esaustive nella tarda serata del 18 marzo¹⁸⁸². Nella bozza della decisione di trasferimento è stato infine sancito che eventuali ricorsi sarebbero stati privati dell'effetto sospensivo¹⁸⁸³.

Il 18 marzo 2023 l'UFG non ha lavorato soltanto alla variante di una TPO, ma si è occupato anche di altri aspetti della fusione d'urgenza. Prima di tutto l'UFG si è occupato della questione di una deroga alla legge sulla trasparenza (v. n. 7.2.2.7), secondariamente ha avuto un intenso scambio con l'AFF in merito alla configurazione delle deroghe al diritto sulla fusione e, in terzo luogo, il 18 marzo si è espresso a favore della garanzia della via giudiziaria per gli azionisti di CS interessati dall'eventuale fusione. Il 18 marzo 2023, infatti, le autorità hanno considerato l'ipotesi, in caso di un'acquisizione di CS da parte di UBS, di limitare non solo il diritto dell'assemblea generale di approvare la fusione (art. 12 cpv. 2 LFus)¹⁸⁸⁴, ma anche di escludere nell'ambito del diritto di necessità la possibilità degli azionisti di intraprendere un'azione legale secondo l'articolo 105 LFus. L'UFG si è adoperato insieme al Servizio giuridico del DFF per la concessione della garanzia della via giudiziaria come previsto dall'articolo 29a Cost., pertanto il Consiglio federale ha rinunciato ad abrogare l'articolo 105 LFus nell'ambito del diritto di necessità¹⁸⁸⁵. Il 18 marzo 2023 è stato menzionato anche l'azzeramento delle obbligazioni AT1 all'UFG, il cui coinvolgimento in materia è stato marginale. In particolare, non si conoscevano con precisione le condizioni dell'azzeramento previste nelle condizioni di emissione¹⁸⁸⁶.

7.2.5 **Intesa tra le banche e fine della crisi acuta – pacchetto di misure varato dal Consiglio federale domenica 19 marzo**

La sequenza temporale dell'ultimo giorno della crisi acuta di CS è sintetizzata nella seguente tabella.

¹⁸⁸¹ La complessità è rivelata già dall'elenco di atti normativi che il Consiglio federale avrebbe potuto dichiarare temporaneamente come non applicabili secondo il progetto di ordinanza di necessità concernente la TPO. Si fa menzione dei seguenti atti normativi: CC, CO, LFus, ORC, LCart, LSerFi, LBCR, LIsFi, O-COPA, LTCO, LInFi e OInFi; cfr. all. 1 del progetto di ordinanza del 18-19 marzo 2023 (non datato) concernente l'acquisizione temporanea di un gruppo finanziario svizzero di rilevanza sistemica attivo a livello internazionale da parte della Confederazione.

¹⁸⁸² E-mail dell'UFG al DFF del 18 marzo 2024, ore 20.54.

¹⁸⁸³ Bozza del 19 marzo 2023 della decisione di trasferimento secondo l'ordinanza concernente l'acquisizione temporanea di una banca svizzera di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale, n. 9.

¹⁸⁸⁴ Cfr. art. 10a della modifica dell'ordinanza di necessità del 19 marzo 2023.

¹⁸⁸⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 67. Sul coinvolgimento dell'UFG il 15 marzo 2023 v. n. 7.2.1, sul coinvolgimento dell'UFG il 17 marzo 2023 v. n. 7.2.3.9.

¹⁸⁸⁶ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 67.

Tabella 23: Cronologia degli eventi di domenica 19 marzo 2023

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 6.45	Conferenza telefonica tra SFI, FINMA e CS relativa al contratto	SFI, FINMA, CS
Ore 7.00	Riunione dell'OD	DFF, FINMA, BNS, SFI, AFF
Dalle 8.30 alle 11.25	Seduta straordinaria del Consiglio federale con la BNS, la FINMA nonché prima il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS, poi il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS	Consiglio federale, BNS, FINMA, CS, UBS
Ore 10.45	Seduta straordinaria della DelFin (dibattiti)	DelFin, AFF, CS, UBS
Dalle ore 12.50	Due sedute straordinarie del consiglio di amministrazione della FINMA	FINMA
Dalle ore 14.30		
Ore 14.30	Incontro tra il consiglio di amministrazione e la direzione del gruppo UBS	UBS
Dalle 15.00 alle 16.45	Seduta straordinaria del Consiglio federale con la BNS e la FINMA	Consiglio federale, BNS, FINMA
Dalle 15.30 alle 16.40 e dalle 17.05	Seduta della DelFin e dibattito con la direttrice dell'AFF	DelFin, AFF
Ore 17.00	Telefonata tra la SFI e il viceministro delle finanze USA Adeyemo (altre nei giorni seguenti)	SFI
Ore 17.47	Approvazione della DelFin sulla decisione di credito	DelFin
Ore 18.10	Seconda richiesta di ELA+ da parte di CS per 30 miliardi di franchi	CS, BNS
Ore 19.00	Decisione della FINMA di autorizzare la concentrazione	FINMA
Ore 19.30	Conferenza stampa delle autorità federali in presenza dei vertici di CS e UBS (annuncio dell'acquisizione di CS da parte di UBS)	DFF, BNS, FINMA, CS, UBS
Ore 20.30	Richiesta alla BNS da parte di CS in merito al PLB e conferma della solvibilità all'attenzione della FINMA	CS, BNS, FINMA

Momento	Evento	Attori coinvolti
Ore 22.00	Decisione della FINMA di azzerare le obbligazioni AT1 di CS	FINMA
	La BNS mette a disposizione un sostegno di liquidità per l'acquisizione di CS da parte di UBS	BNS
Ore 22.30	Colloquio ad alto livello nel CMG	FINMA, BNS, Fed, PRA

Di seguito sono esposte le fasi salienti, ove opportuno in ordine cronologico.

7.2.5.1 **Proseguono le trattative tra le banche e le autorità**

Le trattative tra le autorità e le banche sono proseguite il 19 marzo, di prima mattina. Alle ore 6.45 si è tenuto un colloquio telefonico tra il presidente del consiglio di amministrazione di CS e i responsabili della SFI e della FINMA¹⁸⁸⁷. Come si evince dal breve verbale, il direttore della FINMA ha comunicato a chiare lettere al presidente del consiglio di amministrazione di CS che era stato raggiunto il PONV della liquidità e che quindi il valore delle azioni si era azzerato. Queste informazioni non hanno colto di sorpresa il presidente del consiglio di amministrazione di CS (risposta secondo il breve verbale «Sì, lo so.» [trad.]). Il direttore della FINMA ha aggiunto che le obbligazioni AT1 sarebbero state azzerate e che con il prezzo di vendita di 1 miliardo l'indennizzo per gli azionisti sarebbe stato superiore a zero. Di fronte alla titubanza dimostrata dal presidente del consiglio di amministrazione di CS, il responsabile della divisione Banche della FINMA ha illustrato che l'alternativa sarebbe stata la liquidazione (*resolution*) con i conseguenti rischi per i mercati finanziari nazionali e internazionali. La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha aggiunto che, dopo tutto, la Confederazione si assumeva un rischio di 5 miliardi di franchi, una somma non trascurabile.

Infine ha sottoposto al presidente del consiglio di amministrazione di CS la seguente offerta di prezzo: «ultima proposta per l'indennizzo degli azionisti, 2 miliardi anziché 1 miliardo» (trad.) e ha dato a CS un'ora di tempo per rispondere¹⁸⁸⁸. Questa informazione non coincide con quanto dichiarato alla CPI dalla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, ossia di non essere stata coinvolta nelle trattative sul prezzo (v. riquadro 21 al n. 7.2.4.6)¹⁸⁸⁹.

¹⁸⁸⁷ SFI: segretaria di Stato e capo della divisione Sistema finanziario e mercati finanziari; FINMA: direttore, responsabile della divisione Banche, responsabile della divisione Enforcement.
¹⁸⁸⁸ Breve verbale della riunione telefonica, redatto da un collaboratore della FINMA e inviato per e-mail agli altri rappresentanti delle autorità subito dopo la riunione, il 19 marzo 2023 alle ore 7.10; scambio di e-mail tra collaboratori della FINMA del 17 ottobre 2022, ore 21.10.
¹⁸⁸⁹ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 70 seg.

Subito dopo, alle 7.00, l'OD si è riunito per fare il punto della situazione. Dal momento che non è stato redatto un verbale, le informazioni si basano sulle audizioni. Uno degli argomenti trattati sarebbero state le cosiddette *material adverse change clauses* (clausole MAC)¹⁸⁹⁰.

Un po' più tardi, alle 8.45, i rappresentanti della FINMA, della BNS e della SFI hanno discusso con il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di UBS i punti ancora in sospeso, in particolare la clausola MAC. L'obiettivo del DFF era quello di condividere con UBS i punti essenziali per CS per potergli andare incontro. UBS era del parere che una clausola di questo tipo era consueta in simili contratti e, in relazione al prezzo, ha sollevato la questione della garanzia¹⁸⁹¹. Il prezzo avrebbe potuto essere anche più elevato, in funzione della garanzia¹⁸⁹². UBS chiedeva inoltre che la FINMA rimuovesse alcuni membri dei quadri direttivi di CS e costringesse altri a restare¹⁸⁹³.

Proposta da parte di CS di buoni di recupero e una struttura alternativa

Il successivo contatto documentato tra CS e le autorità è un'e-mail del consulente legale delle 9.45, nel quale questi deplorava che UBS non avesse recepito i punti critici emersi sino ad allora nella sua nuova bozza di contratto, tanto più che il prezzo era sempre troppo basso e che la clausola di recesso era ancora più ampia rispetto alla prima versione¹⁸⁹⁴.

A titolo di conguaglio per l'utile che UBS avrebbe conseguito sulla base del *prezzo basso*, CS proponeva che ogni azionista di CS ottenesse, oltre alle azioni di UBS, un importo suppletivo (cosiddetto buono di recupero). Rispetto alla *clausola di esclusione* CS ha proposto una «struttura alternativa» nella quale la Confederazione apportava capitale proprio a CS e gli metteva a disposizione liquidità. CS riteneva che la partecipazione della Confederazione avrebbe potuto ripristinare la fiducia. Di questa soluzione avrebbe tuttavia fatto parte anche l'azzeramento delle obbligazioni AT1 e CS si sarebbe impegnato a vendere o ridimensionare notevolmente diversi settori di attività (p. es. l'*investment banking*)¹⁸⁹⁵. Apparentemente questa offerta non ha convinto le autorità, che l'hanno respinta nettamente¹⁸⁹⁶.

7.2.5.2 Nuova seduta straordinaria del Consiglio federale di fronte all'intesa ancora non raggiunta tra le due banche – esame di una fusione forzata

Alle 8.30 il Consiglio federale ha tenuto una nuova seduta straordinaria nella seconda parte della quale sono intervenuti anche i vertici di CS, UBS, BNS e FINMA. I docu-

¹⁸⁹⁰ Risposte scritte alla CPI del 18 aprile 2023.

¹⁸⁹¹ Risposte scritte alla CPI del 18 aprile 2023; risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

¹⁸⁹² Promemoria interno del DFF del giugno 2023.

¹⁸⁹³ Risposte scritte alla CPI del 18 aprile 2023; risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

¹⁸⁹⁴ E-mail del consulente legale di CS alla segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del 19 marzo 2023.

¹⁸⁹⁵ E-mail del consulente legale di CS alla segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali del 19 marzo 2023.

¹⁸⁹⁶ Promemoria interno del DFF del giugno 2023.

menti della seduta comprendevano il progetto di revisione dell'ordinanza di necessità e gli allegati tecnici¹⁸⁹⁷ nonché una lettera di CS (v. di seguito).

La seduta verteva da un lato sull'aggiornamento in merito agli ultimi sviluppi, dall'altro sulla discussione relativa alle tappe successive. Nella proposta del Consiglio federale erano illustrate in particolare le modifiche dell'ordinanza di necessità, resesi necessarie per consentire l'acquisizione di CS da parte di UBS e scongiurare il fallimento di CS¹⁸⁹⁸. Oltre alla concessione di un ulteriore sostegno di liquidità nell'ambito del diritto di necessità, esse miravano in particolare a creare una «base legale più chiara» affinché la FINMA potesse concedere mutui a sostegno della liquidità come aiuto statale a seguito del quale i fondi propri di base supplementari (*additional tier 1*, AT1) di CS sarebbero stati azzerati¹⁸⁹⁹.

Secondo il verbale della seduta, il Consiglio federale è stato informato che le autorità avevano raggiunto un'intesa con UBS e che in particolare la richiesta di UBS di ottenere una garanzia di 20 miliardi di franchi era stata ritirata. In quel momento anche il Consiglio federale ha capito che, senza una copertura dei rischi da parte della Confederazione, UBS non sarebbe stata disposta alla fusione¹⁹⁰⁰.

Dal momento che mancava ancora l'assenso di CS al contratto di compravendita, il Consiglio federale ha discusso un aumento del prezzo di acquisto, ancora pari a 1 miliardo di franchi, contestualmente a un aumento della garanzia della Confederazione, che in quel momento era di 5 miliardi di franchi¹⁹⁰¹. Come documento d'appoggio per la sua seduta, il Consiglio federale disponeva di una lettera di CS inviata alla segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali in cui l'offerta di UBS di 1 miliardo di franchi era aspramente criticata (v. riquadro 21 al n. 7.2.4.6).

Nel corso di questa seduta il Consiglio federale ha discusso anche la possibilità di forzare CS ad accettare un accordo inserendo un apposito articolo nell'ordinanza di necessità (art. 14b). In seno al Consiglio federale si è ipotizzato che una fusione imposta dalle autorità sarebbe forse stata la variante preferita da CS per non doversi assumere direttamente la responsabilità¹⁹⁰². Nel contempo il Consiglio federale ha constatato che la fusione forzata di CS con UBS poteva rappresentare una soluzione solo in caso di estrema emergenza.

¹⁸⁹⁷ In concreto si trattava di: proposta del Consiglio federale, modifica dell'ordinanza 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; concessione a UBS di una garanzia della Confederazione a copertura delle perdite degli attivi da liquidare della banca acquisita: approvazione e messa in vigore sulla base dell'art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.; piano di comunicazione aggiornato (stato: 18 marzo, ore 21.45), comunicato stampa aggiornato, note di discussione del presidente della Confederazione e della consiglieria federale a capo del DFF.

¹⁸⁹⁸ Proposta del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁸⁹⁹ Proposta del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁰⁰ Promemoria interno del DFF del giugno 2023.

¹⁹⁰¹ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁰² I commenti contenuti nel verbale del consiglio di amministrazione di CS del 18 marzo confermano questa ipotesi: il giorno precedente il consiglio di amministrazione aveva effettivamente discusso la possibilità che le autorità forzassero la vendita in modo che fossero loro ad assumersi i relativi rischi.

Audizione dei rappresentanti di CS

A partire dalle 9.30, il Consiglio federale ha poi ascoltato il presidente del consiglio di amministrazione e il CEO di CS, che hanno reiterato le critiche sulla clausola di recesso e sul prezzo a loro avviso troppo basso. Il prezzo di 1 miliardo era ritenuto problematico anche rispetto agli azionisti, che sicuramente avrebbero prospettato un'azione legale. I rappresentanti di CS erano del parere che una TPO fosse un'alternativa percorribile¹⁹⁰³. Secondo un rappresentante della FINMA presente, si è avuta l'impressione che CS cercasse di relegare i rischi giuridici alla Confederazione. Dal canto suo, il Consiglio federale ha invece chiaramente indicato il risanamento come alternativa¹⁹⁰⁴.

Apparentemente le osservazioni dei vertici di CS hanno irritato il Consiglio federale. Nel verbale si legge che, nelle successive interlocuzioni, il Consiglio federale ha constatato una mancanza di senso della realtà nei rappresentanti di CS e ha deplorato una certa arroganza nelle loro argomentazioni¹⁹⁰⁵.

Dato il perdurare delle incertezze concernenti la transazione tra UBS e CS, la FINMA ha finalizzato i documenti per il risanamento, predisponendone quattro esemplari pronti per la firma. Essi contenevano un piano di risanamento con la relativa decisione, la decisione di nominare un incaricato del risanamento, una proposta al consiglio di amministrazione e un comunicato stampa¹⁹⁰⁶.

Audizione dei rappresentanti di UBS

In seguito il Consiglio federale ha avuto un colloquio con UBS, nel corso del quale ha manifestato il suo auspicio che nelle ore successive si trovasse una soluzione. Da parte di UBS sono stati illustrati i risultati del rapido esame della *due diligence*, da cui è emerso che l'acquisizione implicava rischi ritenuti problematici. È stata trattata anche la questione della clausola di recesso¹⁹⁰⁷.

Infine, è stata sottolineata l'importanza di una comunicazione congiunta laddove fosse stata trovata una soluzione. La seduta si è conclusa poco prima di mezzogiorno, poiché il presidente della Confederazione e la consigliera federale a capo del DFF erano attesi alla seduta della DelFin.

La segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha dichiarato che, a seguito di questa seduta del Consiglio federale, ha moderato le trattative su una possibile cancellazione della clausola MAC con UBS, precisamente con un rappresentante di alto livello che si trovava ancora al Bernerhof. Questa trattativa si è conclusa presto: UBS ha acconsentito ad adeguare la clausola a condizione che la garanzia della Confederazione fosse aumentata di 2 miliardi di franchi¹⁹⁰⁸.

¹⁹⁰³ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁰⁴ Risposte scritte alla CPI del 1° maggio 2024.

¹⁹⁰⁵ Verbale della seduta del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁰⁶ Parere del 5 giugno 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

¹⁹⁰⁷ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁰⁸ Verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 84.

Proseguono i preparativi di una TPO

Dai verbali del Consiglio federale non emerge fino a che punto esso abbia discusso l'alternativa di una TPO dell'intero gruppo CS nel corso della summenzionata seduta. La CPI ha la bozza di una proposta del Consiglio federale che avrebbe disciplinato la nazionalizzazione di CS, la quale era stata motivata con il fatto che un'intesa tra le due grandi banche non era ancora stata raggiunta e che per questo motivo le uniche alternative erano la nazionalizzazione, il risanamento o il fallimento di CS. Il DFF riteneva le ultime due varianti nel complesso peggiori. Vi era inoltre precisato che la variante della nazionalizzazione sembrava presentare le conseguenze meno negative per l'economia svizzera, ma anche per il sistema finanziario globale. Le misure di liquidità che occorreavano per la variante dell'acquisizione da parte di UBS sarebbero state necessarie per assicurare il proseguimento dell'attività di CS anche nel caso dell'acquisizione da parte della Confederazione¹⁹⁰⁹. La proposta menzionava le tre condizioni seguenti per una TPO:

1. fallimento delle soluzioni nell'ambito dell'economia di mercato o impossibilità di attuarle a causa dell'urgenza;
2. mancanza di una valida alternativa per scongiurare un danno notevole all'economia e al sistema finanziario svizzeri;
3. idoneità e necessità di una TPO per assicurare il proseguimento dell'attività del gruppo finanziario di rilevanza sistemica attivo a livello internazionale.

La proposta è stata predisposta e aggiornata nel corso di quella giornata, il momento preciso non è noto e la CPI non è riuscita a stabilirlo. In ogni caso erano già pronte anche le spiegazioni. I preparativi erano dunque in uno stadio molto avanzato.

7.2.5.3 Seduta della DelFin di domenica 19 marzo 2023, ore 10.45

L'erogazione di crediti d'impegno straordinari richiede il consenso della DelFin (v. riquadro 22). Il Consiglio federale doveva inevitabilmente coinvolgere la DelFin in considerazione delle garanzie che intendeva prestare per agevolare la fusione.

Riquadro 22: La DelFin come organo preposto allo stanziamento di crediti urgenti

La Delegazione delle finanze è un organo delle due Commissioni delle finanze. È stata creata nel 1902 e dispone di una propria base legale con l'articolo 51 LParl. Il suo compito principale è la vigilanza finanziaria concomitante. Un altro compito importante consiste nell'acconsentire allo stanziamento di crediti urgenti per il Parlamento secondo gli articoli 28 e 34 della legge federale del 7 ottobre 2005

¹⁹⁰⁹ Bozza di proposta del Consiglio federale relativa all'ordinanza concernente l'acquisizione temporanea di un gruppo finanziario svizzero di rilevanza sistemica attivo a livello internazionale da parte della Confederazione e relative spiegazioni.

sulle finanze della Confederazione (LFC). Si tratta di una procedura straordinaria di stanziamento dei crediti da parte del Parlamento, ma prevista dalla legge¹⁹¹⁰.

Per la fusione d'urgenza di CS sono stati stanziati crediti d'impegno. Un *credito d'impegno* «determina l'ammontare entro cui il Consiglio federale può contrarre impegni finanziari per uno scopo determinato»¹⁹¹¹. Se le Camere federali stanziavano un credito d'impegno, l'Amministrazione può, per esempio, stipulare contratti con terzi o concedere garanzie.

Sovranità in materia di preventivo e procedura di stanziamento dei crediti: procedura ordinaria e urgente

Il Parlamento detiene la sovranità in materia di preventivo¹⁹¹², ossia ogni spesa effettuata dal Consiglio federale e dall'Amministrazione deve essere autorizzata dal Parlamento. Il Parlamento autorizza le spese con il preventivo per l'esercizio successivo e due aggiunte a un preventivo già adottato¹⁹¹³ dell'esercizio in corso.

Per lo stanziamento dei crediti la legislazione sulle finanze della Confederazione prevede una procedura ordinaria e, a differenza di quanto avviene in numerosi Cantoni, anche una urgente (maggiori dettagli di seguito). Nella «procedura ordinaria» il Consiglio federale sottopone una richiesta al Parlamento con il messaggio concernente il preventivo o un'aggiunta. La procedura prevede una deliberazione di dettaglio, due tornate di appianamento delle divergenze e la decisione delle Camere sulle proposte di un'eventuale conferenza di conciliazione. La «procedura urgente» si attua nei casi in cui non è possibile attendere lo stanziamento «ordinario» nell'ambito del preventivo o di un'aggiunta. Secondo l'articolo 28 capoverso 1 LFC, il Consiglio federale può autorizzare l'avvio o il proseguimento dei lavori prima dello stanziamento del credito d'impegno per i progetti la cui esecuzione non ammette rinvii. Deve domandare previamente il consenso della DelFin¹⁹¹⁴.

- ¹⁹¹⁰ Il primo stanziamento urgente per un importo di 1 miliardo di franchi ha riguardato i crediti per Swissair nel 2001, poi è seguito quello per UBS nel 2008, i crediti COVID-19 negli anni dal 2020 al 2022, il «credito Axpo» nel 2022 e infine i due crediti per la fusione d'urgenza di CS nel 2023. Cfr. Koller Stefan (2024), Art. 51 n. marg. 29a e 30, in: Caroni Andrea / Graf Martin (a c. di), *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn.
- ¹⁹¹¹ Art. 21 cpv. 2 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0).
- ¹⁹¹² Art. 167 Cost. Cfr. in materia di competenze finanziarie dell'Assemblea federale, autorizzazioni di spesa e preventivo, tra tanti, Stauffer Thomas (2023), Art. 167, in: Ehrenzeller Bernhard / Egli Patricia / Hettich Peter / Hongler Peter / Schindler Benjamin / Schmid Stefan G. / Schweizer Rainer J. (a c. di), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 4^a ed., Dike Verlag, Zurigo/San Gallo.
- ¹⁹¹³ La prima aggiunta al preventivo corrente è discussa durante la sessione estiva, mentre la deliberazione sul preventivo per l'anno successivo e sulla seconda aggiunta al preventivo per l'anno corrente si svolge nella sessione invernale. Cfr. art. 25 cpv. 1 LParl.
- ¹⁹¹⁴ Cfr. n. 2.2 dei Principi d'azione della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 28 novembre 2023; in merito alle basi di diritto creditizio per i crediti aggiuntivi, cfr. messaggio del 20 settembre 2024 concernente la seconda aggiunta al preventivo per il 2024, pag. 32 seg.

La condizione per una procedura urgente di stanziamento dei crediti è che l'attesa di uno stanziamento ordinario possa portare a un danno finanziario¹⁹¹⁵. L'urgenza deve essere dimostrata dall'Amministrazione già nel momento in cui sottopone la richiesta al Consiglio federale. È necessario che vi sia un'urgenza temporale; un'importanza materiale o un'auspicabilità politica non sono sufficienti¹⁹¹⁶. Se il Consiglio federale giunge alla conclusione che anche dal suo punto di vista il credito è urgente, lo decreta e sottopone la richiesta alla DelFin.

Deliberazione di un credito urgente da parte della DelFin

Per la DelFin l'urgenza è la condizione di entrata nel merito che verifica sempre approfonditamente come primo punto. Se ritiene che il criterio dell'urgenza sia adempiuto, la DelFin esamina la legalità, la necessità, la non prevedibilità, l'ammontare del credito, le possibilità di compensazione, le ripercussioni in caso di rifiuto della richiesta e l'effetto pregiudiziale della sua decisione.

La DelFin decide il credito per il Parlamento. Non appena la DelFin ha deciso il credito e ha trasmesso la sua decisione al Consiglio federale, questi può contrarre i suoi impegni finanziari. L'articolo 28 capoverso 2 LFC prevede che il Consiglio federale sottoponga poi per approvazione gli impegni urgenti all'Assemblea federale.

Se l'impegno urgente supera i 500 milioni di franchi e se, per la sua successiva approvazione, è chiesta la convocazione di una sessione straordinaria entro una settimana dal consenso della DelFin, questa sessione si svolge nella terza settimana successiva al deposito della domanda¹⁹¹⁷. La convocazione di una sessione straordinaria è stata chiesta e si è svolta l'11 e il 12 aprile 2023 (v. le spiegazioni al n. 8.5).

Informazione preliminare della DelFin

La presidente della DelFin è stata messa al corrente per la prima volta la sera di mercoledì 15 marzo 2023 che il Consiglio federale stava preparando un affare con incidenza finanziaria. La mattina di giovedì 16 marzo e la sera del 18 marzo (n. 7.2.4.6) è stata informata sulla situazione attuale dalla consigliera federale a capo del DFF. D'intesa con la capodipartimento, ha quindi fissato la seduta della DelFin per domenica 19 marzo alle ore 10.45. La scelta dei tempi è dovuta a due motivi: da un lato la DelFin doveva assolutamente prendere una decisione prima che aprissero le borse asiatiche, dall'altro non poteva anticipare la seduta, poiché le trattative erano ancora

¹⁹¹⁵ Cfr. in merito gli art. 24, 25 e 27 cpv. 3 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione (OFC; RS 611.01), che disciplinano espressamente i crediti a preventivo, ma si applicano anche ai crediti d'impegno.

¹⁹¹⁶ Stauffer Thomas (2023), Art. 167 n. marg. 23, in: Ehrenzeller Bernhard / Egli Patricia / Hettich Peter / Hongler Peter / Schindler Benjamin / Schmid Stefan G. / Schweizer Rainer J. (a c. di), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung*, 4ª ed., Zurigo/San Gallo.

¹⁹¹⁷ Art. 28 cpv. 3 LFC

in corso¹⁹¹⁸. Inoltre, il Consiglio federale si sarebbe riunito ancora nel frattempo (v. n. 7.2.5.2).

Preparazione della seduta della DelFin del 19 marzo

La seduta di domenica 19 marzo ha cominciato a essere preparata non appena si è saputo che la DelFin avrebbe dovuto stanziare un credito urgente. La CaF era in contatto con la segreteria della DelFin per quanto riguarda la trasmissione dei documenti segreti e la comunicazione. Vi è stato un intenso coordinamento anche con la SG-DFF e, relativamente alla comunicazione, anche con la CaF. Era previsto che i documenti e la richiesta del Consiglio federale fossero trasmessi al più presto dopo la sua seduta. La trasmissione prevista per giovedì è stata però posticipata, poiché la seduta del Consiglio federale è durata più del previsto¹⁹¹⁹. Il venerdì mattina la CaF ha trasmesso alla segreteria della DelFin un esemplare per ogni membro della DelFin del decreto segreto del Consiglio federale con le sue decisioni del 16 marzo 2023¹⁹²⁰. La DelFin si è riunita immediatamente dopo la trasmissione dei documenti in gran segreto per studiare il decreto segreto.

Seduta di domenica 19 marzo

La seduta è cominciata domenica alle ore 10.45 con un ulteriore studio degli atti¹⁹²¹. Alle 11.15 la DelFin ha tenuto una breve seduta interna. Dalle 11.45 alle 12.30 è seguito un incontro con il presidente della Confederazione e la consigliera federale a capo del DFF, che hanno spiegato le decisioni del Consiglio federale nel decreto segreto di giovedì 16 marzo 2023. Infine, la DelFin ha avuto dei colloqui con il presidente e il vicepresidente della BNS, la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA, il presidente del consiglio di amministrazione, il CEO nonché il *Global Head of Public Policy and Regulatory Foresight* di CS e, per finire, con il vicepresidente del consiglio di amministrazione e il *Chief Compliance and Governance Officer* di UBS. Nel corso di questi colloqui e delle dettagliate sessioni di domande, la DelFin ha acquisito un quadro generale della situazione iniziale e delle condizioni per i crediti d'impegno. I suoi membri hanno attribuito una particolare rilevanza alla questione dell'inevitabilità della soluzione scelta, ai diversi livelli del sostegno di liquidità (SRS, ELA, ELA+, PLB), alla loro necessità e al margine di manovra della BNS, alla garanzia della Confederazione e ai generali rischi giuridici in cui sarebbe incorsa, alla questione delle soluzioni alternative qualora l'acquisizione non fosse andata a buon fine nonché allo scostamento della soluzione scelta dalla legislazione TBTF e dai diritti degli azionisti¹⁹²².

¹⁹¹⁸ Verbale della CdF-N del 30 e 31 marzo 2024, punto 6a all'ordine del giorno, rapporto della DelFin, pag. 1.

¹⁹¹⁹ Cfr. e-mail del segretario della DelFin ai membri della DelFin del 17 marzo 2023, ore 16.37. La direttrice dell'AFF ha informato la segreteria della DelFin che la seduta del Consiglio federale durava più del previsto.

¹⁹²⁰ Dato che era classificato come segreto, il decreto del Consiglio federale poteva essere studiato solo sul posto in versione cartacea e, per esempio, non inviato o portato a casa.

¹⁹²¹ Riguardo alla seduta cfr. anche il rapporto dell'11 marzo 2024 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2023 (FF 2024 1663, pagg. 8 segg.).

¹⁹²² Verbale della seduta della DelFin del 19 marzo 2023.

Durante questa seduta la direttrice dell'AFF ha dichiarato alla DelFin tra l'altro che le autorità svizzere stavano subendo pressioni internazionali «incredibilmente elevate» per non procedere a una liquidazione (*resolution*) di CS in base alla regolamentazione TBTF (risanamento o fallimento)¹⁹²³. La consigliera federale a capo del DFF ha informato la DelFin che anche dal punto delle autorità statunitensi l'acquisizione era la migliore soluzione. Non solo avrebbero accettato un'acquisizione, ma addirittura spinto perché si realizzasse¹⁹²⁴.

Nella sua audizione davanti alla CPI, la consigliera federale a capo del DFF ha inoltre affermato che le autorità statunitensi e britanniche avrebbero voluto evitare una liquidazione (*resolution*) di CS, poiché temevano il rischio di contagio ad altri istituti finanziari, tuttavia non ha percepito questi pareri come una forma di pressione. Anche il presidente e il vicepresidente della BNS hanno confermato di non essere a conoscenza di pressioni dirette esercitate su di loro dalle autorità estere¹⁹²⁵.

7.2.5.4 Preparazione dell'eventuale ordine di una fusione forzata da parte della FINMA

La questione fino a che punto CS potesse essere costretto a una fusione con UBS ha impegnato, a partire dal primo pomeriggio del 19 marzo, anche il consiglio di amministrazione della FINMA, che si è riunito due volte per discuterne (dalle 12.50 alle 13.25 e dalle 14.30 alle 17.00). La seduta è stata diretta dal vicepresidente del consiglio di amministrazione della FINMA, poiché la presidente e il direttore erano assorbiti dalle trattative a Berna.

Prima seduta: prime informazioni sul piano di una fusione forzata di CS

Nel corso della prima seduta delle 12.50, il responsabile della divisione Recovery e Resolution ha riferito che, considerando che non era stata ancora raggiunta un'intesa tra le due grandi banche, il progetto di ordinanza del Consiglio federale prevedeva un articolo 14b opzionale che avrebbe riconosciuto alla FINMA la facoltà di costringere CS a una fusione con UBS. Il consiglio di amministrazione ha manifestato critiche nei confronti di questa opzione, tanto più che il vero ruolo della FINMA è assicurare le altre soluzioni possibili (risanamento/fallimento). Si è inoltre chiesto su quale base fattuale la FINMA, in qualità di autorità indipendente, fosse in grado di ordinare una fusione. Ha quindi constatato che l'articolo 14b costituiva il requisito minimo per consentire alla FINMA di imporre a CS l'acquisizione, poiché l'integrazione del diritto di impartire istruzioni nell'ordinanza di necessità avrebbe conferito alla competenza della FINMA al riguardo una base più chiara e appropriata di quanto sarebbe avvenuto se fosse stata fondata unicamente sulle misure di protezione sancite dalla LBCR. Ha inoltre discusso i rischi di responsabilità per la FINMA e i membri del suo consiglio

¹⁹²³ Verbale della seduta della DelFin del 19 marzo 2023, pag. 37.

¹⁹²⁴ Verbale della seduta della DelFin del 19 marzo 2023, pag. 17 seg.

¹⁹²⁵ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 78; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pagg. 7 e 20; risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024, pag. 9.

di amministrazione, che sono disciplinati nella legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (art. 19 LFINMA).

Infine, il responsabile della divisione Recovery e Resolution ha aggiunto che uno scenario di *no deal*, quindi il mancato raggiungimento di un'intesa, avrebbe molto probabilmente condotto a un risanamento da parte della FINMA in tempi brevi¹⁹²⁶. A questa eventualità si era pronti, ma nessuno riusciva per il momento a prevedere se un risanamento avrebbe ripristinato la fiducia in pari misura di un'acquisizione e quali ripercussioni il primo risanamento in assoluto di una G-SIB avrebbe avuto per l'industria finanziaria svizzera e globale¹⁹²⁷.

Seconda seduta: dibattito sulla bozza di decisione che ordinava la fusione

Nella sua seconda seduta, cominciata alle 14.30, il consiglio di amministrazione della FINMA ha discusso la bozza di decisione che la divisione competente aveva preparato sulla base dell'articolo 14b dell'ordinanza di necessità¹⁹²⁸. Il consiglio di amministrazione è stato informato che le trattative tra CS e UBS erano tuttora in corso e che l'opzione di una fusione forzata costituiva solo l'*ultima ratio*. Secondo la decisione predisposta, la FINMA avrebbe ordinato la fusione e privato un eventuale ricorso dell'effetto sospensivo.

Una possibile alternativa sarebbe stata rimuovere gli organi attuali di CS e nominarne di nuovi che sostenessero la fusione. Questa opzione non è stata tuttavia ritenuta realistica considerando il poco tempo a disposizione, quindi si è preferito lo scenario di ripiego con la decisione che ordinava la fusione¹⁹²⁹. Il consiglio di amministrazione ha ribadito che avrebbe acconsentito a una decisione solo se il prezzo di vendita fosse stato noto ed equo. Il responsabile della divisione ha precisato che, con la decisione proposta, la FINMA avrebbe imposto a CS di accettare il risultato delle trattative condotte dalle autorità, tuttavia ciò non significava che il risultato fosse equo. Il mandato si limitava a imporre un risultato delle trattative.

Il consiglio di amministrazione ha quindi indicato le seguenti condizioni per approvare la decisione di vendita forzata: il prezzo doveva essere noto e ritenuto adeguato da entrambe le parti. Infine, il consiglio di amministrazione ha convenuto di presentare alla sua presidente la seguente formulazione come requisito per adottare la decisione: «[...] l'offerta di UBS Group SA è stata sottoposta al Consiglio federale, che l'approva, e il Consiglio federale, la BNS e la FINMA ritengono l'offerta adeguata considerando la situazione critica» (trad.).

¹⁹²⁶ La bozza della decisione di risanamento della FINMA del 17 marzo 2023 (v. n. 7.2.3.6) prevedeva il 19 marzo 2023 che il risanamento di CS sarebbe stato attivato con effetto dal 19 marzo 2023 alle ore 20 (bozza della decisione di risanamento della FINMA nel caso CS del 19 marzo 2023, n. A.1.).

¹⁹²⁷ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 19 marzo 2023, dalle 12.50 alle 13.25.

¹⁹²⁸ Decisione della FINMA del 19 marzo 2023 (bozza) nel caso Credit Suisse Group SA concernente l'ordine di eseguire una fusione con UBS SA.

¹⁹²⁹ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 19 marzo 2023, dalle 14.30 alle 15.30.

Alle 16.45 il consiglio di amministrazione è venuto a sapere che un'intesa era stata raggiunta (v. n. 7.2.5.5) e ha interrotto la seduta¹⁹³⁰.

7.2.5.5 **Intesa tra le banche e attuazione della soluzione raggiunta da parte del Consiglio federale e della DelFin**

Alle ore 15 il Consiglio federale si è riunito per la seconda parte della seduta e ha constatato che il presidente del consiglio di amministrazione di CS aveva mostrato un'apertura molto maggiore nei confronti della DelFin. Ora l'obiettivo doveva rimanere quello di concludere al più presto un accordo con UBS¹⁹³¹.

È stata discussa una nuova proposta di compromesso, in base alla quale l'aumento da 5 a 9 miliardi di franchi della garanzia della Confederazione avrebbe consentito a UBS di portare il prezzo di acquisto a 3 miliardi. È stato peraltro osservato che, con un prezzo di 3 miliardi, sarebbero stati meglio indennizzati i diritti degli azionisti che, con tale accordo, erano comunque limitati. Dal verbale della seduta del Consiglio federale emerge che in quel momento il Consiglio federale stava anche discutendo l'alternativa di imporre a CS l'accettazione della proposta di compromesso summenzionata, conformemente all'articolo 14b dell'ordinanza di necessità, nel caso in cui le banche non fossero giunte a un accordo¹⁹³². Per il Collegio governativo la fusione forzata rappresentava solo l'*ultima ratio*, da evitare per svariati motivi, tra cui gli elevati rischi giuridici¹⁹³³.

Mentre dibatteva ancora su questi punti, il Consiglio federale ha ricevuto, verso le 16.45, l'informazione che CS e UBS avevano raggiunto un'intesa sulle nuove condizioni¹⁹³⁴.

A seguito dell'intesa, CS ha domandato altri 30 miliardi di franchi sotto forma di ELA+ alla BNS¹⁹³⁵, che ha accolto anche questa richiesta¹⁹³⁶.

Elementi chiave della soluzione raggiunta

Nell'ambito dell'acquisizione, il Consiglio federale ha adottato il seguente pacchetto di misure nell'ambito del diritto di necessità (art. 184 cpv. 3 e art. 185 cpv. 3 Cost.):

- l'articolo 14a capoverso 1 dell'ordinanza di necessità formulava in modo generale la competenza della Confederazione di concedere alla banca assuntrice

¹⁹³⁰ Verbale della seduta del consiglio di amministrazione della FINMA del 19 marzo 2023, dalle 14.30 alle 15.30.

¹⁹³¹ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹³² Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹³³ Promemoria interno del DFF del giugno 2023.

¹⁹³⁴ Verbale della seduta straordinaria del Consiglio federale del 19 marzo 2023, in merito all'informazione sull'intesa raggiunta cfr. anche il verbale della seduta della CPI dell'11 ottobre 2023, pag. 3.

¹⁹³⁵ Richiesta di ELA+ di CS alla BNS del 19 marzo 2023, pag. 2.

¹⁹³⁶ Cronologia della BNS/FINMA. Cfr. in merito anche «La Banca nazionale sostiene l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS con un esteso sostegno di liquidità», comunicato stampa della BNS del 19 marzo 2023.

- (in concreto UBS) una garanzia a copertura delle perdite per gli attivi da liquidare della banca assunta (in concreto CS);
- il capoverso 2 prevedeva che la garanzia a copertura delle perdite ammontasse al massimo a 9 miliardi di franchi svizzeri¹⁹³⁷;
 - il capoverso 3 stabiliva le condizioni che dovevano essere adempiute per il versamento della garanzia: tutti gli attivi da liquidare dovevano essere stati realizzati definitivamente (lett. a) e UBS doveva sostenere le prime perdite definitive di 5 miliardi di franchi svizzeri (lett. b);
 - il capoverso 3 lettera c prevedeva che la FINMA sorvegliasse l’adempimento delle condizioni di cui al capoverso 3 lettere a e b e confermasse alla Confederazione le perdite di 5 miliardi di franchi svizzeri subite definitivamente dalla banca assuntrice e le perdite definitive da coprire con la garanzia;
 - l’articolo 14a capoverso 4 sanciva infine che i dettagli erano disciplinati nel contratto di garanzia concluso tra la Confederazione e la banca assuntrice (UBS).

L’articolo 14b, discusso nelle due sedute del Consiglio federale del 19 marzo 2023, che prevedeva la possibilità di ordinare vendita, non è stato infine inserito nell’ordinanza di necessità. Dai verbali della seduta del Consiglio federale non si evince quando questa decisione sia stata adottata.

In seguito, alle ore 22.00, la FINMA ha disposto l’azzeramento delle obbligazioni AT1¹⁹³⁸.

Tabella 24: Panoramica degli importi accordati dalla BNS e dalla Confederazione a CS e UBS

Misure	Attori coinvolti	Data della decisione	Base legale	Importo
ELA e schema di rifinanziamento straordinario	BNS, CS	16 marzo 2023	LBN	Circa 48 miliardi di franchi (effettivamente fruiti)
ELA+	BNS, CS/UBS	17 marzo 2023 e 19 marzo 2023 (ammontare stabilito il 19 marzo 2023)	Diritto di necessità	100 miliardi di franchi (effettivamente fruiti: 50 mia. fr. ¹⁹³⁹)

¹⁹³⁷ RS **952.3**. L’articolo 14a ha potuto essere stralciato dopo che UBS ha rescisso il contratto di garanzia. Abrogato dal n. I dell’ordinanza del 6 settembre 2023, in vigore dal 15 settembre 2023 (RU **2023** 495).

¹⁹³⁸ Decisione della FINMA del 19 marzo 2023 Abschreibung des zusätzlichen Kernkapitals («Additional Tier 1» oder «AT1»).

¹⁹³⁹ La prima richiesta di ELA+ del 17 marzo 2023 ammontava a 20 miliardi di franchi, la seconda del 19 marzo 2023 complessivamente a 30 miliardi di franchi, di cui 20 in dollari americani, 5 in franchi svizzeri e 5 in euro (richiesta di ELA+ di CS alla BNS del 19 marzo 2023, pag. 3).

Misure	Attori coinvolti	Data della decisione	Base legale	Importo
PLB	DFF, DelFin, BNS, CS	19 marzo 2023	Diritto di necessità	100 miliardi di franchi (effettivamente fruiti: 70 mia. fr. ¹⁹⁴⁰)
Garanzia a copertura delle perdite	DFF, DelFin, UBS	19 marzo 2023	Diritto di necessità	9 miliardi di franchi

Messi a disposizione 257 miliardi di franchi, effettivamente fruiti circa 168 miliardi di franchi

Approvazione dei crediti da parte della DelFin

Per attuare la soluzione raggiunta occorreva ora lo stanziamento da parte della DelFin del credito d'impegno di 100 miliardi di franchi per i sostegni di liquidità. Al momento dell'intesa tra le due banche, la DelFin era ancora riunita e, in particolare tra le 15.30 e le 16.40, ha chiesto alla direttrice dell'AFF di illustrare più dettagliatamente la proposta del Consiglio federale, di cui ha discusso in particolare i rischi finanziari per la Confederazione.

Una volta raggiunta l'intesa, il Consiglio federale ha sottoposto alla DelFin una proposta di stanziamento di un credito d'impegno urgente pari a 9 miliardi di franchi per una garanzia della Confederazione a copertura delle perdite a favore di UBS. Il Consiglio federale spiegava che la Confederazione avrebbe così agevolato l'acquisizione di CS assumendosi le possibili perdite derivanti dalla vendita di portafogli (in particolare titoli) che non erano in linea con l'attività di UBS. Data l'urgenza, il Consiglio federale ha pregato di prendere una decisione nei tempi più rapidi possibili e di comunicarla entro le ore 18¹⁹⁴¹. La DelFin ha proseguito la seduta alle 17.20 alla presenza del presidente della Confederazione, della consigliera federale a capo del DFF nonché della direttrice e del vicedirettore dell'AFF. È stata quindi trattata la proposta del Consiglio federale di una garanzia di 9 miliardi di franchi (v. in merito più sopra). La DelFin sapeva che questa garanzia era oggetto delle trattative sin dal precedente dibattito, ma non era ancora a conoscenza della soluzione trovata.

La DelFin ha approvato i crediti urgenti per il finanziamento e trasmesso il suo consenso per i due crediti d'impegno al DFF e alla CaF alle ore 17.47¹⁹⁴², dopo di che il Consiglio federale ne è stato immediatamente informato. La stessa sera è seguita la lettera ufficiale con il consenso alle proposte del DFF. Dopo la conferenza stampa tenuta dal Consiglio federale, anche la DelFin ha pubblicato un comunicato stampa in tarda serata¹⁹⁴³.

¹⁹⁴⁰ Ripartiti in 45 miliardi di dollari americani, 20 miliardi di franchi svizzeri e 5 miliardi di euro (richiesta del PLB da parte di CS alla BNS del 19 marzo 2023, pag. 3).

¹⁹⁴¹ Lettera del Consiglio federale alla DelFin «*Neuer dringlicher Verpflichtungskredit für die Gewährung einer Garantie des Bundes an die UBS zur Verlustabsicherung abzuwickelnder Aktiven der übernommenen Bank*», 19 marzo 2023.

¹⁹⁴² Cronologia del DFF del 26 giugno 2023.

¹⁹⁴³ «La Delegazione delle finanze dà il suo consenso a due crediti d'impegno urgenti per un totale di 109 miliardi di franchi», comunicato stampa della DelFin del 19 marzo 2023.

Informazioni ai membri del Parlamento

La DelFin ha poi trasmesso al presidente del Consiglio nazionale e alla presidente del Consiglio degli Stati una lettera in cui esponeva le sue decisioni, affinché i membri dell'Assemblea federale potessero chiederne la convocazione in sessione straordinaria come previsto dall'articolo 28 capoverso 3 LFC¹⁹⁴⁴. Le presidenze delle Camere hanno inoltrato la lettera della DelFin corredandola di un proprio scritto. Ciò ha reso possibile la convocazione in sessione straordinaria¹⁹⁴⁵.

7.2.6 Comunicazione durante la crisi acuta (15–19 marzo 2023)

Il primo giorno della crisi acuta, 15 marzo 2023, l'OD ha deciso che la BNS e la FINMA avrebbero pubblicato un comunicato stampa congiunto alle 20.30 di quello stesso giorno¹⁹⁴⁶. Nel comunicato è stato enfatizzato che i problemi di alcune banche statunitensi non implicavano rischi per le banche svizzere e che CS adempiva le esigenze prudenziali in materia di capitale e di liquidità¹⁹⁴⁷.

Il DFF, che era a conoscenza del previsto comunicato stampa della BNS e della FINMA, ne ha messo al corrente il portavoce del Consiglio federale¹⁹⁴⁸. D'intesa con la capodipartimento, l'allora portavoce del Consiglio federale ha trasmesso il comunicato stampa ai consiglieri federali prima della sua pubblicazione¹⁹⁴⁹. Questo comunicato stampa della BNS e della FINMA non era stato precedentemente discusso in seno al Consiglio federale né da questi approvato e non è stato un tema di discussione neppure nella seduta del Consiglio federale del 16 marzo¹⁹⁵⁰. Il comunicato ha determinato una provvisoria stabilizzazione dell'azione CS, che il 16 marzo ha aperto a un prezzo nettamente superiore a quello di chiusura del 15 marzo. L'effetto è stato tuttavia di breve durata e già nel corso della giornata il prezzo dell'azione è tornato a scendere¹⁹⁵¹.

Preparazione della comunicazione delle autorità durante la crisi

Tra il 15 e il 19 marzo 2023 si sono tenute circa otto riunioni di coordinamento tra i responsabili della comunicazione del DFF, della SFI, della BNS e della FINMA condotte dal portavoce del Consiglio federale. Nei lavori è stata coinvolta anche la collaboratrice personale della consigliera federale a capo del DFF. I responsabili della

¹⁹⁴⁴ Lettera della DelFin al presidente del Consiglio nazionale e alla presidente del Consiglio degli Stati del 19 marzo 2023.

¹⁹⁴⁵ Cfr. art. 3 cpv. 2 LParl in combinato disposto con l'art. 28 cpv. 3 LFC. Lettera delle presidenze delle Camere del 20 marzo 2023 ai membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati.

¹⁹⁴⁶ Verbale della riunione dell'OD del 15 marzo 2023.

¹⁹⁴⁷ «La BNS e la FINMA prendono posizione sulle incertezze sul mercato», comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023.

¹⁹⁴⁸ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁴⁹ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale ai membri del Consiglio federale del 15 marzo 2023, ore 19.36.

¹⁹⁵⁰ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 39; verbale della seduta del Consiglio federale del 16 marzo 2023.

¹⁹⁵¹ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024.

comunicazione di UBS e CS sono intervenuti a due riunioni. Questi lavori si basavano sul piano di comunicazione predisposto dalla CaF e dal DFF nel novembre 2022 (n. 6.4.4), che era stato finalizzato il 1° dicembre per un'eventuale decisione del Consiglio federale. Dato che il piano di comunicazione era pronto, è stato possibile prendere rapidamente contatto con i diversi interlocutori. I punti essenziali dei contenuti della comunicazione relativa ai dispositivi ELA, ELA+ e PLB erano già definiti. In marzo la difficoltà consisteva nel preparare una comunicazione condivisa sulle decisioni concrete quando le trattative erano ancora in atto e i risultati incerti. In questa fase il Consiglio federale ha dovuto decidere in merito al piano di comunicazione e ai contenuti, sebbene svariati elementi fossero ancora in sospeso¹⁹⁵². Le questioni della comunicazione sono state discusse in via preliminare in seno al CC e all'OD¹⁹⁵³.

Dalla posizione ufficiale passiva del 16 marzo 2023 alla conferenza stampa del 19 marzo 2023 alle 19.30

Dopo che il 15 marzo 2023 erano apparsi diversi articoli online relativi a CS, i responsabili della comunicazione della CaF e del DFF si sono coordinati con i responsabili della comunicazione di tutti i dipartimenti. La responsabilità per le richieste di informazioni da parte dei media è stata assunta dal DFF¹⁹⁵⁴.

In vista della seduta straordinaria del Consiglio federale di giovedì 16 marzo 2023 (nel pomeriggio), la mattina dello stesso giorno si sono incontrati il portavoce del Consiglio federale e il portavoce del DFF per elaborare una posizione ufficiale passiva qualora l'informazione fosse trapelata¹⁹⁵⁵. La posizione ufficiale passiva preparata dal DFF è stata discussa a più riprese nel corso della giornata. Su proposta del Consiglio federale è stato stabilito che una comunicazione in materia sarebbe stata appropriata solo quando tutti gli elementi del pacchetto fossero noti e approvati. Le decisioni del Consiglio federale non dovevano quindi essere comunicate. Anche la pubblicazione dell'ordinanza doveva attendere fino alla comunicazione dell'eventuale acquisizione. La strategia di comunicazione doveva essere continuamente adeguata¹⁹⁵⁶. Nella sua seduta del 16 marzo, il Consiglio federale ha infine adottato una breve posizione ufficiale senza informazioni a livello di contenuti. Si limitava ad affermare che il Consiglio federale era stato informato dalla FINMA e dalla BNS sulla situazione di CS senza che fosse comunicato il contenuto dell'incontro e vi si faceva riferimento al comunicato stampa della FINMA e della BNS del 15 marzo¹⁹⁵⁷.

Nella summenzionata seduta, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di sottoporgli un piano di comunicazione, predisposto in collaborazione con la CaF, al più tardi entro domenica 19 marzo 2023. Esso doveva contenere il processo e i contenuti della comunicazione (comunicati stampa, schede informative, note di discussione ecc.)¹⁹⁵⁸.

¹⁹⁵² Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 34.

¹⁹⁵³ Risposte scritte alla CPI del 12 gennaio 2024.

¹⁹⁵⁴ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale alle segreterie generali di tutti i dipartimenti del 15 marzo 2023, ore 18.06.

¹⁹⁵⁵ Cronologia «Communication CS-UBS», allegato alle risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁵⁶ Proposta del DFF al Consiglio federale del 18 marzo 2023.

¹⁹⁵⁷ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale alla SG-DFF e alla SFI del 16 marzo 2023, ore 19.11.

¹⁹⁵⁸ Decisione del Consiglio federale del 16 marzo 2023.

La stessa sera si è tenuta una riunione di coordinamento diretta dal portavoce del Consiglio federale¹⁹⁵⁹ durante la quale sono stati conferiti i mandati per l'elaborazione dei documenti necessari¹⁹⁶⁰. In serata era già disponibile una prima bozza, non ancora consolidata, di un comunicato stampa elaborato dalla SFI. Sin dall'inizio si lavorava con lo scenario principale «acquisizione di CS da parte di UBS». Nella bozza di comunicato si affermava, tra l'altro, che il Consiglio federale accoglieva con favore la prevista acquisizione di CS da parte di UBS e che la Confederazione prestava una garanzia di 100 miliardi di franchi a fronte dei sostegni di liquidità erogati dalla BNS a CS¹⁹⁶¹.

Il giorno seguente il portavoce del Consiglio federale ha incaricato il DFF di perfezionare il piano di comunicazione e di inserirvi diversi elementi (traduzioni, coordinamento della comunicazione con la Delfin, procedura da seguire per l'invito alla conferenza stampa e la relativa organizzazione ecc.) che dovevano essere considerati per l'ulteriore lavoro di pianificazione, nella quale è stata integrata anche l'informazione preliminare delle presidenze delle Camere e dei partiti. Alle ore 16.00 si è tenuto un colloquio tra i responsabili della comunicazione sul piano di comunicazione integrato¹⁹⁶², che il portavoce del Consiglio federale ha trasmesso alle ore 19.45 all'allora cancelliere della Confederazione e all'allora vicecancelliere alla guida del Settore Consiglio federale¹⁹⁶³.

Sabato 18 marzo 2023 sono proseguiti i lavori sul piano di comunicazione e sono stati finalizzati tutti i documenti (note di discussione per i partecipanti alla conferenza stampa, comunicati stampa, FAQ e schede informative) con i messaggi, nell'eventualità che la transazione fosse realizzata. Il piano di comunicazione con la bozza di comunicato stampa è stato distribuito per la seduta del Consiglio federale alle ore 17.00. Nella nota informativa del DFF del 18 marzo si evidenziava l'importanza di una comunicazione coordinata da parte del Consiglio federale, non solo qualora si fosse realizzato lo scenario della vendita, ma anche negli scenari alternativi. La situazione di CS induceva il DFF a presupporre che domenica il Consiglio federale avrebbe dovuto rilasciare una comunicazione in ogni caso¹⁹⁶⁴.

A partire dal pomeriggio del 18 marzo, i responsabili della comunicazione delle autorità si sono concertati con quelli di UBS e CS¹⁹⁶⁵. Una comunicazione pubblica concordata tra le autorità che prevedesse anche una conferenza stampa congiunta con le autorità e le banche collimava con l'idea iniziale di UBS che l'aveva formulata nel

¹⁹⁵⁹ Cronologia «*Communication CS-UBS*», allegato alle risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁶⁰ Cronologia «*Communication CS-UBS*», allegato alle risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁶¹ Bozza del comunicato stampa nell'e-mail della SFI all'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale del 16 marzo 2023, ore 20.07.

¹⁹⁶² Classificato come segreto.

¹⁹⁶³ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale all'allora cancelliere della Confederazione e all'allora vicecancelliere alla guida del Settore Consiglio federale del 17 marzo 2023, ore 19.45.

¹⁹⁶⁴ Nota informativa del DFF del 18 marzo 2023.

¹⁹⁶⁵ Piano di comunicazione del 18 marzo 2023.

suo elenco di richieste (v. n. 7.2.1)¹⁹⁶⁶. Alla riunione di coordinamento delle ore 20.00 sono quindi intervenuti per la prima volta anche i responsabili della comunicazione delle due banche. Tutti i partecipanti alla riunione hanno approvato il piano di comunicazione e hanno convenuto che entro il giorno seguente dovevano essere approntati i comunicati stampa e le note di discussione sullo scenario della vendita, qualunque fosse lo stato delle trattative tra le banche¹⁹⁶⁷. Dopo questa riunione il portavoce del Consiglio federale ha informato i suoi membri che tutti i lavori di comunicazione erano stati coordinati con le divisioni delle due banche competenti in questo ambito e che il coordinamento sarebbe proseguito il giorno successivo, concertandosi anche su come procedere¹⁹⁶⁸.

Il piano di comunicazione finalizzato con le bozze del comunicato stampa e delle note di discussione per il presidente della Confederazione e la consigliera federale a capo del DFF è stato distribuito ai membri del Consiglio federale per la seduta del 19 marzo¹⁹⁶⁹.

Domenica 19 marzo 2023 i responsabili della comunicazione hanno tenuto tre riunioni di coordinamento. La CaF ha informato gli operatori dei media accreditati per e-mail già alle ore 15.00 che in serata si sarebbe tenuta un'importante conferenza stampa, senza menzionare l'argomento¹⁹⁷⁰. Si è scelto di procedere in questo modo perché i giornalisti non sono generalmente presenti a Berna di domenica e la SSR doveva preparare la trasmissione. Quando, poco dopo le 17.00, l'acquisizione era certa, sono stati modificati i documenti e le note di discussione aggiornate sono state distribuite ai membri del Consiglio federale in vista della conferenza stampa delle 19.30. A distanza di mezz'ora, dopo la decisione positiva della DelFin, la CaF ha trasmesso ai giornalisti l'invito alla conferenza stampa prevista per le 19.30¹⁹⁷¹.

Conferenza stampa del 19 marzo 2023

Parallelamente alla conferenza stampa sono stati pubblicati il comunicato stampa¹⁹⁷² in quattro lingue, le FAQ e l'*ordinanza concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie a copertura delle perdite per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale sviz-*

¹⁹⁶⁶ UBS, *DRAFT conditions for initial discussion*, 15 marzo 2023 e affare del consiglio di amministrazione della FINMA, *Zustimmung zu den Eckwerten der Übernahme der Credit Suisse Group AG durch die UBS Group AG*, 18 marzo 2023.

¹⁹⁶⁷ Cronologia «Communication CS-UBS», allegato alle risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁶⁸ Messaggio trasmesso su Threema dall'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale al collegio del Consiglio federale, 18 marzo 2023, ore 22.36.

¹⁹⁶⁹ Piano di comunicazione, stato: 18 marzo 2023, ore 21.45; comunicato stampa del 19 marzo 2023, stato: ore 8.00; nota informativa del presidente della Confederazione e della consigliera federale a capo del DFF, stato: 19 marzo 2023, ore 6.20.

¹⁹⁷⁰ E-mail della CaF del 19 marzo 2023, ore 15.03.

¹⁹⁷¹ E-mail della CaF del 19 marzo 2023, ore 18.28.

¹⁹⁷² «Garanzia della stabilità del mercato finanziario: il Consiglio federale approva e sostiene l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

zera a banche di rilevanza sistemica, adottata dal Consiglio federale il 16 marzo, le relative modifiche del 19 marzo¹⁹⁷³ e il rapporto esplicativo.

Secondo l'allora portavoce del Consiglio federale, era importante rilasciare una comunicazione in tempi rapidi, nello specifico prima che aprissero le borse asiatiche. L'obiettivo principale della conferenza stampa era infatti anche comunicare in modo credibile la soluzione presentata, tranquillizzare i mercati finanziari e scongiurare una crisi finanziaria internazionale¹⁹⁷⁴. Il portavoce del Consiglio federale aveva già osservato nel dispositivo di comunicazione del novembre 2022 che in un affare di questa portata le dichiarazioni rilasciate nel corso della conferenza stampa erano analizzate fino alle virgole, pertanto le note di discussione dovevano essere formulate con precisione e armonizzate¹⁹⁷⁵.

Alla conferenza stampa hanno preso parte il presidente della Confederazione, la consigliera federale a capo del DFF, la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, il presidente della BNS nonché i presidenti dei consigli di amministrazione di UBS e CS¹⁹⁷⁶. Il presidente della Confederazione ha aperto la conferenza stampa con un'informazione di carattere generale, richiamando la situazione di CS nei mesi precedenti. Le turbolenze sui mercati finanziari avevano contribuito a destabilizzare la banca e la priorità assoluta era assicurare la liquidità a una banca di rilevanza sistemica. Per questo motivo il Consiglio federale aveva preso decisioni al riguardo già giovedì. Venerdì è poi emerso chiaramente che i deflussi di liquidità erano troppo ingenti e che non sarebbe stato più possibile ripristinare la fiducia. Per questo motivo il Consiglio federale ha sostenuto l'acquisizione di CS da parte di UBS, nella convinzione che fosse la soluzione migliore per limitare il più possibile la perdita di fiducia sui mercati finanziari e i rischi per la Svizzera.

Ha quindi preso la parola la consigliera federale a capo del DFF, la quale ha affermato che gli obiettivi prioritari erano salvaguardare gli interessi della Svizzera, contribuire a stabilizzare i mercati finanziari internazionali e proteggere la piazza finanziaria svizzera e l'economia. Ha poi illustrato le decisioni concrete del Consiglio federale e spiegato che erano state adottate nell'ambito del diritto di necessità e che sarebbero state sostituite dal diritto ordinario. La Delfin aveva stanziato i crediti d'impegno richiesti

¹⁹⁷³ Giovedì 16 marzo 2023 è entrata in vigore un'ordinanza di necessità concernente il sostegno supplementare di liquidità ELA+. Questa ordinanza non è stata pubblicata e non ci sono state comunicazioni in proposito.

Ordinanza 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 (versione del 16 marzo 2023 e modifiche del 19 marzo 2023).

¹⁹⁷⁴ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024; cronologia «Communication CS-UBS», allegato alle risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

¹⁹⁷⁵ E-mail dell'allora vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale alla segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e alla SG-DFF del 2 novembre 2022, ore 18.51.

¹⁹⁷⁶ Presidente della Confederazione Alain Berset, capo del DFI, consigliera federale Karin Keller-Sutter, capo del DFF, Marlene Amstad, presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, Thomas Jordan, presidente della BNS, Colm Kelleher, presidente del consiglio di amministrazione del gruppo UBS, Axel Lehmann, presidente del consiglio di amministrazione di CS; direzione: vicecancelliere André Simonazzi, portavoce del Consiglio federale.

(sostegni di liquidità e garanzia limitata a copertura delle perdite). Il Consiglio federale ha deplorato che CS non sia riuscito a fare fronte alle difficoltà con le proprie forze. L'acquisizione di CS da parte di UBS intendeva ripristinare la fiducia. La capodipartimento ha sottolineato che i rischi di questa soluzione erano notevolmente minori rispetto a quelli degli altri scenari considerati.

Il presidente della BNS ha poi illustrato la posizione e il ruolo della BNS in questa operazione, in concreto la necessità di sostegni di liquidità e, soprattutto, anche gli strumenti che erano stati creati (PLB). La presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha affermato che si trattava di una soluzione valida, stabile e praticabile di un problema acuto e ha assicurato che l'attività bancaria di CS funzionava senza interruzioni. La soluzione presentata, insieme alle misure di stabilizzazione della Confederazione e della BNS per garantire la liquidità, nonché la conversione ordinata dalla FINMA delle obbligazioni AT1 in capitale proprio servivano a riportare stabilità sul mercato finanziario. La consigliera federale a capo del DFF ha valutato la soluzione come corretta nell'ottica politico-istituzionale. Non si trattava di un *bail-out*, ma di una soluzione commerciale, ossia l'acquisizione di CS da parte di UBS. Sono seguite le dichiarazioni dei presidenti dei consigli di amministrazione di UBS e di CS.

Sia il presidente della Confederazione sia la consigliera federale a capo del DFF hanno trasmesso le comunicazioni più importanti anche in inglese, appositamente per tranquillizzare le autorità estere e gli attori internazionali¹⁹⁷⁷.

Questa comunicazione ha riscosso una vasta eco sui media nazionali e internazionali e ha riportato un po' di calma anche sui mercati finanziari (v. n. 8.1 segg.).

Due giorni dopo la decisione di acquisizione, il 21 marzo 2023, il Consiglio federale ha reso nota in un comunicato stampa la decisione del DFF di sospendere provvisoriamente il versamento di determinate retribuzioni variabili ad alcuni dipendenti di CS. Tale misura è prevista dall'articolo 10a LBCR se a una banca di rilevanza sistemica è accordato un aiuto statale diretto o indiretto con fondi della Confederazione¹⁹⁷⁸.

8 Fase 4: attuazione della fusione d'urgenza

Dopo che nel capitolo 7 sono stati esposti gli eventi che hanno condotto alla fusione d'urgenza tra CS e UBS il 19 marzo 2023, nel capitolo 8 vengono delineate le misure volte ad attuare la concentrazione. Questa quarta e ultima fase non ha rivestito un ruolo centrale nell'inchiesta della CPI, poiché se ne era già occupata la DelFin con il contratto di garanzia tra UBS e la Confederazione¹⁹⁷⁹.

Nel numero 8.1 è descritta la reazione dei mercati alla fusione. Nel numero 8.2 è presentata la finalizzazione di diversi contratti tra le due banche nonché tra UBS e la

¹⁹⁷⁷ Conferenza stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

¹⁹⁷⁸ «Il Consiglio federale si pronuncia in merito alle retribuzioni variabili di Credit Suisse», comunicato stampa del Consiglio federale del 21 marzo 2023.

¹⁹⁷⁹ Rapporto dell'11 marzo 2024 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2023 (FF 2024 1663, pag. 10).

Confederazione. I lavori delle autorità per accompagnare le misure adottate sono trattati nel numero 8.3. Il numero 8.4 fornisce una breve panoramica dei rapporti delle autorità pubblicati dopo la fusione d'urgenza di CS come pure dei rapporti commissionati a esperti. Il numero 8.5 si occupa della deliberazione sui crediti approvati dalla DelFin nelle Commissioni delle finanze e nelle Camere federali. Infine, il numero 8.6 riepiloga i procedimenti giudiziari in corso.

8.1 Ripercussioni immediate delle misure adottate

Il 20 marzo 2023, quando le borse hanno aperto, non si è verificato un tracollo e la stabilità del mercato finanziario è stata salvaguardata. Di seguito sono presentati l'andamento del corso delle azioni UBS e CS e le ripercussioni sul mercato degli strumenti finanziari AT1.

Andamento del corso delle azioni UBS e CS

I corsi si sono stabilizzati a partire dal 20 marzo 2023 e poi si sono progressivamente ripresi. L'azione UBS ha evidenziato un andamento positivo. Il corso di chiusura del 17 marzo 2023 era di 18.36 franchi, il 20 marzo 2023 di 19.11 franchi e poi è lentamente salito fino a raggiungere 31.82 franchi il 3 giugno 2024¹⁹⁸⁰. Il corso dell'azione CS del 17 marzo era di 1.90 franchi, il 20 marzo è sceso a 0.69 franchi e, a partire dal 21 marzo 2023 è oscillato attorno a 0.84 franchi¹⁹⁸¹. Anche i premi dei contratti di copertura da un'eventuale insolvenza (*credit default swap*) sono nettamente diminuiti¹⁹⁸².

Valutazione delle obbligazioni AT1 e andamento del mercato

Le scelte compiute dalla Svizzera per stabilizzare il mercato finanziario sono state apprezzate dalle autorità europee di vigilanza sulle banche, che hanno nel contempo sottolineato come il mercato bancario europeo fosse stabile e in grado di contrastare una destabilizzazione delle banche europee. Le autorità di vigilanza temevano una certa destabilizzazione degli strumenti di capitale correnti (p. es. *bail-in bond*, obbligazioni AT1) a seguito dell'azzeramento delle obbligazioni AT1 di CS e si sono viste costrette a comunicare ai mercati che continuava a valere il quadro di liquidazione (*resolution*) delineato a livello europeo. Le autorità bancarie europee volevano così impedire ripercussioni troppo pesanti per il mercato delle obbligazioni AT1¹⁹⁸³. Rispetto allo stesso periodo del 2022, le emissioni di AT1 si erano in realtà dimezzate

¹⁹⁸⁰ Finanzen.ch, UBS Aktie, www.finanzen.ch/kurse/historisch/ubs/amex/ 17.3.2023 - 20.7.2024 (stato: 4 giugno 2024). In merito all'andamento dell'attività di UBS cfr. anche le spiegazioni nel compendio del rapporto sulla stabilità finanziaria 2024 della BNS (*Bericht zur Finanzstabilität 2024*), pag. 3 segg.

¹⁹⁸¹ Per maggiori dettagli sull'andamento del corso delle azioni di CS cfr. il rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 16 segg.

¹⁹⁸² Cfr. *Item 1; SNB, Financial stability Report 2024*, nota interna della SFI per FSB Plenary, pag. 48, grafico 4.19.

¹⁹⁸³ Riguardo agli strumenti AT1, v. n. 4.2.2.3 e riquadro 19 al n. 7.2.3.7 «Ordine di azzerare le obbligazioni AT1 nella crisi acuta del marzo 2023»; comunicato stampa dell'Autorità bancaria europea del 20 marzo 2023: www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/srb-eba-and-ecb-banking-supervision-statement-announcement-19.

sia in termini di volume di emissione che di numero di emissioni. Apparentemente, gli investitori non si aspettavano che la possibilità di azzerare le obbligazioni AT1 prevista per contratto venisse effettivamente utilizzata (v. in merito n. 8.4.6).

Il mercato delle obbligazioni AT1 si è poi ripreso nei mesi seguenti e il 28 novembre 2023¹⁹⁸⁴ UBS ha emesso con successo quattro prestiti obbligazionari AT1 per alcuni miliardi di franchi. In risposta al fatto che l'istruzione della FINMA a CS di azzerare le obbligazioni AT1 è stata accolta molto negativamente dagli azionisti, UBS ha aggiornato le condizioni dei quattro prestiti obbligazionari AT1 emessi: al verificarsi di un evento scatenante, il cosiddetto *viability event*, verrebbero convertiti in capitale proprio e non più interamente azzerati¹⁹⁸⁵. Anche altre banche hanno collocato obbligazioni AT1 sul mercato. Il 3 giugno 2024 la *Deutsche Bank* ha comunicato di avere emesso strumenti di capitale AT1 per 1,5 miliardi di euro. Questi titoli prevedono una cedola fissa pagabile annualmente pari all'8,125 per cento fino al 30 aprile 2030¹⁹⁸⁶.

8.2 Attuazione del contratto di fusione dal 19 marzo 2023

Nei due numeri seguenti sono esposti i lavori svolti a partire dal 20 marzo 2023 per finalizzare il contratto di fusione. Nel numero 8.2.1 sono descritti i lavori tra le due banche, nel numero 8.2.2 la procedura seguita per stipulare il contratto di garanzia tra UBS e la Confederazione.

¹⁹⁸⁴ UBS platziert erstmals wieder neue AT1-Anleihen – Emission massiv überzeichnet, in: Handelsblatt, 28 novembre 2023 (www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken-ubs-platziert-erstmals-wieder-neue-at1-anleihen-emission-massiv-ueberzeichnet/100000674.html) (stato: 6 giugno 2024).

¹⁹⁸⁵ UBS stellt Kapital für Wandlung von AT1-Anleihen bereit, in: Finanz und Wirtschaft, 13 maggio 2024 (www.fuw.ch/ubs-stellt-kapital-fuer-wandlung-von-at1-anleihen-bereit-125873768509) (stato: 6 giugno 2024).

¹⁹⁸⁶ «Deutsche Bank schliesst Emission von AT1-Kapitalinstrumenten erfolgreich ab», comunicato stampa della Deutsche Bank del 3 giugno 2024, www.db.com > Medien > Nachrichten (stato: 22 novembre 2024).

8.2.1 UBS prepara il *closing*

La sera del 19 marzo 2023 UBS ha reso noto che era disposta ad acquisire CS nell'ambito di una fusione (v. n. 7.2.5.5)¹⁹⁸⁷. Le due banche hanno firmato un contratto di fusione finalizzato (cosiddetto *signing* del contratto)¹⁹⁸⁸. Gli azionisti di CS hanno ottenuto un'azione UBS per 22,48 azioni CS.

Nelle settimane successive è stata preparata l'esecuzione della fusione (*closing*). I lavori relativi all'ottenimento delle autorizzazioni dalle autorità estere e all'elaborazione del prospetto (cosiddetto «F4») necessario secondo le norme statunitensi in materia di titoli in quanto l'azione CS era quotata sotto forma di *American Depositary Receipt* (ADR) hanno richiesto molto tempo. Il 12 giugno 2023 la concentrazione tra le società holding UBS Group SA e Credit Suisse Group SA si è conclusa formalmente. Con il completamento formale dell'acquisizione è venuto meno anche il rischio di una mancata realizzazione della fusione¹⁹⁸⁹. Il 7 dicembre 2023 il consiglio di amministrazione di UBS Group SA ha approvato la fusione tra UBS SA e Credit Suisse SA¹⁹⁹⁰. Il 31 maggio 2024 UBS ha reso noto con un comunicato stampa il completamento della fusione tra UBS SA e Credit Suisse SA¹⁹⁹¹. Il 1° luglio 2024 UBS ha infine annunciato il completamento della fusione tra UBS Switzerland SA e Credit Suisse (Svizzera) SA. Quest'ultima è stata cancellata dal registro di commercio del Cantone di Zurigo e non esiste più come entità giuridica a sé stante. Tutti i diritti e gli obblighi sono passati a UBS Switzerland SA¹⁹⁹².

Aspetti della fusione d'urgenza inerenti al diritto sui cartelli

La fusione ha sollevato anche questioni inerenti al diritto sui cartelli. In applicazione dell'articolo 10 capoverso 3 LCart, la FINMA è subentrata alla COMCO nell'approvazione della fusione d'urgenza (v. n. 7.2.3.9). Per questa fusione la FINMA ha do-

¹⁹⁸⁷ Cfr. «*UBS plant Akquisition von Credit Suisse*», comunicato stampa di UBS Group SA del 19 marzo 2023, [www.ubs.com/global/de/>Globale Themen > Medien](https://www.ubs.com/global/de/>Globale+Themen+Medien) (stato: 22 novembre 2024).

¹⁹⁸⁸ Con il *signing* le parti al contratto di compravendita si impegnano a trasferire la proprietà dell'oggetto della compravendita. Il giorno dell'esecuzione e quindi del trasferimento della proprietà delle quote della società nel caso di uno *share deal* o delle attività patrimoniali nel caso di un *asset deal* viene detto *closing*. Tra il *signing* e il *closing* possono intercorrere settimane, se non addirittura mesi. Il motivo è che, per questioni pratiche e/o a causa della complessità della transazione, il completamento non è ancora voluto o possibile e/o non è ancora legalmente consentito. Fonte: Rödl & Partner (2020), *M&A Vocabulary – Experten verstehen: «Signing und Closing»*, www.roedl.de/themen/ma-dialog/2020-03/ma-vocabulary-experten-verstehen (stato: 6 giugno 2024).

¹⁹⁸⁹ Cfr. nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 15 giugno 2023.

¹⁹⁹⁰ «*UBS AG und Credit Suisse AG schliessen Fusionsvertrag ab*», comunicato stampa di UBS Group SA del 7 dicembre 2023, [https://www.ubs.com/global/de/>Globale Themen > Medien](https://www.ubs.com/global/de/>Globale+Themen+Medien). Cfr. inoltre UBS Group SA (2024), *UBS Annual Report 2023, Part Our Evolution*, https://secure.ubs.com/minisites/group-functions/investor-relations/annual-report/2023/digital-ar23-group/digital-ar23-group/index.html#sub_book_0 (stato: 26 giugno 2024).

¹⁹⁹¹ «*UBS schliesst Fusion der UBS AG und der Credit Suisse AG ab*», comunicato stampa di UBS SA del 31 maggio 2024, [www.ubs.com/global/de/>Globale Themen > Medien](https://www.ubs.com/global/de/>Globale+Themen+Medien) (stato: 22 novembre 2024).

¹⁹⁹² «*UBS schliesst Fusion der UBS Switzerland AG und der Credit Suisse (Schweiz) AG ab*», comunicato stampa di UBS del 1° luglio 2024, [www.ubs.com/global/de/>Globale Themen > Medien](https://www.ubs.com/global/de/>Globale+Themen+Medien) (stato: 22 novembre 2024).

vuto invitare la COMCO a prendere posizione a posteriori, ma ha potuto decidere autonomamente come gestire le eventuali riserve espresse¹⁹⁹³.

La COMCO ha fatto pervenire la sua presa di posizione alla FINMA il 25 settembre 2023. Prima di tutto ha verificato se l'uscita di CS dal mercato avrebbe avuto almeno le stesse ripercussioni negative sull'efficacia della concorrenza di una concentrazione tra UBS e CS. In tal caso la fusione non sarebbe stata ritenuta problematica¹⁹⁹⁴. La COMCO è giunta alla conclusione che le condizioni necessarie non erano adempiute e che la fusione fosse da esaminare in base all'articolo 10 capoverso 1 LCart e ai criteri di cui all'articolo 10 capoversi 2 e 4 LCart¹⁹⁹⁵. Tale esame doveva accertare se la concentrazione creava una posizione dominante sul mercato, sopprimeva la concorrenza efficace e, in caso affermativo, se questi svantaggi fossero superiori ai vantaggi ottenuti su un altro mercato¹⁹⁹⁶. La COMCO ha individuato su sei mercati indizi secondo cui, a seguito della fusione con CS, UBS avrebbe ottenuto o rafforzato una posizione dominante sul mercato. Di conseguenza, la COMCO ha raccomandato di svolgere non solo un esame preliminare della fase 1, ma anche un esame approfondito della fase 2 in cui potessero essere analizzati con maggiore attenzione gli indizi già constatati e altri ambiti¹⁹⁹⁷. Non sono stati formulati provvedimenti, condizioni od oneri specifici per la banca.

Nella sua decisione del 21 maggio 2024 la FINMA ha riportato le prese di posizione della COMCO e di UBS e illustrato il suo punto di vista. È giunta alla conclusione che la fusione non eliminava la concorrenza su alcun mercato e che rimanevano valide alternative all'offerta di UBS¹⁹⁹⁸. Le analisi condotte sul mercato erano equiparabili agli esami svolti sino ad allora della fase 1 e della fase 2, sebbene permanesse un'incertezza residua relativamente alla valutazione dei mercati¹⁹⁹⁹. La FINMA ha contrapposto tale incertezza residua alla protezione dei creditori e ha ritenuto che i rischi fossero maggiori del guadagno. Secondo la FINMA, rimettere in discussione la concentrazione con ulteriori esami avrebbe potuto compromettere la riconquistata fiducia dei mercati nel successo della concentrazione, disorientare numerosi portatori di interessi e così mettere involontariamente in pericolo la stabilità finanziaria a livello nazionale e internazionale²⁰⁰⁰. La FINMA ha quindi deciso che la procedura di controllo della fusione in riferimento alla concentrazione tra UBS Group SA e Credit Suisse

¹⁹⁹³ Art. 10 cpv. 3 LCart

¹⁹⁹⁴ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 150.

¹⁹⁹⁵ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 184.

¹⁹⁹⁶ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 190.

¹⁹⁹⁷ La COMCO ha individuato indizi secondo cui, dopo la fusione con CS, UBS avrebbe ottenuto o rafforzato una posizione dominante nei seguenti mercati: fondi e prodotti simili ai fondi; *global custody*; *asset management* passivo; classe di attivi «immobili svizzeri»; direzione dei fondi per fondi a investitore unico; *corporate banking* per grandi imprese e imprese con esigenze specifiche. Presa di posizione della COMCO, pag. 163 seg.

¹⁹⁹⁸ Decisione della FINMA nel caso UBS Group SA del 21 maggio 2024, n. 254.

¹⁹⁹⁹ Decisione della FINMA nel caso UBS Group SA del 21 maggio 2024, n. 276.

²⁰⁰⁰ Decisione della FINMA nel caso UBS Group SA del 21 maggio 2024, n. 276.

Group SA secondo l'articolo 10 capoverso 3 LCart era conclusa senza ulteriori esami e che non era vincolata a condizioni né a oneri (v. n. 7.2.4.4 e 14.2.3)²⁰⁰¹.

Riquadro 23: Panoramica delle fasi di esame della COMCO²⁰⁰²

Nel caso di una procedura di concentrazione assoggettata alla LCart, sono previste due o al massimo tre fasi per esaminare le conseguenze della concentrazione sulla concorrenza.

La fase 0 corrisponde alla fase informale preliminare alla procedura di concentrazione vera e propria e non decorrono termini legali. Le imprese che annunciano la concentrazione sottopongono alla COMCO una bozza della comunicazione prevista di cui è valutata la completezza.

La fase 1 corrisponde all'esame preliminare secondo l'articolo 32 capoverso 1 LCart. La COMCO deve verificare entro un mese se il progetto di concentrazione annunciato non è problematico oppure se necessita di un esame approfondito.

Se dall'esame preliminare della fase 1 emergono indizi che la concentrazione crei o rafforzi una posizione dominante, segue la fase 2 con un esame approfondito conformemente all'articolo 33 LCart. La fase 2 dura al massimo quattro mesi.

Maggiori informazioni sono contenute nella circolare della COMCO²⁰⁰³, nella LCart e nella presa di posizione della COMCO in merito alla fusione tra UBS e CS²⁰⁰⁴.

8.2.2 Recesso dal contratto di garanzia e dall'accordo concernente i mutui a sostegno della liquidità nell'agosto 2023

Il pacchetto di soluzioni concordato il 19 marzo 2023 comprendeva un contratto di garanzia²⁰⁰⁵ tra la Confederazione e UBS per l'assunzione di eventuali perdite di UBS derivanti dalla vendita di determinati attivi di CS che non erano in linea con l'attività principale di UBS né integrabili nel profilo di attività e di rischio della banca (v. n. 7.2.4.1 e 7.2.5).

²⁰⁰¹ Decisione della FINMA del 21 maggio 2024, pag. 66.

²⁰⁰² Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 25 seg.

²⁰⁰³ COMCO, Circolare e formulario della Commissione della concorrenza – Annuncio di concentrazioni di imprese, del 21 ottobre 2014, www.weko.admin.ch/dam/weko/it/documente/2015/08/circolare_e_modulodiconcentrazionidiimprese.pdf.download.pdf/Circolare%20e%20formulario%20per%20le%20concentrazioni%20di%20imprese.pdf (stato: 26 giugno 2024).

²⁰⁰⁴ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 conformemente all'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione conformemente all'art. 45 cpv. 2 LCart.

²⁰⁰⁵ *Loss Protection Agreement dated 9 June 2023 between the Swiss Confederation and UBS Group AG regarding a loss protection guarantee in accordance with article 14a of the Federal Additional Liquidity Ordinance* (originale in inglese).

Base legale e trattative tra la Confederazione e UBS

La base legale era costituita dall'articolo 14a dell'ordinanza di necessità nella versione modificata dal Consiglio federale il 19 marzo 2023 (RS 952.3; v. n. 7.2.5.5). Per ragioni di tempo non è stato possibile negoziare e convenire formalmente (*signing*)²⁰⁰⁶ già il 19 marzo 2023 i dettagli del contratto che sono stati oggetto di trattative tra UBS Group SA e la Confederazione dopo tale data. Il 19 aprile 2023 si è tenuto un *kick-off meeting* ad alto livello con UBS, al quale hanno partecipato rappresentanti di UBS, dell'AFF e della FINMA, oltre a consulenti nominati dalla Confederazione per gli aspetti giuridici ed economici²⁰⁰⁷.

Per la Confederazione le trattative erano guidate dall'AFF, che si avvaleva di un sostegno esterno. Le questioni da chiarire erano diverse e, in particolare, è stata dibattuta la portata (il perimetro) della garanzia. Secondo entrambe le parti, i negoziati sono stati condotti in modo professionale, a volte duro, ma anche equo, trasparente e costruttivo²⁰⁰⁸. Le trattative sono state portate fino al livello del presidente del consiglio di amministrazione di UBS e della consigliera federale a capo del DFF²⁰⁰⁹. Si è infine riusciti a comporre le divergenze e il 9 giugno 2023 è stato firmato il contratto di garanzia tra il DFF e UBS SA.

Portata della garanzia

Il contratto di garanzia copriva uno specifico portafoglio di attivi di CS che comprendeva circa il 3 per cento di tutti gli attivi di UBS dopo la fusione. In primo piano figuravano crediti, derivati e prodotti non strategici e non strutturati dell'attività non principale (*non-core unit*) di CS. Solo le perdite realizzate erano coperte. È stato applicato il principio del valore netto, ossia nel calcolo gli utili conseguiti dalla vendita degli attivi hanno compensato le perdite. Il contratto doveva rimanere in vigore fino alla realizzazione definitiva del portafoglio garantito. Soltanto quando tutti gli attivi fossero stati realizzati, UBS avrebbe potuto far valere nei confronti della Confederazione un'eventuale perdita superiore a 5 miliardi di franchi.

Il contratto non menzionava una partecipazione della Confederazione a perdite che avessero superato i 14 miliardi di franchi. Per l'assunzione di ulteriori perdite da parte della Confederazione sarebbero state necessarie una base legale e l'approvazione di un credito d'impegno da parte del Parlamento. Il contratto prevedeva che i valori patrimoniali fossero gestiti da un'unità organizzativa separata di UBS²⁰¹⁰, la quale si doveva inoltre impegnare a mantenere la sede principale in Svizzera per la durata del contratto. In caso di trasferimento della sede principale all'estero, la Confederazione avrebbe potuto recedere unilateralmente dal contratto di garanzia²⁰¹¹.

²⁰⁰⁶ Cfr. Rödl & Partner (2020), *M&A Vocabulary – Experten verstehen: «Signing und Closing»*, www.roedl.de/themen/ma-dialog/2020-03/ma-vocabulary-experten-verstehen (stato: 6 giugno 2024).

²⁰⁰⁷ Cfr. nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 18 aprile 2023.

²⁰⁰⁸ Nota informativa del DFF all'attenzione del Consiglio federale dell'8 giugno 2023; parere di UBS del 22 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione; parere del DFF del 22 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

²⁰⁰⁹ Verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pag. 12.

²⁰¹⁰ «La Confederazione e UBS firmano il contratto di garanzia a copertura delle perdite», comunicato stampa del Consiglio federale del 9 giugno 2023.

²⁰¹¹ Nota informativa del DFF all'attenzione del Consiglio federale dell'8 giugno 2023.

Recesso dal contratto di garanzia e riscossione degli emolumenti della Confederazione

L'11 agosto 2023 UBS Group SA ha rescisso spontaneamente il contratto di garanzia con la Confederazione, ritenuto non più necessario dopo un esame approfondito del portafoglio oggetto della garanzia e severi *stress test*²⁰¹². Sono così venuti meno anche i rischi finanziari per la Confederazione correlati al contratto.

UBS doveva versare alla Confederazione i diritti di garanzia maturati secondo il contratto, che si componevano dei seguenti elementi: un emolumento annuo per la stipulazione del contratto (*initital set-up fee*) di 40 milioni di franchi, un emolumento annuo a copertura di determinati costi correnti della Confederazione (*annual maintenance fee*), tra l'altro anche dei costi di consulenza della Confederazione, pari allo 0,4 per cento di 9 miliardi di franchi (36 mio. fr. l'anno), nonché un premio di rischio (*annual drawn portion fee*) compreso tra lo 0 e il 4 per cento di 9 miliardi di franchi a seconda delle perdite realizzate e attese²⁰¹³. Il pagamento del premio di rischio è stato differito e UBS avrebbe dovuto pagarlo soltanto se avesse esercitato il diritto alla garanzia²⁰¹⁴. Quanto più erano elevate le perdite, tanto maggiore era il premio di rischio. UBS ha versato complessivamente 40 milioni di franchi alla Confederazione per la stipula del contratto²⁰¹⁵. I lavori del Consiglio federale sono stati seguiti per il Parlamento dalla Delfin, che nel 2023 ha ricevuto informazioni sulle trattative²⁰¹⁶.

Disdetto il mutuo a sostegno della liquidità

L'11 agosto 2023 UBS ha disdetto spontaneamente anche il contratto concluso con la BNS per l'erogazione di mutui a sostegno della liquidità (PLB). Sono così venuti meno anche questi rischi finanziari per la Confederazione. Fino al 31 luglio 2023 CS ha contabilizzato un premio per la messa a disposizione e un premio di rischio pari a 214 milioni di franchi, di cui 61 milioni a favore della BNS e 153 milioni a favore della Confederazione²⁰¹⁷.

²⁰¹² «UBS Group AG hat den Garantievertrag und Public Liquidity Backstop freiwillig beendet; Credit Suisse AG hat ELA+ Darlehen vollständig zurückbezahlt», comunicato stampa di UBS dell'11 agosto 2023, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien (stato: 22 novembre 2024); «Credit Suisse / UBS: recesso da tutte le garanzie della Confederazione», comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 agosto 2023.

²⁰¹³ «La Confederazione e UBS firmano il contratto di garanzia a copertura delle perdite», comunicato stampa del Consiglio federale del 9 giugno 2023 con la scheda informativa allegata; «UBS und Schweizer Regierung vereinbaren Garantievertrag», comunicato stampa di UBS del 9 giugno 2023, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien (stato: 10 dicembre 2024). Il contratto di garanzia può essere consultato sul sito della Confederazione.

²⁰¹⁴ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale dell'8 giugno 2023.

²⁰¹⁵ Messaggio del 27 marzo 2024 concernente il consuntivo della Confederazione per il 2023, volume 2B (FF 2024 830, pag. 27).

²⁰¹⁶ Rapporto dell'11 marzo 2024 della Delegazione delle finanze alle Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati concernente l'alta vigilanza sulle finanze della Confederazione nel 2023, (FF 2024 1663, pagg. 10).

²⁰¹⁷ «UBS Group AG hat den Garantievertrag und Public Liquidity Backstop freiwillig beendet; Credit Suisse AG hat ELA+ Darlehen vollständig zurückbezahlt», comunicato stampa di UBS dell'11 agosto 2023, www.ubs.com/global/de/ > Globale Themen > Medien (stato: 22 novembre 2024).

8.3 **Affiancamento da parte del DFF e del Consiglio federale nell'attuazione delle misure adottate**

Le autorità (DFF, BNS, FINMA) hanno seguito costantemente gli sviluppi dopo il 19 marzo 2023 e osservato con attenzione le misure adottate. Il DFF ha quindi informato regolarmente il Consiglio federale con apposite note aggiornate sulla situazione²⁰¹⁸. Di seguito sono riepilogate le principali attività riportate nelle note informative.

Monitoraggio dell'avanzamento delle trattative per la fusione e dello stato della liquidità

Le autorità si preparavano all'eventualità che la fusione non andasse a buon fine, anche se il DFF la considerava improbabile in una nota dai toni tranquillizzanti del 25 aprile 2023 sottoposta al Consiglio federale. Non c'erano indizi che potessero suffragare l'ipotesi di un fallimento della fusione²⁰¹⁹. Il DFF, la FINMA e la BNS hanno messo a punto un vasto monitoraggio della liquidità di CS e UBS e hanno constatato che la situazione della liquidità di CS si era stabilizzata a partire dal 19 marzo 2023²⁰²⁰.

L'8 giugno 2023 il DFF ha informato il Consiglio federale che l'acquisizione di CS da parte di UBS era prevista per il 12 giugno 2023 (v. n. 8.2.1). Lo stesso giorno è stata sospesa la quotazione delle azioni di Credit Suisse Group SA alla borsa svizzera SIX e alla *New York Stock Exchange* (NYSE). La FINMA manterrà invariate allo stato attuale fino al 2025 le esigenze in materia di capitale di UBS dopo l'acquisizione, dopodiché le aumenterà gradualmente fino ad arrivare alle esigenze massime commisurate alle nuove dimensioni della banca entro il 2030²⁰²¹.

Preparativi nel caso di azioni di risarcimento del danno contro la Confederazione

Il DFF ha informato regolarmente il Consiglio federale in merito all'andamento dei ricorsi contro l'azzeramento delle obbligazioni AT1 e alle possibili azioni di risarcimento del danno contro la Svizzera nell'ambito dei procedimenti arbitrali tra investitori e Stati (*Investor-state dispute settlement*, ISDS; v. n. 8.4)²⁰²². In virtù di una precedente decisione di principio risalente al 2021, il Consiglio federale ha incaricato la SECO di assumere il coordinamento di eventuali lavori relativi ai suddetti procedimenti arbitrali. Per coordinare le diverse azioni legali, le autorità hanno istituito un gruppo direttivo composto da rappresentanti dell'AFF, della SECO, della SG-DFF e della FINMA che teneva colloqui regolari nell'ottica di un'armonizzazione della strategia globale. Il gruppo è coordinato dal Servizio giuridico del DFF²⁰²³. Il Consiglio federale è inoltre messo regolarmente al corrente sullo stato dei ricorsi contro l'azze-

²⁰¹⁸ Note del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 20 marzo 2023, 18 aprile 2023, 25 aprile 2023, 23 maggio 2023, 8 giugno 2023, 15 giugno 2023.

²⁰¹⁹ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 25 aprile 2023, pag. 3.

²⁰²⁰ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 25 aprile 2023, pag. 2.

²⁰²¹ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale dell'8 giugno 2023, pag. 1.

²⁰²² Note del DFF del 25 aprile 2023 e dell'8 giugno 2023.

²⁰²³ Nota del DEFR all'attenzione del Consiglio federale del 14 giugno 2023.

ramento delle obbligazioni AT1 interposti dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF) di San Gallo²⁰²⁴.

Contatti regolari con le autorità estere – attenzione nei media stranieri

Le autorità svizzere (DFF, BNS, FINMA) hanno regolarmente spiegato i motivi della decisione adottata ai loro interlocutori stranieri (autorità di vigilanza, ministeri delle finanze, altri enti governativi) nel corso di incontri bilaterali o multilaterali che si sono susseguiti nelle settimane dopo il 19 marzo 2023. Inoltre li hanno informati in merito allo stato di attuazione delle misure. Ove necessario, sono state attivate le ambasciate affinché intervenissero presso le autorità estere e UBS potesse ottenere rapidamente le autorizzazioni necessarie alla fusione²⁰²⁵. Dopo il completamento formale dell'acquisizione di CS da parte di UBS il 12 giugno 2023, è venuta meno la necessità degli interventi e i contatti si sono diradati²⁰²⁶. Il DFF e, talora, anche il DFAE hanno informato regolarmente il Consiglio federale sulle reazioni delle autorità estere e dei media²⁰²⁷, che dopo il 19 marzo 2023 sono notevolmente aumentate, per poi rientrare e tornare, a distanza di alcune settimane, quando la situazione si era di nuovo calmata, al livello precedente al 19 marzo.

Modifica della legge sulle banche per l'introduzione di un PLB

La legislazione necessaria per l'introduzione di un PLB, ossia di una garanzia statale della liquidità per banche di rilevanza sistemica, ha rappresentato un importante progetto. Il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione il 24 maggio 2023 e il 9 settembre 2023 ha licenziato il messaggio 23.062 concernente la modifica della legge sulle banche²⁰²⁸. Il Consiglio federale intende così introdurre nel diritto ordinario alcune disposizioni adottate con l'ordinanza di necessità nel marzo 2023. Una modifica sostanziale rispetto al progetto posto in consultazione è l'introduzione di un importo forfettario di compensazione. Come commissione responsabile è stata designata la Commissione dell'economia e dei tributi (CET). La prima deliberazione è assegnata al Consiglio degli Stati quale Camera prioritaria. La CET-S è entrata in materia sul disegno di legge²⁰²⁹, ma non ha ancora concluso la deliberazione di dettaglio. La CPI ha integrato il progetto del Consiglio federale nell'ambito dei dibattiti sulle sue raccomandazioni. Il 27 agosto 2024 la CET-S ha deciso di sospendere la deliberazione del progetto fino a quando non sarà disponibile il rapporto della CPI²⁰³⁰.

Misure nell'ambito delle retribuzioni

Il DFF e il Consiglio federale hanno adottato diverse misure nell'ambito delle retribuzioni. Il 21 marzo 2021 il Consiglio federale ha preso atto che il DFF aveva prov-

²⁰²⁴ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 9 maggio 2023.

²⁰²⁵ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 18 aprile 2023, pag. 4.

²⁰²⁶ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 15 giugno 2023.

²⁰²⁷ Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 18 aprile 2023, pag. 4.

²⁰²⁸ Messaggio del 6 settembre 2023 concernente la modifica della legge sulle banche (FF 2023 2165).

²⁰²⁹ «Avviate le discussioni sull'introduzione di una garanzia statale della liquidità», comunicato stampa della CET-S del 17 ottobre 2023.

²⁰³⁰ «'Public Liquidity Backstop': deliberazione sospesa», comunicato stampa della CET-S del 28 agosto 2024.

visoriamente sospeso mediante decisione il versamento di determinate retribuzioni variabili ad alcuni dipendenti di CS. Si trattava di retribuzioni, ad esempio sotto forma di diritti su azioni, già garantite per gli esercizi fino al 2022 ma differite. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFF di proporgli ulteriori misure concernenti le retribuzioni variabili da applicare fino all'esercizio 2022 e agli esercizi successivi²⁰³¹. Il 18 aprile 2023 il DFF ha sostituito la decisione superprovvisoriale con una decisione provvisoriale²⁰³².

8.4 Panoramica sui rapporti pubblicati dopo la crisi

Nel numero 8.4 sono brevemente riportati i principali rapporti che trattano le cause della crisi di CS e gli insegnamenti tratti. Si suddividono in due categorie: da un lato i rapporti che le autorità pubblicano comunque regolarmente, dall'altro quelli commissionati dal DFF. I rapporti sono elencati in base alla data di pubblicazione, poiché quelli commissionati prima hanno costituito una base importante per i successivi. In questa sede sono esposte le principali conclusioni, mentre è trattato più approfonditamente il rapporto del Consiglio federale secondo l'articolo 52 LBCR, poiché contiene la sua valutazione e le sue proposte per il futuro. Diverse proposte per l'adeguamento della regolamentazione *too big to fail* sono contenute anche nelle raccomandazioni della CPI e trattate in quella sede (v. n. 9.1.2).

Rapporto dell'Istituto svizzero per le banche e le finanze dell'Università di San Gallo del 19 maggio 2023

Il DFF, rappresentato dalla SFI, ha incaricato l'Istituto svizzero per le banche e le finanze (*Schweizerisches Institut für Banken und Finanzen*) dell'Università di San Gallo di analizzare l'acquisizione di CS da parte di UBS nell'ottica della legislazione TBTF. Il rapporto analizza gli orientamenti per l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e si esprime su argomenti quali il sistema bancario separato, le misure orientate al *management* e quelle fondate sulla legislazione in materia di vigilanza, le soluzioni a copertura dei rischi (come la garanzia dei depositi), la dotazione di liquidità e di capitale proprio nonché l'opzione della nazionalizzazione. Nelle sue conclusioni il rapporto propone tre orientamenti per l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF. Prima di tutto deve essere migliorato l'accesso alla liquidità da parte dei prestatori di ultima istanza (*lender of last resort*), secondariamente devono essere aumentate le esigenze in materia di liquidità per le banche TBTF e, in terzo luogo, occorre introdurre l'opzione della nazionalizzazione in alternativa alla liquidazione (*resolution*)²⁰³³.

²⁰³¹ «Il Consiglio federale si pronuncia in merito alle retribuzioni variabili di Credit Suisse», comunicato stampa del Consiglio federale del 21 marzo 2023.

²⁰³² Nota del DFF all'attenzione del Consiglio federale del 18 aprile 2023.

²⁰³³ *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken*, rapporto dell'Istituto svizzero per le banche e le finanze dell'Università di San Gallo, 19 maggio 2023 (pubblicato sul sito del DFF: www.efd.admin.ch/it/rapporti-esterni-tbtf).

Rapporti della BNS sulla stabilità finanziaria (giugno 2023 e 2024)

La BNS ha analizzato gli eventi che hanno riguardato CS nei suoi rapporti sulla stabilità finanziaria del 23 giugno 2023 e del 20 giugno 2024. Nel rapporto per il 2023²⁰³⁴ la BNS ha riepilogato dettagliatamente la cronologia degli eventi e ha esposto quelli che ritiene essere stati i motivi determinanti della crisi della banca. Inoltre ha pubblicato le prime conclusioni che ha tratto dalla crisi, per esempio in merito alle esigenze in materia di capitale e di liquidità²⁰³⁵. Nel rapporto per il 2024 la BNS ha poi approfondito gli interventi ritenuti necessari a seguito della crisi di CS, che ha messo in luce punti di debolezza nel dispositivo prudenziale. Condivide la posizione espressa dal Consiglio federale nel rapporto secondo l'articolo 52 LBCR in merito alla necessità di un'azione correttiva nell'ambito delle esigenze in materia di capitale e di liquidità, dell'intervento precoce e dei piani di stabilizzazione (*recovery*) e liquidazione (*resolution*). Secondo la BNS, per quanto concerne il capitale è prioritario eliminare i punti deboli dell'architettura prudenziale, onde garantire che le quote di capitale dichiarate riflettano l'effettiva capacità di assorbimento delle perdite di una banca. Per quanto riguarda la liquidità, la BNS caldeggia una revisione dell'indicatore LCR (*liquidity coverage requirement*) da parte del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria²⁰³⁶.

Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 1° settembre 2023

Il 17 maggio 2023 il DFF ha istituito il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche cui ha conferito l'incarico di presentare al DFF, entro metà agosto 2023, riflessioni strategiche indipendenti nell'ottica della stabilità della piazza finanziaria. Nella stesura del suo rapporto, il gruppo di esperti ha considerato anche quello dell'Istituto svizzero per le banche e le finanze dell'Università di San Gallo²⁰³⁷. Dalla sua valutazione del regime *too big to fail* ha dedotto che, rispetto alla situazione antecedente alla crisi finanziaria globale del 2007–2008, erano stati compiuti notevoli passi avanti e imporre requisiti più rigidi in relazione ai fondi propri e alla liquidità si era dimostrata una scelta proficua. Il gruppo di esperti constata nelle sue conclusioni che la Svizzera dovrebbe, prima di tutto, migliorare la preparazione e la gestione delle crisi, secondariamente aumentare l'approvvigionamento di liquidità nelle fasi di crisi, in terzo luogo integrare gli strumenti di vigilanza bancaria e, infine, migliorare la qualità e l'approvvigionamento di fondi propri.

Rapporto della FINMA sugli insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse del 19 dicembre 2023

La FINMA ha pubblicato il suo rapporto «Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse» il 19 dicembre 2023²⁰³⁸. Vi ha analizzato l'evoluzione della

²⁰³⁴ BNS (2023), *Bericht zur Finanzmarktstabilität 2023*, Zurigo.

²⁰³⁵ BNS (2023), *Bericht zur Finanzmarktstabilität 2023*, Zurigo, pag. 39.

²⁰³⁶ In merito alle proposte cfr. BNS (2024), *Bericht zur Finanzstabilität 2024*, Zurigo, pag. 53 segg.; BNS (2024), *Zusammenfassung zum Bericht der SNB zur Finanzmarktstabilität 2024*, pag. 5 segg.

²⁰³⁷ Cfr. Rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, premessa.

²⁰³⁸ «La FINMA pubblica un rapporto con gli insegnamenti tratti dalla crisi di Credit Suisse», comunicato stampa della FINMA del 19 dicembre 2023; FINMA (2023) *Insegnamenti tratti (lessons learned) dalla crisi di Credit Suisse*.

banca dal 2008 al 2023 relativamente a strategia, attività, decisioni del *management*, gestione dei rischi, preparazione della crisi e ha illustrato le misure adottate nel corso degli anni. La FINMA trae diversi insegnamenti nel rapporto e raccomanda di modificare le basi legali e di adottare ulteriori misure, per esempio chiede l'introduzione di un *senior managers regime*, la competenza di infliggere multe e norme più stringenti in materia di *corporate governance*. Intende inoltre adeguare in modo mirato il suo approccio di vigilanza e rafforzare la verifica dell'attuabilità delle misure di stabilizzazione.

Rapporto del Consiglio federale secondo l'articolo 52 della legge sulle banche del 10 aprile 2024

Come esposto nel numero 5.2, l'articolo 52 LBCR prevede che il Consiglio federale esamini regolarmente le disposizioni della LBCR paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero e ne riferisca all'Assemblea federale. Il 10 aprile 2024 il Consiglio federale ha pubblicato il suo rapporto sulla stabilità delle banche comprensivo di valutazione secondo l'articolo 52 della legge sulle banche²⁰³⁹. Una parte sostanziale del rapporto è dedicata all'analisi della crisi di CS. Il Consiglio federale giunge alla conclusione che il dispositivo *too big to fail* deve essere ulteriormente sviluppato e rafforzato e propone 22 misure al riguardo. Per la loro attuazione occorrerà considerare anche i risultati cui sarà giunta la CPI. Di seguito sono esaminate brevemente le proposte concernenti i fondi propri, la liquidità, l'introduzione di una TPO e la garanzia dei depositi.

Fondi propri: il Consiglio federale propone una serie di misure. Per le SIB occorre 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. Inoltre devono essere introdotti elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto per le SIB (in particolare sulla base di *stress test*, verificando la modalità idonea di pubblicazione dei risultati). È necessario anche inasprire i requisiti prudenziali relativi alla valutazione prudente e al mantenimento del valore di determinate posizioni di bilancio. La modifica proposta per le case madri riguarda formalmente tutte le banche di rilevanza sistemica (SIB) in Svizzera, ma si applica soltanto alle SIB attive a livello internazionale con strutture complesse e grandi filiali estere, in concreto quindi UBS. Il Consiglio federale rinuncia a un innalzamento generale delle esigenze in materia di fondi propri mediante un aumento del *leverage ratio* o delle componenti progressive per il *leverage ratio* e per la quota di RWA²⁰⁴⁰.

Liquidità: il Consiglio federale ritiene che occorra rafforzare la dotazione di liquidità delle banche, espandere il potenziale di approvvigionamento di liquidità da parte della

²⁰³⁹ «Stabilità delle banche: il Consiglio federale intende colmare le lacune nella regolamentazione too big to fail», comunicato stampa del Consiglio federale del 10 aprile 2024.

Il DFF è stato espressamente incaricato dal Consiglio federale di integrare perizie esterne nei lavori concernenti il rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche. Questi rapporti sono pubblicati sul sito del DFF (www.efd.admin.ch/it/rapporti-esterni-tbtf).

²⁰⁴⁰ DFF, Spiegazioni relative al rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024, pubblicate sul sito del DFF (www.efd.admin.ch/it/capitale-proprio-tbtf) (stato: 25 giugno 2024).

BNS e prevedere la possibilità di concedere garanzie statali della liquidità (PLB) per evitare danni al Paese nello scenario peggiore.

TPO: il Consiglio federale ha respinto una possibile misura, ossia la futura introduzione di una TPO nell'ordinamento giuridico svizzero, per i seguenti motivi:

- la TPO contraddice uno degli obiettivi della legislazione svizzera TBTF, ossia evitare l'erogazione di aiuti statali (art. 7 cpv. 2 LBCR);
- una TPO comporta notevoli rischi per lo Stato e i contribuenti;
- una TPO per l'intero gruppo UBS è pressoché impossibile, considerate le dimensioni del bilancio dell'unica G-SIB rimasta in Svizzera; e
- una TPO limitata all'unità svizzera di UBS sarebbe difficilmente praticabile, date le aspettative delle autorità estere circa il risanamento dell'intero gruppo²⁰⁴¹.

Garanzia dei depositi: il rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche è stato il primo a trattare la tematica della garanzia dei depositi (v. n. 5.2.7). In considerazione dell'atteggiamento contrario dimostrato dal legislatore in passato, il Consiglio federale rinuncia tuttavia a misure concernenti la garanzia dei depositi, seppure riconosca diversi limiti nel diritto vigente.

8.5 Deliberazione sui crediti urgenti nelle Commissioni delle finanze e nelle Camere

Nel presente numero 8.5 è illustrato l'ulteriore iter parlamentare nel caso di una procedura urgente di stanziamento dei crediti. In primo luogo sono descritti brevemente il messaggio del Consiglio federale concernente la prima aggiunta al preventivo per il 2023 e le deliberazioni nelle due Commissioni delle finanze, quindi la sessione straordinaria dell'11 e 12 aprile 2023 e il dibattito in merito alla mancata approvazione dei crediti urgenti anticipati dalla DelFin.

Il Consiglio federale deve sottoporre all'Assemblea federale per approvazione gli impegni urgenti che ha assunto (v. n. 7.2.5.3)²⁰⁴². Lo ha fatto con il *messaggio del 29 marzo 2023 concernente la prima aggiunta A al preventivo per il 2023; (23.007)*, nel quale ha spiegato tra l'altro la situazione iniziale, ha illustrato il pacchetto di misure, ha motivato i due crediti d'impegno e ha sottoposto due disegni di decreto federale come previsto nel caso di un'aggiunta²⁰⁴³. Con il decreto federale Ia ha proposto lo stanziamento di un credito d'impegno di 100 miliardi di franchi ai fini della concessione, da parte della Confederazione, di una garanzia in caso di dissesto per mutui a sostegno della liquidità erogati dalla Banca nazionale svizzera a CS (art. 1) e

²⁰⁴¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 218).

²⁰⁴² Art. 28 cpv. 2 LFC

²⁰⁴³ Se chiede crediti aggiuntivi al Fondo per l'infrastruttura ferroviaria e al Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato, il Consiglio federale sottopone ulteriori decreti federali (cfr. p. es. messaggio del 15 settembre 2023 concernente la seconda aggiunta al preventivo per il 2023, oggetto 23.042).

lo stanziamento di un credito d'impegno di 9 miliardi di franchi ai fini della concessione, da parte della Confederazione, di una garanzia a copertura delle perdite a banche di rilevanza sistemica (art. 2). Nel disegno di decreto federale Ib il Consiglio federale ha proposto, così come previsto per questo tipo di disegno di decreto federale, di non stabilire modifiche dei valori finanziari di pianificazione, degli obiettivi, dei parametri o dei valori di riferimento, né condizioni quadro per l'impiego dei crediti (art. 1)²⁰⁴⁴.

Rapporto della DelFin alle CdF – esami preliminari nelle CdF

La deliberazione sulle aggiunte al preventivo 2023 in qualità di Camera prioritaria spettava al Consiglio degli Stati. È cominciato così l'esame preliminare nella Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S), riunitasi secondo il calendario delle sedute il 23 marzo 2023. La CdF-S ha rapidamente modificato il suo ordine del giorno e anzitutto è stata informata dai suoi rappresentanti nella DelFin in merito alla seduta della Delegazione del 19 marzo. In seguito ha condotto una discussione in via preliminare sul messaggio concernente la prima aggiunta A (23.007), allora non ancora adottato dal Consiglio federale, e ha avuto un colloquio con la consigliera federale a capo del DFF, la direttrice dell'AFF, il responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA, il direttore della COMCO e il professor Aymo Brunetti²⁰⁴⁵. La CdF-S ha poi svolto il vero e proprio esame preliminare dell'aggiunta in occasione della seduta straordinaria del 30 marzo 2023, dalle ore 8.20 alle 11.30. Ha trattato nove proposte²⁰⁴⁶ e ha proposto al Consiglio degli Stati con 11 voti contro 0 e 1 astensione di approvare il decreto federale Ia e all'unanimità di approvare il decreto federale Ib²⁰⁴⁷.

Anche la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N) si è riunita il 30 marzo 2023, ma dopo la deliberazione da parte della CdF-S²⁰⁴⁸. La CdF-N è stata anzitutto informata dalla presidente della DelFin in merito alla seduta della Delegazione del 19 marzo 2023. È quindi seguito un colloquio approfondito, al quale hanno partecipato, oltre alla consigliera federale a capo del DFF, anche il presidente della

²⁰⁴⁴ I valori di pianificazione nel decreto federale Ib consentono al Parlamento di stabilire valori finanziari di pianificazione tra cui obiettivi, parametri e valori di riferimento per i gruppi di prestazioni, che non sono obbligatori, perché il Consiglio federale stesso propone tali valori di pianificazione. Pertanto, l'entrata in materia nel caso del decreto federale Ib non è obbligatoria. Nella prassi, le CdF propongono regolarmente valori di pianificazione per il preventivo e l'aggiunta, come avvenuto anche nella deliberazione sul credito d'impegno per la fusione d'urgenza di CS con UBS (cfr. in merito il paragrafo per i gruppi parlamentari).

²⁰⁴⁵ Verbale della seduta della CdF-S del 23 marzo 2023; «Caso Credit Suisse: la Commissione delle finanze affronta l'argomento e tiene una prima discussione con il Consiglio federale, la FINMA, la COMCO e un esperto», comunicato stampa della CdF-S del 24 marzo 2023.

²⁰⁴⁶ Due proposte riguardavano le cifre (decreto federale Ia), cinque il decreto federale sui valori di pianificazione (decreto federale Ib). Sono state inoltre presentate due proposte per un postulato di commissione e una mozione di commissione.

²⁰⁴⁷ «Caso Credit Suisse: la Commissione delle finanze propone di approvare a posteriori i crediti d'impegno urgenti decisi dalla Delegazione delle finanze», comunicato stampa della CdF-S del 30 marzo 2023.

²⁰⁴⁸ La seduta è cominciata alle 11.55 e si è conclusa alle 18.40, interrotta da una pausa a mezzogiorno di 90 minuti.

BNS e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Infine la Commissione ha proceduto alla deliberazione di dettaglio dei crediti d'impegno. Sono state presentate 14 proposte sui decreti federali Ia e Ib e diverse proposte in merito a interventi della Commissione²⁰⁴⁹. La CdF-N ha proposto al Consiglio nazionale di approvare i due decreti federali con 17 voti contro 1 e 4 astensioni.

Sessione straordinaria dell'11 e 12 aprile 2023

Il Consiglio degli Stati ha votato le proposte della sua CdF e ha approvato i crediti d'impegno precedentemente approvati dalla DelFin con 29 voti contro 6 e 7 astensioni. Ha inoltre approvato, con 36 voti contro 0 e 6 astensioni, il decreto federale Ib che conteneva le condizioni quadro per l'impiego dei crediti proposte dalla CdF. Il Consiglio nazionale ha poi respinto il decreto federale Ia con 102 voti contro 71 e 8 astensioni²⁰⁵⁰. La CdF-S si è quindi riunita per il primo appianamento delle divergenze e ha proposto al Consiglio degli Stati di confermare l'approvazione dei crediti. Il Consiglio degli Stati ha aderito a questa proposta per entrambi i decreti federali con 29 voti contro 5 e 7 astensioni. La CdF-N ha proceduto a sua volta al primo appianamento delle divergenze e ha proposto al Consiglio nazionale di approvare entrambi i crediti. Il Consiglio nazionale ha respinto anche in seconda lettura l'approvazione a posteriori con 103 voti contro 73 e 8 astensioni ed è stata la prima volta nella storia della DelFin che la Camera bassa ha rifiutato l'approvazione a posteriori. Con la seconda reiezione del progetto da parte del Consiglio nazionale, non è stato adottato neppure il decreto federale Ib sui valori di pianificazione. Le Camere quindi non hanno deciso alcun valore di pianificazione per l'impiego dei crediti, ma hanno trasmesso numerosi interventi delle Commissioni a diverse commissioni²⁰⁵¹.

²⁰⁴⁹ In merito alle proposte delle CdF al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale cfr. il paragramma per i gruppi parlamentari pubblicato con un breve comunicato stampa del 3 aprile 2023; «Crediti d'impegno relativi all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS: pubblicazione del paragramma per i gruppi parlamentari», comunicato stampa della CdF-S del 3 aprile 2023.

²⁰⁵⁰ Con la reiezione del decreto federale Ia è decaduto anche il decreto federale Ib, dal momento che non è stato stanziato alcun credito per il cui impiego potevano essere decise condizioni quadro.

²⁰⁵¹ La base legale dei valori di pianificazione per le domande di credito è costituita dall'art. 25 cpv. 3 LParl. Lo strumento dei valori di pianificazione si applica tuttavia anche in altri ambiti. La base legale figura nell'art. 28 LParl (Decisioni di principio e pianificazioni). Secondo l'art. 28 cpv. 2 LParl i valori di pianificazione sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate. I valori di pianificazione (così come le mozioni) non sono vincolanti sotto il profilo giuridico per il Consiglio federale, ma lo sono dal punto di vista politico. Qualora si scosti da mandati o decisioni di principio e programmatiche, il Consiglio federale deve indicarne i motivi secondo l'art. 28 cpv. 4 LParl. Cfr. in merito all'art. 25: Koller Stefan (2024), Art. 25, n. marg. 41 segg., in: Caroni Andrea / Graf Martin (a c. di.), *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn; Graf Martin (2024), Art. 28, n. marg. 14 segg., in: Caroni Andrea / Graf Martin (a c. di.), *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn.

Discussione sulle conseguenze di una mancata approvazione – esame delle basi legali vigenti

Fino alla mancata approvazione dei crediti nel caso CS, tutti i crediti anticipati dalla DelFin erano stati approvati a posteriori dalle Camere. Il Parlamento e l'opinione pubblica non erano quindi esattamente a conoscenza delle possibili conseguenze di una mancata approvazione a posteriori²⁰⁵². Sulla base di precedenti documenti di lavoro in materia e della – limitata – letteratura disponibile, l'interpretazione delle conseguenze della mancata approvazione di un credito urgente anticipato dalla DelFin prima della fusione d'urgenza di CS con UBS è stata la seguente: se può farlo, il Consiglio federale deve recedere dal proprio impegno (o revocare il pagamento per i crediti a preventivo). Se non è materialmente possibile, per esempio perché il pagamento è già stato eseguito o il contratto con terzi è già stato stipulato, il credito è stanziato e la reiezione non ha alcun effetto giuridico sugli impegni assunti nei confronti di terzi. Tuttavia, nel rapporto interno tra Parlamento e Consiglio federale, il rifiuto dovrebbe essere inteso come un mandato del Parlamento al Consiglio federale affinché receda, per quanto possibile, da qualsiasi vincolo giuridico per il futuro. In un documento della Segreteria delle CdF sulle conseguenze del caso CS è stato osservato che, a causa degli impegni assunti contrattualmente, la mancata approvazione dei crediti non aveva conseguenze sugli impegni nei confronti di terzi²⁰⁵³. Dopo la sessione straordinaria dell'11 e 12 aprile 2023, questa interpretazione giuridica è stata tuttavia contestata da alcuni esponenti della dottrina giuridica, il che ha causato notevoli incertezze nell'interpretazione delle conseguenze della mancata approvazione da parte del Consiglio nazionale²⁰⁵⁴. Il Consiglio federale ha ritenuto che lo stanziamento dei due crediti fosse giuridicamente vincolante, tuttavia avrebbe tenuto conto della posizione contraria del Consiglio nazionale nelle future trattative²⁰⁵⁵.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) sta verificando se si impongano modifiche legislative nell'ambito della procedura urgente di stanziamento dei crediti o nella composizione della DelFin²⁰⁵⁶. Ha approvato all'una-

²⁰⁵² Questa interpretazione del diritto è stata illustrata dal presidente della CdF-S in occasione della revisione totale della legge sulle finanze della Confederazione nel 2005 (Boll. Uff. **2005** S 776). Cfr. in proposito Koller Stefan (2024), Art. 51 n. marg. 28 e 28a, nonché nota 31 con ulteriori riferimenti bibliografici in: Caroni Andrea / Graf Martin (a c. di), *Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed., Basilea, Helbing & Lichtenhahn; inoltre Mader Luzius (2009), *Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten? Die Fälle Swissair und UBS*, in: *Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht* 2009, pag. 107 segg.; Zihler Florian (2023), *Wirkungen des Beschlusses der Finanzdelegation der Bundesversammlung im Dringlichkeitsverfahren*, in: *AJP* 09/2023, H 9, pag. 1067 segg.

²⁰⁵³ Nota della Segreteria delle CdF del 24 marzo 2023 *Rechtlichen Möglichkeiten der Kommissionen und Räte bei der nachträglichen Genehmigung von dringlichen Verpflichtungen der FinDel im «CS-UBS-Fall»*.

²⁰⁵⁴ Cfr. tra gli altri Biaggini Giovanni (2023), *Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts*, in: *ZBl* 6/2023, H. 6, pagg. 309–314; Gerber Kaspar (2023), *Dringliche Verpflichtungskredite für Garantien zugunsten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der UBS. Die Rolle der Bundesversammlung*, in: *Jusletter*, 8 maggio 2023.

²⁰⁵⁵ «Il Consiglio federale ha discusso l'esito della sessione straordinaria», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 aprile 2023.

²⁰⁵⁶ «Il ruolo dell'Assemblea federale nell'approvazione dei crediti urgenti», comunicato stampa della CIP-N del 2 febbraio 2024.

nimità l'iniziativa parlamentare 24.400 («*Crediti urgenti. Conseguenze dei decreti dell'Assemblea federale*»). Anche la CIP-S ha deciso all'unanimità di dare seguito all'iniziativa nella procedura d'esame preliminare²⁰⁵⁷. In tal modo la CIP-N può elaborare un pertinente progetto.

8.6 Procedimenti giudiziari in corso nell'ambito dell'azzeramento delle obbligazioni AT1

Dopo il 19 marzo 2023 è emerso ben presto che le autorità elvetiche (Confederazione, FINMA) avrebbero dovuto fare fronte ad azioni di responsabilità e di risarcimento del danno a causa dell'ordine della FINMA di azzerare le obbligazioni AT1. In Svizzera sono stati interposti ricorsi contro tale azzeramento ordinato dalla FINMA, mentre all'estero sono state annunciate azioni nell'ambito degli accordi concernenti la protezione degli investimenti. Anche UBS è stata citata in giudizio per il prezzo di acquisizione; gli attori ritengono illecito il rapporto di concambio di 22,48 azioni CS per un'azione UBS.

Di seguito sono sintetizzati i principali elementi dei quattro procedimenti.

Ricorso contro l'azzeramento delle obbligazioni AT1 dinanzi al TAF – Azione civile contro la Confederazione Svizzera a New York

Il 19 marzo 2023 la FINMA ha ordinato, quale misura per la fusione tra CS e UBS, l'azzeramento delle obbligazioni AT1 per un valore nominale di 16 miliardi di franchi, fermo restando che il valore di mercato era inferiore. Con l'azzeramento in seguito effettuato da CS, i detentori delle obbligazioni AT1 hanno perso il loro capitale investito. Poco dopo sono stati presentati ricorsi contro l'ordine di azzeramento della FINMA dinanzi al TAF di San Gallo. Secondo il comunicato stampa del TAF, nel maggio 2023 sono pervenuti in totale 250 ricorsi che coinvolgono circa 2500 ricorrenti²⁰⁵⁸. Con il tempo sono aumentati ancora e il numero aggiornato non è noto. I ricorsi concernono la legittimità dell'ordine di azzeramento. In particolare si contesta che l'ordine di azzeramento non sia stato proporzionato. Viene peraltro argomentato che l'azzeramento è, di fatto, un esproprio indiretto²⁰⁵⁹. Una decisione del TAF è ancora pendente. Il TAF non si esprime circa la possibile data della sentenza²⁰⁶⁰.

Alcuni strumenti AT1 erano registrati negli Stati Uniti e liquidati secondo il sistema di *clearing* statunitense. Nel giugno 2024 è stata depositata un'azione civile contro la Confederazione Svizzera presso lo *United States District Court for the Southern District* di New York. Un gruppo di creditori chiede alla Svizzera un risarcimento pari a

²⁰⁵⁷ «Effetto dei decreti dell'Assemblea federale in caso di crediti urgenti», comunicato stampa della CIP-S del 10 aprile 2024. In merito alla procedura e all'effetto di un esame preliminare di un'iniziativa parlamentare, cfr. l'art. 109 LParl.

²⁰⁵⁸ «Credit Suisse Group SA rinuncia a ricorrere», comunicato stampa del TAF del 23 maggio 2023.

²⁰⁵⁹ Cfr. *So nehmen CS-Investoren das Notrecht in die Zange*, in: *Finews*, 18 agosto 2023, www.finews.ch/news/banken/58846-cs-ubs-at1-beschwerde-bund-finma-notrecht-eskalation-ausland (stato: 8 giugno 2024).

²⁰⁶⁰ «Credit Suisse Group SA rinuncia a ricorrere», comunicato stampa del TAF del 23 maggio 2023.

80 milioni di franchi. Secondo quanto riportato dalla stampa, il gruppo di creditori sostiene che l'ordine della FINMA di azzerare le obbligazioni AT1 al momento del collasso di CS nella primavera 2023 sia illegale e la Svizzera ha pertanto violato i loro diritti di proprietà. Si tratta di un'azione indipendente dal procedimento svizzero²⁰⁶¹.

Azioni contro la Svizzera sulla base degli accordi concernenti la protezione degli investimenti

La Svizzera ha stipulato accordi concernenti la protezione degli investimenti (API) con 111 Stati. Inoltre, anche gli accordi di libero scambio conclusi con Giappone, Singapore e Corea del Sud contengono un capitolo sulla protezione degli investimenti che corrisponde ampiamente a un API. In linea di principio il Consiglio federale ipotizza che l'azzeramento delle obbligazioni AT1 potrebbe rientrare nel campo di applicazione di un API. Se questo è il caso e se deve essere avviato un procedimento arbitrale tra investitori e Stati, le parti alla controversia dovranno prima di tutto nominare un tribunale arbitrale composto di tre membri. Se entrerà nel merito dell'azione, il tribunale esaminerà la conciliabilità dell'azzeramento con l'API. La valutazione dell'eventuale violazione dell'API è di competenza esclusiva del tribunale arbitrale. Se giunge alla conclusione che l'API è stato violato, può accordare un risarcimento del danno all'investitore. Il procedimento è molto complesso e si protrae generalmente per diversi anni. Sono già state annunciate azioni da studi legali internazionali²⁰⁶².

Azioni contro UBS a causa del rapporto di concambio delle azioni

Alcuni azionisti di CS hanno intentato azioni legali dinanzi al Tribunale commerciale di Zurigo per il rapporto di concambio delle azioni CS. Molti azionisti si sono associati per ottenere da UBS un migliore risarcimento per i titoli CS venduti. Il Tribunale commerciale ha riunito in un unico procedimento le oltre 30 azioni legali. Il convenuto è UBS, che ha respinto dinanzi al tribunale le azioni legali nei suoi confronti²⁰⁶³. Il 28 agosto 2024 è stata presentata al Tribunale commerciale una richiesta di una nuova perizia neutrale relativa al metodo di calcolo del valore di concambio delle due azioni. Nel novembre 2024 gli attori erano 3000²⁰⁶⁴. La decisione del tribunale non è ancora nota.

²⁰⁶¹ *Die Schweiz agiert wie eine Investmentbank: US-Anwälte ziehen wegen der CS-Übernahme jetzt auch die Eidgenossenschaft vor Gericht*, in: NZZ, 6 giugno 2024; *CS-AT1-Klage in den USA Schweiz erhält Aufschub*, in: Finews, 18 ottobre 2024.

²⁰⁶² Nota del DEFR all'attenzione del Consiglio federale del 14 giugno 2023.

²⁰⁶³ Cfr. *UBS-Klageantwort wundert Legalpass nur in einem Punkt*, in: Finews, 23 febbraio 2023, www.finews.ch/news/banken/61525-legalpass-klage-ubs-cs (stato: 8 giugno 2024).

²⁰⁶⁴ Cfr. *CS-Übernahme: Forderungen nach neuem Gutachten werden lauter*, in: Finews, 10 settembre 2024, www.finews.ch/news/banken/64289-ubs-cs-klage-umtauschverhaelt-nis-legalpass (stato: 18 novembre 2024).

Parte III: Costatazioni

Introduzione alla parte III

La condotta d'affari di CS e la perdita di fiducia alle origini del tracollo

All'inizio della terza parte del suo rapporto d'inchiesta, la CPI constata che la causa della crisi di CS e la risultante fusione con UBS sono riconducibili alla condotta d'affari di CS, a una discutibile cultura del rischio associata a una gestione lacunosa del rischio, in particolare nell'*Investment Bank* e in relazione alla *governance* dell'alta dirigenza. L'interazione dei suddetti fattori ha causato, nell'autunno 2022, un'irreversibile perdita di fiducia da parte dei mercati che è poi sfociata nella crisi acuta del marzo 2023.

Come illustrato nelle parti contestuali (v. n. 5.1 e 6.1) della seconda parte del rapporto, CS ha occupato per anni le prime pagine dei giornali a causa di ripetuti scandali (retribuzioni dell'alta dirigenza, favoreggiamento della frode fiscale, pedinamenti, operazioni creditizie con imprese statali in Mozambico, ingenti perdite subite in relazione a Greensill e Archegos, v. n. 5.1.2). Nonostante i ripetuti riorientamenti strategici e i numerosi avvicendamenti ai livelli apicali (v. n. 5.1.2), la banca ha progressivamente perso la fiducia dei mercati dei capitali²⁰⁶⁵. Ha inoltre continuato a versare retribuzioni variabili nell'ordine di miliardi (v. n. 5.1.2) sebbene dal 2011 i suoi risultati fossero regolarmente negativi, tra cui un modesto utile netto, e l'andamento economico sfavorevole si riflettesse anche nel calo del prezzo dell'azione e nel deteriorarsi del rating finanziario. L'evidente discrepanza tra le retribuzioni versate e l'effettivo andamento della banca è incomprensibile per la Commissione, secondo cui il fatto che questo scollamento si sia protratto per un decennio senza un intervento energico e incisivo da parte dell'azionariato o del consiglio di amministrazione evidenzia un problema sostanziale di incentivi sbagliati nel sistema di retribuzioni di CS. In tale contesto, deve essere menzionata anche la corresponsabilità dell'azionariato di CS nel declino economico della banca. La tematica è trattata dettagliatamente nel numero 14.3.1.

In questa sede la Commissione ribadisce che la sua inchiesta si limita alla gestione da parte delle autorità federali (v. n. 1.3). La condotta d'affari delle banche non poteva invece essere oggetto d'inchiesta e pertanto è stata considerata soltanto nella misura in cui era necessario per valutare l'operato delle autorità svizzere.

Osservazioni preliminari in merito alla valutazione della gestione da parte delle autorità nel contesto della fusione d'urgenza di CS

Nei seguenti capitoli la CPI valuta la legalità, l'adeguatezza e l'efficacia della gestione attuata dalle autorità nel contesto della fusione d'urgenza di CS.

A livello di contenuto, occorre anticipare quanto segue. *In primo luogo*, secondo la dottrina del diritto dell'alta vigilanza, la valutazione della legalità della gestione da parte delle autorità federali consiste soprattutto nell'esame dei processi, delle procedure, delle competenze generali o delle misure organizzative in relazione ai principi

²⁰⁶⁵ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 12.

dell'attività amministrativa²⁰⁶⁶. Ne consegue che non compete alla CPI esaminare sistematicamente le singole misure adottate dalle autorità federali, sulla cui gestione la Commissione esprime dunque una valutazione *complessiva*.

Secondariamente, la CPI valuta l'operato delle autorità federali su un lasso di tempo relativamente lungo di oltre sette anni per inquadrare adeguatamente i diversi sviluppi che hanno condotto alla crisi (v. n. 1.4.2). Al riguardo la CPI precisa che, in attuazione del mandato d'inchiesta formulato in senso ampio secondo il decreto federale dell'8 giugno 2023 che istituisce una CPI, ha dovuto stabilire priorità e non ha alcuna pretesa di esaustività. In linea di principio, la CPI ha indagato in modo più approfondito le tematiche maggiormente correlate alla fusione d'urgenza rispetto a quelle che hanno svolto un ruolo secondario nella gestione della crisi, per quanto potessero apparire rilevanti per esaminare l'operato delle autorità federali.

In terzo luogo è importante sottolineare che il collasso sfiorato di CS è riconducibile alle persone incaricate della gestione della banca che nel corso degli anni hanno portato a una crisi di fiducia che, secondo il parere corrente degli esperti, si è poi tradotta a partire da ottobre 2022 in una crisi di liquidità. Stando agli esperti incaricati dalla CPI si trattava però anche di una crisi di capitale (v. n. 11.1.1.3).

In quarto luogo occorre inoltre considerare che, nella valutazione della legalità e dell'adeguatezza di una determinata azione, la CPI procede a un'analisi *ex ante*, di conseguenza la sua valutazione si basa sulle conseguenze evidenziabili quando le misure sono state adottate e sulle conoscenze di cui le autorità disponevano in quel momento.

In quinto luogo la FINMA, l'ASR e la BNS sono unità dell'Amministrazione federale decentralizzata che godono del grado di autonomia loro conferito nelle rispettive basi legali speciali. Sulla base della perizia del professor Uhlmann e della presentazione del professor Stöckli (v. n. 1.4.5) la CPI è giunta alla conclusione che le sue raccomandazioni non siano da rivolgere direttamente alla FINMA, all'ASR o alla BNS bensì al Consiglio federale.

Struttura delle constatazioni

Di seguito la CPI presenta i risultati cui è giunta, suddividendoli in sei capitoli tematici. Comincia approfondendo la questione di come, tra il 2015 e il 2022, le autorità federali hanno affrontato la legislazione TBTF e la legislazione in materia di regolamentazione della revisione e quali ulteriori sviluppi hanno avviato (cap. 9). Seguono le constatazioni sulla gestione dei rischi e sull'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della Confederazione (cap. 10). Infine, la CPI valuta come la FINMA, l'ASR e la BNS hanno svolto l'attività di vigilanza nel proprio ambito di competenza (cap. 11), focalizzandosi sulla vigilanza microprudenziale da parte della FINMA (n. 11.1). Nel capitolo 12, la CPI spiega inoltre come le autorità federali hanno esercitato la vigilanza sulla FINMA, l'ASR e la BNS. La gestione di crisi delle autorità federali e, in particolare, l'interazione tra i diversi attori sono oggetto del

²⁰⁶⁶ Sägesser Thomas (2024), Art. 26 n. marg. 36, in: Graf Martin / Caroni Andrea (a c. di.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz*, 2^a ed. completamente rielaborata e aggiornata, Basilea, Helbing Lichtenhahn.

capitolo 13. Infine, la Commissione espone le sue constatazioni sulle varie problematiche generali (cap. 14), segnatamente il coinvolgimento dei diversi uffici specializzati e della COMCO, sulla questione dei diritti degli azionisti così come sulla configurazione dei criteri di garanzia e delle basi legali della CPI.

Le constatazioni che figurano nei capitoli 9–14 non sono state formulate dalla CPI in funzione delle cause che hanno portato al tracollo di CS ma piuttosto (conformemente al mandato che le è stato conferito l'8 giugno 2023 dall'Assemblea federale) nell'ottica di crisi future, che potrebbero essere anche di natura diversa.

Infine, nelle osservazioni conclusive del capitolo 15 la CPI presenta una valutazione complessiva.

9 Monitoraggio della legislazione *too big to fail* e della regolamentazione in materia di revisione (fase 1)

9.1 Monitoraggio e ulteriore sviluppo della legislazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022

La Commissione ha trattato il monitoraggio e l'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022 nel numero 5.2. Di seguito espone le sue constatazioni in merito alla gestione da parte delle autorità in questo contesto (n. 9.1.1) e in merito all'attuale legislazione TBTF (n. 9.1.2).

9.1.1 Valutazione del monitoraggio e dell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF dal 2015 al 2022

Monitoraggio della regolamentazione TBTF dal 2015 al 2022

Dal 2015, l'articolo 52 LBCR impone al Consiglio federale l'obbligo di riferire all'Assemblea federale ogni due anni in merito alle disposizioni TBTF della LBCR e in questo quadro di esaminare la loro compatibilità con le regolamentazioni estere e il grado di attuazione dei corrispondenti standard internazionali all'estero. Il Consiglio federale ha adempiuto tale obbligo (v. n. 5.2). Il rapporto del 2023 è stato pubblicato con un anno di ritardo a seguito della crisi di CS.

In termini generali, la Commissione ritiene che il monitoraggio della regolamentazione TBTF sia stato troppo sommario nei rapporti di valutazione del Consiglio federale per gli anni dal 2015 al 2021. La Commissione ha criticato in particolare i seguenti punti:

- i. *Mancanza di una riflessione strategica sull'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF*: nei rapporti pubblicati dal Consiglio federale per gli anni dal 2015 al 2022 mancano una visione d'insieme strategica (dell'ulteriore sviluppo) della legislazione TBTF in Svizzera.

Nello specifico le conclusioni che il Consiglio federale ha tratto nei suoi rapporti si limitavano a constatare, con una formulazione di volta in volta quasi immutata, che la regolamentazione svizzera TBTF era da ritenersi nell'insieme positiva e che non si riteneva opportuno sottoporla a una revisione di fondo. Veniva sempre posto l'accento sui lavori legislativi, omettendo però di cogliere i rapporti di valutazione come occasione per valutare in modo approfondito l'appropriatezza della regolamentazione TBTF svizzera e per individuare sistematicamente gli interventi necessari.

- ii. *Mancanza di un riferimento alle raccomandazioni formulate nei rapporti precedenti*: i rapporti di valutazione del Consiglio federale, privi di riferimenti ai precedenti, non fornivano alcuna informazione sullo stato di attuazione delle raccomandazioni passate. La Commissione deplora che, nonostante la duplice esortazione da parte dell'UFG (v. n. 5.2.3.3 e 5.2.4.3), il Consiglio federale non abbia attuato un vero e proprio monitoraggio delle misure di volta in volta decise e degli sviluppi nei singoli ambiti di intervento.
- iii. *Mancanza di una prospettiva esterna*: il primo rapporto di valutazione del Consiglio federale per il 2015 si basava sul rapporto finale della commissione di esperti del 2014. Fino al 2023 (dopo la fusione di CS con UBS), il Consiglio federale non è più ricorso a una tale valutazione. L'analisi dello sviluppo della legislazione TBTF svizzera negli anni dal 2015 al 2022 esposta nel numero 5.2 evidenzia quanto la regolamentazione dei mercati finanziari e la strutturazione della vigilanza sui mercati finanziari fossero controverse a livello politico durante il periodo oggetto dell'inchiesta. La Commissione ritiene imprescindibile, proprio in questo contesto, che il Consiglio federale consulti regolarmente esperti esterni all'Amministrazione e integri le loro analisi nelle sue considerazioni strategiche e nel rapporto.
- iv. *Raffronto lacunoso tra la regolamentazione svizzera e gli standard internazionali*: i rapporti mancavano di un'esposizione sistematica e aggiornata degli standard internazionali e del loro sviluppo. Inoltre, la presentazione degli standard internazionali e delle raccomandazioni non era completa. Per esempio il PLB, che il FSB aveva raccomandato di introdurre già nel 2016, è stato menzionato per la prima volta tra parentesi soltanto nel rapporto del 2019, senza approfondire tale strumento.

La Commissione è quindi giunta alla conclusione che il Consiglio federale ha adempiuto il suo obbligo secondo l'articolo 52 LBCR in merito alla regolamentazione TBTF negli anni dal 2015 al 2021 fornendo una rendicontazione, omettendo però di fornire una visione strategica globale. Il suo approccio è cambiato solo con la crisi di CS: nel suo rapporto sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024, che conteneva tra l'altro il quinto rapporto di valutazione secondo l'articolo 52 LBCR (il primo dopo la fusione d'urgenza di CS con UBS), il Consiglio federale ha svolto la prima analisi strategica degli interventi necessari nella regolamentazione bancaria. In questo quadro ha proposto un vasto pacchetto di misure. Ha inoltre chiesto un parere esterno all'Amministrazione: nel rapporto fa riferimento a sette perizie esterne e al rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche del 1° settembre 2023. La Commissione accoglie con favore questo nuovo orientamento ed esorta il Consiglio federale a pro-

cedere a una valutazione analoga nei futuri rapporti (v. raccomandazione n. 1 alla fine del n. 9.1.2).

Ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera dal 2015 al 2022

In merito all'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera tra il 2015 e il 2022, la Commissione giunge a tre considerazioni.

In primo luogo, la Commissione constata che la Svizzera si annoverava tra i Paesi con la regolamentazione TBTF nel complesso più avanzata (o attuata più rapidamente) fino al 2015 circa, dopodiché la tendenza è cambiata (v. n. 4.2.2 e 5.2): in considerazione della competitività delle grandi banche svizzere, le norme internazionali non dovevano essere attuate prima rispetto ad altre piazze finanziarie.

L'impegno del Consiglio federale volto a non anticipare la regolamentazione internazionale a favore della competitività delle grandi banche svizzere si è manifestato, per esempio, negli ambiti seguenti: introduzione delle esigenze *going concern* e *gone concern* per le G-SIB (v. n. 5.2.3.1), introduzione della NSFR (v. n. 5.2.5.5) o messaggio del Consiglio federale sul programma di legislatura 2019–2023 (v. n. 5.2.7).

Questo orientamento è stato seguito nonostante le grandi banche svizzere avessero, in rapporto al PIL, un peso molto maggiore rispetto a quello di altri istituti finanziari, ciò di cui le autorità responsabili erano consapevoli. Tale posizione si è ulteriormente accentuata dopo la fusione tra CS e UBS: gli attivi di UBS dopo l'integrazione di CS ammontavano a quasi il 180 per cento del PIL svizzero a fine 2023²⁰⁶⁷. Su questo punto si tornerà nelle conclusioni cui è giunta la CPI in merito alla regolamentazione TBTF esistente (v. n. 9.1.2).

Secondariamente, la CPI giunge alla conclusione che il Consiglio federale è stato troppo titubante nell'introdurre il PLB. Il FSB ne aveva raccomandato l'introduzione nel 2016. Negli ordinamenti giuridici di importanti piazze finanziarie era stato introdotto un PLB (v. n. 5.2.5.3) ancor prima che il DFF effettuasse una prima analisi su tale strumento. La BNS e, in particolare, la FINMA hanno sollecitato l'introduzione del PLB al più tardi dal 2018, ma all'epoca l'AFF, la SFI e il DFF si sono mostrati scettici poiché ritenevano che mancasse la necessaria maggioranza in Parlamento²⁰⁶⁸. L'allora capo del DFF ha acconsentito a condurre una prima analisi interna su un PLB alla fine del 2019. Un apposito gruppo di lavoro è stato istituito soltanto nel marzo 2020 (v. n. 5.2.5.3). Il gruppo di lavoro ha sottoposto il suo rapporto intermedio al CC nel marzo 2021. Infine è di nuovo trascorso un altro anno prima che l'allora capo del DFF sottoponesse al Consiglio federale i parametri di riferimento di un progetto di PLB (v. n. 5.2.6.2).

La riluttanza del DFF nei confronti di tale strumento è stato il motivo per cui, durante la crisi di CS, il PLB ha dovuto essere introdotto sulla base del diritto di necessità. In presenza di una maggioranza in Parlamento, un PLB, come chiesto dalla BNS e dalla

²⁰⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024 (FF 2024 1023, pag. 25 seg.).

²⁰⁶⁸ Secondo l'allora capo del DFF, anche la FINMA e la BNS avevano avanzato questa argomentazione nella loro valutazione. A suo dire si sarebbe giunti alla conclusione che avrebbe dovuto essere evitata una bocciatura in Consiglio federale e in Parlamento. Parere dell'allora capo del DFF del 28 ottobre 2024.

FINMA nel 2018, avrebbe contribuito, grazie al suo effetto preventivo (creando fiducia *ex ante* negli investitori e nei clienti) a limitare la portata del *bank run* nel 2022 e nel 2023 (v. anche n. 13.1.4). Un PLB già disciplinato in una legge avrebbe inoltre ampliato notevolmente i margini di manovra delle autorità soprattutto a partire dall'autunno 2022 e migliorato la dinamica degli eventi (v. in merito anche le constatazioni espresse nel n. 13.1.4). Non è tuttavia possibile valutare quali effetti avrebbe avuto un PLB già statuito per legge sulla condotta di CS.

In terzo luogo, nell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF dal 2015 al 2022, la Commissione constata che il Consiglio federale è andato incontro alle grandi banche in varie occasioni, sebbene soprattutto la FINMA e la BNS abbiano spesso condiviso una posizione opposta appellandosi alla stabilità dei mercati finanziari (v. n. 5.2.4.2, 5.2.5.5 e 5.2.6.3)²⁰⁶⁹:

- i. Nell'introduzione delle esigenze *going concern* e *gone concern* applicabili alle G-SIB con la revisione parziale dell'OFoP del 2016, il Consiglio federale ha accordato periodi transitori più lunghi dopo un colloquio bilaterale tra la SG-DFF e CS. Contrariamente alla posizione della FINMA e della BNS, ha pure inserito nell'OFoP parzialmente riveduta supplementi più bassi come caldeggiato dalle banche. Inoltre ha rinunciato a prevedere un obbligo più esteso di pubblicazione di informazioni quantitative, come era stato richiesto dal DFGP (v. n. 5.2.3.1).
- ii. La legge federale sul calcolo della deduzione per partecipazioni in caso di banche di rilevanza sistemica è stata adottata nonostante l'UFG nutrisse dubbi in merito alla costituzionalità del progetto (v. n. 5.2.4.2).
- iii. L'introduzione delle esigenze *going concern* per le case madri dei gruppi CS e UBS è stata ritardata di un anno a causa dell'opposizione delle grandi banche (v. n. 5.2.5.1).
- iv. Relativamente all'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, il Consiglio federale non ha seguito la posizione dell'UFG secondo cui il Consiglio federale non disponeva di una sufficiente base legale per emanare la normativa prevista (v. n. 5.2.5.2).
- v. L'introduzione della quota di finanziamento (NSFR) non è avvenuta nel 2018, ma soltanto a metà del 2021, a seguito delle pressioni delle banche e in contrasto con le posizioni della BNS e, soprattutto, della FINMA (v. n. 5.2.5.5).
- vi. Nonostante le preoccupazioni espresse dalla FINMA, nel 2022 il Consiglio federale ha concesso alle banche lunghi periodi transitori in occasione dell'adozione di un nuovo principio di liquidità e ha dato ascolto alle loro richieste relativamente agli obblighi di pubblicazione (v. n. 5.2.6.3).
- vii. In risposta alle critiche espresse dalle banche nella procedura di consultazione, il Consiglio federale ha rinunciato a introdurre l'obbligo di pubblicare l'entità di alcuni supplementi di capitale quando ha sostituito il sistema degli sconti

²⁰⁶⁹ Secondo l'allora capo del DFF, nei colloqui comuni avvenuti tra la SFI, la BNS, la FINMA, le grandi banche e lui stesso, le soluzioni sviluppate congiuntamente godevano però del sostegno di tutti i partecipanti. Parere dell'allora capo del DFF del 28 ottobre 2024.

con un nuovo sistema di incentivazione. Esso prevede inoltre che la FINMA possa esigere supplementi rispetto alle esigenze di base se constatata ostacoli alla capacità di risanamento e di liquidazione delle banche. Secondo il sistema vigente in precedenza le banche dovevano invece motivare la propria richiesta di concessione o mantenimento dello sconto e, quindi, di mancato adempimento delle esigenze vere e proprie (v. n. 5.2.6.4).

Sulla base di queste constatazioni, la CPI indirizza al Consiglio federale una raccomandazione in merito, che è esposta alla fine del numero 9.1.2 (raccomandazione n. 1).

9.1.2 Valutazione della regolamentazione TBTF esistente

Situazione iniziale

La regolamentazione TBTF attualmente in vigore è in gran parte il risultato degli sviluppi avvenuti tra il 2015 e il 2022, esposti nel numero 5.2 del presente rapporto. In seguito alla crisi di CS, le autorità e la politica hanno tratto i primi insegnamenti e individuato diversi punti da adeguare nella regolamentazione TBTF (per una panoramica delle principali pubblicazioni successive alla crisi di CS v. n. 8.4). Nell'ottica dell'alta vigilanza parlamentare, la valutazione degli eventi e dell'attuale quadro giuridico da parte delle autorità coinvolte, segnatamente del Consiglio federale, della FINMA e della BNS, deve essere accolta con favore. Dal canto suo, in conformità con il suo mandato, la Commissione ha limitato la sua inchiesta e, di conseguenza, anche le sue constatazioni agli aspetti dell'attuale regolamentazione TBTF rilevanti per la crisi di CS e a osservazioni di carattere sovraordinato sull'orientamento della regolamentazione TBTF svizzera.

Strumenti specifici della regolamentazione TBTF svizzera

La CPI ha conferito un mandato esterno per valutare la legislazione svizzera sui mercati finanziari nel raffronto internazionale (v. n. 1.4.3.2). Il rapporto dell'esperta Hungerbühler ha individuato due significative discrepanze tra l'attuale regolamentazione TBTF svizzera e gli standard internazionali: l'assenza di un PLB e l'impostazione della garanzia dei depositi (v. n. 5.2.7). A ciò si aggiunge la TPO, uno strumento non previsto nella legislazione svizzera (v. n. 8.4). In merito a questi tre punti la CPI constata quanto segue.

Prima di tutto, al momento della redazione finale del presente rapporto, non era ancora statuito nella legge un PLB (v. n. 8.3). Il 6 settembre 2023 il Consiglio federale ha adottato un messaggio concernente l'introduzione del PLB. Al momento della pubblicazione del rapporto della CPI il progetto è pendente in Parlamento²⁰⁷⁰. Rispetto al PLB introdotto con un'ordinanza di necessità durante la crisi di CS, il PLB formulato nel messaggio del Consiglio federale prevede un importo forfettario che le banche di rilevanza sistemica dovranno anticipare alla Confederazione. Lo scopo di questo im-

²⁰⁷⁰ Secondo il Comunicato stampa della CET-S il progetto è sospeso fino alla pubblicazione del rapporto della CPI. «'Public Liquidity Backstop': deliberazione sospesa», comunicato stampa della CET-S del 28 agosto 2024.

porto forfettario è quello di compensare i rischi che la Confederazione si assume e di ridurre le distorsioni della concorrenza che un PLB a favore delle banche di rilevanza sistemica potrebbe generare. Inoltre, quando una banca ricorre a mutui PLB dovrà indennizzare le prestazioni della Confederazione e della BNS versando premi e interessi. Durante il periodo in cui la banca ricorrerà a tale mutuo, non potrà versare dividendi né concedere o rimborsare mutui ai proprietari della società madre del gruppo o restituire apporti di capitale.

Se la Svizzera avesse già disposto di una base legale esplicita per il PLB nell'autunno 2022, allora le autorità avrebbero avuto maggiori margini di manovra. Infatti, sarebbe stato possibile scongiurare da subito il rischio di inviare un segnale negativo ai mercati (v. n. 6.3.4) con l'introduzione repentina nell'ambito del diritto di necessità o l'introduzione ordinaria accelerata di un PLB nell'autunno/inverno 2022 (v. in merito anche le constatazioni nel n. 13.1.4). Ciò non significa che CS, in questa situazione ipotetica, avrebbe dunque fatto effettivamente ricorso a mutui PLB nell'autunno 2022 e i deflussi di liquidità si sarebbero così arrestati in modo duraturo o che gli eventi del marzo 2023 avrebbero avuto un esito diverso. L'esistenza nella legge di tale strumento avrebbe tuttavia indubbiamente contribuito a promuovere la fiducia. Durante la crisi il Consiglio federale non avrebbe dovuto ricorrere al diritto di necessità per creare il PLB (v. n. 9.1.2). Anche per questo la CPI è convinta dell'utilità dello strumento e caldeggia una sua introduzione in tempi brevi.

Secondariamente, la CPI osserva che in relazione alla garanzia dei depositi il rapporto dell'esperta Hungerbühler ha constatato discrepanze rispetto agli standard internazionali in ambiti essenziali (v. n. 5.2.6.5). Il pacchetto di misure che il Consiglio federale ha varato dopo la crisi di CS e presentato nel rapporto sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024 non prevede modifiche al riguardo e il Consiglio federale giustifica questa scelta con l'atteggiamento reticente mostrato dal legislatore in passato.

Una modificata garanzia dei depositi non avrebbe presumibilmente avuto un impatto decisivo sulla gestione della crisi di CS da parte delle autorità. Dal momento che le crisi future non ricalcano necessariamente quelle passate, la CPI auspicherebbe che il Consiglio federale verificasse un adeguamento della garanzia dei depositi e se del caso sottoponesse al legislatore un disegno di legge in materia.

In terzo luogo, lo strumento di una TPO non è né contenuto esplicitamente né previsto nella legislazione svizzera, sebbene a livello internazionale sia discusso già dal 2011 e diversi Paesi l'abbiano già introdotto nel 2016 (v. n. 5.2.2.1). Queste circostanze sono note anche al Consiglio federale, che nel suo rapporto sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024 aveva respinto l'introduzione di una TPO tra l'altro perché a suo parere è uno strumento estraneo al sistema svizzero. La Commissione constata che durante la crisi di CS alcune autorità hanno considerato sino all'ultimo l'introduzione di una TPO attraverso il diritto di necessità come un'opzione possibile e che si sono preparate di conseguenza. Quanto accaduto a CS dimostra che il ricorso a tale strumento potrebbe rendersi necessario in una crisi analoga. Se fosse già sancita nella legislazione ordinaria, in casi analoghi la TPO godrebbe di una maggiore legittimazione democratica. La CPI ritiene dunque opportuno valutare approfonditamente l'introduzione di una TPO nella legislazione ordinaria soppesando tutti i pro e i contro. Per esempio, potrebbero essere considerate diverse varianti (TPO per alcune parti o per l'intera [G-]SIB).

Orientamento della regolamentazione TBTF svizzera

A prescindere dalle prescrizioni in materia di capitale e dalle esigenze di liquidità concretamente applicabili, il dibattito scaturito sulla scia della crisi di CS ha indotto la CPI a formulare alcune constatazioni sull'orientamento generale della regolamentazione TBTF svizzera.

In primo luogo la crisi di CS ha fatto emergere un conflitto tra gli obiettivi perseguiti da determinate misure con lo scopo della legislazione TBTF (cfr. l'articolo sullo scopo della legge, ovvero l'art. 7 cpv. 2 LBCR). La legislazione TBTF si prefigge di evitare il ricorso agli aiuti statali. Un PLB e in particolare una TPO potrebbe essere in contraddizione con questo scopo sancito nella legge. Questo conflitto di obiettivi può essere illustrato con l'esempio della TPO: da un lato considerazioni di natura politico-democratica e sullo Stato di diritto richiederebbero un disciplinamento esplicito della TPO nella legge. Inoltre un tale disciplinamento costringerebbe i portatori di interessi coinvolti (autorità, Parlamento ed economia) a confrontarsi concretamente con le problematiche, l'attuazione pratica e le ripercussioni di una TPO nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Dall'altro la legislazione TBTF persegue, come indicato, fondamentalmente l'obiettivo di evitare l'erogazione di aiuti statali. In questo senso una TPO potrebbe costituire un falso incentivo.

Durante la crisi di CS, quando si trattava di tematiche come il PLB e la TPO, questo conflitto di obiettivi ha posto ripetute difficoltà alle autorità. Il conflitto rimanda a una domanda centrale per la Svizzera, considerata la notevole importanza che il settore bancario ha per la sua stabilità finanziaria e la sua economia, ossia: è realisticamente possibile superare una grave crisi bancaria senza aiuti statali oppure essi sono inevitabili almeno in determinati scenari per evitare danni importanti? Nel secondo caso, sorge un'altra domanda di politica regolatoria, ovvero fino a che punto e come gli attori interessati dovranno controbilanciare le risultanti distorsioni della concorrenza.

In secondo luogo la Commissione osserva che la legislazione TBTF è troppo incentrata sulla Svizzera, in particolare per quanto riguarda la pianificazione d'emergenza. Una G-SIB che opera dalla Svizzera presenta forti interdipendenze internazionali, mentre la legislazione svizzera TBTF ha in parte trascurato questo aspetto. La focalizzazione del piano d'emergenza sulle unità svizzere di rilevanza sistemica avrebbe potuto costituire un problema per la distribuzione della liquidità all'interno del gruppo in caso di ricorso all'ELA (v. n. 6.4.2). Inoltre, la liquidazione (*resolution*) di una G-SIB operante dalla Svizzera avrebbe presumibilmente comportato gravi perturbazioni sui mercati finanziari esteri e pesanti conseguenze per la stabilità finanziaria internazionale. Infatti, se venisse applicata l'opzione di ripiego (piano d'emergenza) verrebbe salvata solo l'unità di rilevanza sistemica per la piazza finanziaria o l'economia svizzera. La Commissione è dunque del parere che il piano di liquidazione (*resolution plan*) di una G-SIB operante dalla Svizzera a livello internazionale debba tenere conto di questi legami internazionali. Se la Svizzera vuole permettersi di avere una G-SIB con sede nel Paese deve assumersi le conseguenti responsabilità. Come ha dimostrato la crisi di CS, si tratta di un'esigenza pratica: per superare una crisi che colpisce una G-SIB, come quella vissuta da CS, occorre coordinarsi con le autorità di vigilanza estere. Questo è ancora più evidente quando si tratta della liquidazione (*resolution*) di una G-SIB. In caso contrario, si corre il rischio che le autorità estere impongano restrizioni al deflusso di fondi per filiali o succursali di una G-SIB svizzera

(misure di *ring fencing*), il che potrebbe vanificare tutti gli sforzi compiuti dalle autorità svizzere. Anche nella crisi di CS il *ring fencing* è risultato un fattore aggravante, come esposto nel numero 7.2.2.2.

A fronte di queste due constatazioni sull'orientamento generale della legislazione TBTF svizzera, la CPI deposita la seguente mozione.

Mozione n. 1: Adeguare gli obiettivi della legislazione TBTF

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all'Assemblea federale un disegno in cui l'articolo concernente lo scopo della regolamentazione TBTF (art. 7 cpv. 2 LBCR) sia adeguato sulla base degli insegnamenti tratti dalla crisi di CS.

In base ai suoi obiettivi, la legislazione TBTF deve non solo proteggere il sistema finanziario svizzero, ma anche essere attuabile nel confronto internazionale ed evitare lo scoppio di una crisi finanziaria internazionale.

In terzo luogo, la crisi di CS ha portato la Commissione a riconoscere che la regolamentazione TBTF non è concepita per fare fronte a una crisi di fiducia. Per CS il problema concreto era sì rappresentato dagli enormi deflussi di liquidità che nell'attuale contesto digitale sono avvenuti e possono avvenire molto rapidamente, ma la vera causa era una sempre più marcata crisi di fiducia nei confronti della banca a causa dei numerosi casi controversi e di una cattiva gestione protrattasi per anni. Come già menzionato, la Commissione è favorevole all'introduzione di un PLB che può suscitare maggiore fiducia negli investitori e nei clienti. È inoltre del parere che la legislazione si concentrasse troppo su diversi indicatori che non rivelavano la crisi di fiducia, mentre altri indicatori di mercato sono stati trascurati o hanno continuato ad esserlo (p. es. prezzi dell'azione, rating finanziari, spread sui CDS). La Commissione accoglie dunque con favore che il Consiglio federale, nella misura 22 del rapporto sulla stabilità delle banche del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche, preveda tra l'altro di esaminare fino a che punto debba essere reso vincolante e prescritto per legge considerare ampi indicatori di mercato e indicatori qualitativi nell'esercizio della vigilanza bancaria.

In quarto luogo, dal punto di vista della CPI è indispensabile considerare nella normativa il fatto che la restante G-SIB è molto più grande in rapporto al PIL della Svizzera di altri istituti finanziari in rapporto al PIL del rispettivo Paese. La CPI è del parere che il mero adempimento delle norme internazionali non sia sufficiente per controllare opportunamente i rischi di eventuali crisi della restante G-SIB per i contribuenti svizzeri. Se deve adempiere esigenze più elevate rispetto alla concorrenza internazionale, questa restante G-SIB deve probabilmente attendersi costi più elevati nel breve termine, per esempio per la costituzione dei fondi propri necessari. Occorre ciononostante chiedersi se per la piazza finanziaria, l'economia e la società non sarebbe più oneroso dover ricorrere a ulteriori aiuti statali al verificarsi di uno scenario di rischio per la restante G-SIB. La CPI riconosce che non è sufficiente estendere o inasprire il disciplinamento per evitare qualunque crisi o un ricorso sistematico agli aiuti statali (v. sopra), tuttavia è lecito interrogarsi se una regolamentazione più severa non consenta di ridurre il volume degli aiuti statali in caso di crisi.

La CPI è del parere che la legislazione TBTF debba essere ulteriormente sviluppata e adeguata alle dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera, considerando anche le interdipendenze internazionali delle G-SIB. Devono essere esaminate misure che rendano possibile una liquidazione (*resolution*) dell'istituto dopo una conversione di capitale di terzi in capitale proprio (*bail-in*) ordinata dalla FINMA nel quadro di una procedura di risanamento. Inoltre, devono essere previsti test transfrontalieri in tempo reale per verificare il funzionamento della regolamentazione TBTF in condizioni realistiche e con il coinvolgimento dei massimi dirigenti.

Sulla scorta di queste considerazioni come anche delle altre constatazioni presenti nel numero 9.1, la CPI formula la seguente raccomandazione al Consiglio federale concernente l'ulteriore sviluppo e il monitoraggio della regolamentazione TBTF:

Raccomandazione n. 1

Il Consiglio federale è esortato a considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali delle SIB e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera nella futura impostazione della regolamentazione TBTF. Nel farlo dovrà dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso come anche ai pareri congiunti degli organi responsabili della stabilità finanziaria.

La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di integrare nei suoi rapporti di valutazione conformemente all'articolo 52 LBCR un'analisi strategica completa concernente l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF.

9.2 Regolamentazione giuridica della vigilanza sulla revisione di banche di rilevanza sistemica

Agli istituti finanziari in Svizzera si applica, dal 2015, un sistema di vigilanza duale nel quale le banche scelgono e remunerano direttamente le loro società di revisione. Questo sistema implica il rischio di conflitti d'interesse, poiché le società di revisione potrebbero lasciarsi influenzare dagli interessi dei loro clienti, il che comprometterebbe l'oggettività e il rigore delle revisioni. Il FMI ha criticato questo punto nelle sue valutazioni: ha sottolineato le lacune strutturali dell'attuale sistema di vigilanza, ha individuato diversi ambiti da migliorare e ha raccomandato tra l'altro l'attribuzione diretta del mandato alle società di revisione da parte della FINMA e la loro rotazione obbligatoria.

A seguito della raccomandazione formulata dal FMI, la FINMA ha avviato un riesame approfondito e ha rinvenuto un potenziale di miglioramento in diversi ambiti (v. n. 5.2.8), dopodiché ha optato per un pacchetto di misure di ottimizzazione senza attribuzione diretta del mandato, poiché ha ritenuto che non fosse facilmente realizzabile a livello politico, in quanto suscita una grande resistenza. In alternativa ha scelto una riduzione dei costi del 30 per cento circa per migliorare il rapporto costi-benefici a suo avviso sfavorevole. L'ASR ha respinto tale riduzione, poiché ha ritenuto che potrebbe pregiudicare la qualità delle revisioni. La Commissione è del parere che la

valutazione del rapporto costi-benefici sia importante, sebbene la riduzione dei costi di per sé non sia l'elemento centrale da considerare.

Dal punto di vista della Commissione, sarebbe opportuno verificare l'attuale disciplinamento del sistema di vigilanza, inclusa la questione dell'attribuzione diretta del mandato e della rotazione obbligatoria delle società di revisione per garantire l'efficacia della vigilanza. In proposito occorrerebbe valutare anche l'opportunità di regole più stringenti soprattutto per le SIB e le G-SIB.

Postulato n. 1: Attenuare il rischio di conflitti d'interesse nell'ambito della revisione di banche

La Commissione incarica il Consiglio federale di riesaminare l'attuale regolamentazione della vigilanza della revisione per le SIB concentrandosi sull'attenuazione del rischio di conflitti d'interesse e di valutare pertinenti misure, per esempio un'attribuzione diretta del mandato o la rotazione obbligatoria delle società di revisione.

La Commissione constata che il coordinamento tra l'ASR e la FINMA è inadeguato in caso di crisi (v. n. 5.4.3), in parte a causa della mancanza di un chiaro quadro normativo per una formale «modalità di crisi». La conclusione a cui giunge si fonda su diverse ragioni. Prima di tutto, sebbene in precedenza abbiano avuto luogo regolari scambi operativi tra l'ASR e la FINMA per audit prudenziali (*regulatory audits* [RA]) e finanziari (*financial audits* [FA]) e alcune di queste sedute siano state documentate, per il periodo a partire dal 2017 non è stata trovata alcuna documentazione formale e appositamente strutturata sulle interazioni avvenute, soprattutto relativamente alla situazione di CS. Secondariamente, nonostante alcuni incontri strategici tenutisi tra il 2015 e il 2023 su aspetti generali della regolamentazione, non vi sono stati scambi specifici dedicati alla situazione critica di CS, il che rivela una mancanza di coordinamento in questo importante caso. Infine, l'assenza di un processo formale e documentato dopo il 2017 per gli audit finanziari e i colloqui sulla situazione di CS evidenzia lacune nel tracciamento e nello scambio di informazioni in tempi di crisi. Di fronte alle difficoltà di CS, queste lacune hanno comportato una frammentazione nella vigilanza e compromesso la sua efficacia (v. in merito la raccomandazione n. 8 al n. 11.2.2).

10 Gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle situazioni di crisi prima dell'inizio della crisi

10.1 Valutazione della gestione dei rischi da parte della Commissione

In seguito al salvataggio di UBS da parte dello Stato nel 2008 il rischio di una potenziale insolvenza degli istituti finanziari di rilevanza sistemica è stato inserito nel rapporto sui rischi.

Gestione del rischio presso il DFF

La Commissione giunge alla conclusione che la gestione del rischio nel periodo in esame è stata appropriata e adeguata. Ritiene in particolare corretto che nel 2018 la responsabilità del rischio sia stata trasferita dall'allora capo del dipartimento alla segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali. Ciò ha consentito di garantire una migliore vigilanza e gestione del rischio, tanto più che anche l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF era sotto la responsabilità della SFI.

La descrizione del rischio comprende dall'inizio uno scenario *credible worst case* (scenario credibile per il peggior dei casi), che per la CPI risulta essere appropriato e comprensibile. Un possibile scenario *worst case* è stato calcolato dal DFF sulla base del salvataggio di UBS da parte dello Stato. La stima delle conseguenze è stata continuamente rielaborata e adeguata nel corso degli anni dalla rispettiva unità amministrativa competente. Nel *credible worst case* il DFF ipotizzava inoltre che se un tale scenario si fosse concretizzato la Confederazione sarebbe stata costretta a sostenere la banca interessata con fondi pubblici.

Classificazione del rischio

Le *ripercussioni* del rischio sono state valutate dal DFF come molto elevate, il che corrisponde al più alto livello e pertanto si tratta di un rischio del Consiglio federale (v. n. 5.7). La dimensione delle ripercussioni riflette il *credible worst case scenario*.

Data la grande importanza delle ripercussioni economiche e quindi soprattutto finanziarie che avrebbe comportato il verificarsi del rischio, la classificazione delle ripercussioni e dunque la classificazione come rischio del Consiglio federale era corretta. La classificazione delle ripercussioni non è stata modificata nel periodo oggetto dell'inchiesta, ciò che la Commissione considera parimenti appropriato.

La classificazione della *probabilità d'insorgenza*, invece, è variata nel periodo esaminato. Con il rapporto sui rischi 2017 detta probabilità è stata declassata da «possibile» (ogni 3–10 anni) a «rara» (ogni 10–50 anni). Tale decisione è stata motivata dal fatto che l'attuazione di varie misure in quel momento era molto avanzata e che sia il contesto economico sia quello politico si era stabilizzato. A posteriori questa classificazione si è rivelata troppo ottimistica. Con il rapporto sui rischi 2022, elaborato nel febbraio 2023, la SFI ha riclassificato la probabilità d'insorgenza del rischio a «possibile». Tale modifica è stata motivata con la massiccia perdita di fiducia nei confronti di CS. In tale occasione la SFI ha chiarito che una crisi di solvibilità o di liquidità sul lungo periodo deve continuare a essere classificata come rara²⁰⁷¹. La SFI ha precisato che tale cambiamento si iscriveva nel contesto di quel momento e che era almeno temporaneo²⁰⁷². In questo modo la SFI avrebbe comunicato al Consiglio federale che il passaggio al livello superiore sarebbe stato solo di natura temporanea.

A posteriori, il tardivo innalzamento della classificazione del rischio è rivelatore della situazione che prevaleva allora. Testimonia l'elevata dinamica dei primi mesi del 2023. Occorre tuttavia rilevare che il rapporto sui rischi non è lo strumento per rendere conto di una tale crisi. La gestione dei rischi dovrebbe tra l'altro garantire un'attiva-

²⁰⁷¹ Rapporto sui rischi 2022, Insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica.

²⁰⁷² Rapporto sui rischi 2022, Insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica.

zione tempestiva delle procedure di gestione di crisi. Questo aspetto è da considerare sin al momento della classificazione dei rischi e dell'allestimento della relativa rappresentazione grafica. A partire dal momento in cui un rischio di tale portata inizia a verificarsi, non si tratta più di questioni di gestione dei rischi ma di gestione delle crisi.

Valutazione delle misure adottate

Gran parte delle misure che sono state adottate per attenuare la probabilità d'insorgenza o le ripercussioni del rischio consistevano nell'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF e nella sua attuazione da parte delle banche di rilevanza sistemica. Qui si rinvia alle osservazioni di cui al numero 9.1. Si osserva che durante il periodo oggetto dell'inchiesta sono state costantemente adottate nuove misure volte a ridurre al minimo il rischio.

Va accolto con favore il fatto che a partire dal rapporto sui rischi 2022 le misure attive sono state sottoposte per la prima volta anche a una valutazione. Al più tardi dalla metà del mese di marzo del 2023, ovvero dall'inizio della crisi acuta, era chiaro che le diverse misure non erano sufficienti e che CS non era sufficientemente solido per salvarsi da solo dalla crisi. Era altresì chiaro che una liquidazione (*resolution*) secondo la legislazione TBTF comportava rischi elevati (v. n. 9.1.2 e 13.2.5). Poiché le misure contenute nel rapporto sui rischi riflettono in larga misura l'ulteriore sviluppo TBTF, qui si rinuncia a una valutazione dettagliata delle misure e si rinvia invece al numero 9.1. In questa sede la CPI osserva tuttavia che la valutazione inizialmente illustrata delle misure nel rapporto sui rischi era probabilmente troppo positiva nell'ottica della fusione d'urgenza di CS con UBS.

Trattamento del rischio da parte della CSG

I chiarimenti svolti dalla CPI hanno mostrato che la CSG, che tratta il rapporto sui rischi sempre prima che sia messo a conoscenza del Consiglio federale, nel periodo in esame si è esplicitamente occupata una sola volta del rischio «Insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica». La CPI ritiene che ciò non sia appropriato, visto che si tratta di uno dei maggiori rischi per la Confederazione.

Gestione del rischio da parte del Consiglio federale e del capodipartimento

Il presente rapporto deve anche soffermarsi sul modo in cui il Consiglio federale e l'allora capodipartimento hanno affrontato il rischio. Il capodipartimento ha una funzione centrale quanto alla reiterata richiesta delle CdG di includere la gestione dei rischi come strumento di controllo sia a livello di dipartimento sia a livello di Consiglio federale. A causa delle informazioni limitate fornitegli sulla situazione di CS (v. n. 13.1.3), il Consiglio federale alla fine dell'estate e nell'autunno 2022 non poteva affatto considerare la gestione dei rischi quale strumento di controllo. A tal riguardo non può quindi nemmeno essere criticato dato che gli mancavano le informazioni necessarie. Non è possibile stabilire in via definitiva se l'allora capodipartimento abbia preso in considerazione la gestione dei rischi come strumento di controllo nel suo dipartimento.

Secondo la CPI è centrale che in casi specifici il rispettivo responsabile del rischio abbia la facoltà di far passare tale rischio al livello del Consiglio federale («diritto di escalation»), come tra l'altro richiesto anche dal rapporto delle CdG risalente al

2018²⁰⁷³. La CPI è consapevole che in questo caso il principio secondo cui ogni membro del Consiglio federale è responsabile per le competenze attribuite a un dipartimento (cosiddetto «Departementalprinzip») viene in parte scardinato. Ritiene tuttavia che la possibilità citata debba essere introdotta proprio per i rischi del Consiglio federale, che rappresentano i maggiori rischi per la Confederazione (v. in merito la raccomandazione n. 2).

Passaggio dalla gestione dei rischi a quella delle crisi

La fusione d'urgenza tra CS e UBS ha evidenziato diverse lacune nella gestione delle crisi da parte della Confederazione. Manca ad esempio un meccanismo che garantisca la transizione dalla gestione dei rischi alla gestione delle crisi. Non appena un rischio inizia a verificarsi, gli organi di gestione non si trovano più nella fase gestione dei rischi bensì in quella di gestione delle crisi. La rappresentazione grafica nel rapporto sui rischi (classificazione delle ripercussioni e della probabilità d'insorgenza) non consente di raffigurare in modo adeguato un rischio che sta iniziando a verificarsi. Per questo motivo tale strumento non risulta idoneo per raggiungere questo scopo. Inoltre, per la CPI, proprio nel momento della transizione dalla gestione dei rischi alla gestione delle crisi, non è chiaro quale ruolo spetti alla CSG. Il ruolo della CSG deve essere chiarito e se del caso rafforzato.

Raccomandazione n. 2

Nell'ambito della gestione dei rischi, il Consiglio federale è esortato ad esaminare in quali casi sarebbe appropriato introdurre un diritto di far passare un rischio al livello del Consiglio federale («diritto di escalation») nonché le misure necessarie per introdurre tale diritto. Occorre tenere conto specialmente dei rischi per il Consiglio federale.

È altresì esortato a garantire la transizione tra gestione dei rischi e gestione delle crisi e a creare a tale scopo un canale istituzionalizzato. In particolare, il Consiglio federale esamina come possa essere rafforzato il ruolo della CSG in questo settore.

In conclusione, la CPI osserva che nel presente caso il rischio è stato gestito in modo appropriato e adeguato a livello di Segreteria di Stato. Una buona gestione dei rischi e le varie misure adottate rimangono tuttavia inefficaci se nella concezione globale la gestione dei rischi non è estesa anche alla gestione delle crisi.

La CPI ritiene inoltre necessario adeguare il settore dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi. Nel capitolo che segue viene trattato il punto d'incontro tra quest'ultima e la gestione dei rischi.

²⁰⁷³ CdG-N/S, Rapporto sui rischi all'attenzione del Consiglio federale – punto della situazione (FF 2018 1197).

10.2

Valutazione dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della Commissione

L'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi a livello di Consiglio federale è di competenza della CaF, ragion per cui la CPI ha integrato il ruolo della CaF nelle sue analisi. La CPI constata con preoccupazione che non esiste una vera e propria individuazione tempestiva delle situazioni di crisi degna di tale nome. Inoltre, la CPI rileva di non aver ricevuto dalla CaF, competente in materia, alcuna documentazione a tale riguardo.

A parere della CaF, l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi consiste soprattutto nell'analizzare in modo costante i rischi figuranti nel relativo rapporto e nell'esaminare se il rapporto è completo. In proposito, detta individuazione è parte della gestione dei rischi. In altre parole, ciò significa che una volta identificato il rischio, l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF non svolge alcun ruolo attivo riguardo a un singolo rischio. Ciò è stato il caso anche per il rischio «insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica». Il mandato legale conferito alla CaF impone al cancelliere della Confederazione di consigliare e assistere il Consiglio federale nell'individuare tempestivamente situazioni di crisi e nel farvi fronte (art. 32 lett. g LOGA). Per quanto risulta alla CPI, a livello di Consiglio federale non esiste alcun altro organo che si occupa dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi, motivo per cui all'articolo citato della LOGA va attribuita un'importanza ancora maggiore.

La CaF ritiene che all'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi non è attribuito un ruolo specifico, in particolare quando inizia a verificarsi un rischio che figura nel rapporto sui rischi. Tale circostanza non è soddisfacente e va messa in discussione. Secondo il manuale dell'AFF sulla gestione dei rischi della Confederazione, l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi presenta un orizzonte temporale che va da più mesi a massimo un anno e mezzo. Devono essere considerati eventi o tendenze che durante questo lasso di tempo possono trasformarsi in una crisi²⁰⁷⁴. Se l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF si esaurisce nell'analizzare ed eventualmente integrare il rapporto sui rischi, questo approccio non è in grado di soddisfare la definizione contenuta nel manuale dell'AFF.

La CPI ritiene che lo strumento dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi sia adeguato solamente se permette di individuare anche le crisi emergenti, alcune delle quali già rilevate da anni nel rapporto sui rischi. Il verificarsi di un rischio può condurre a una crisi per la Confederazione che deve essere gestita dal Consiglio federale. La presente situazione ne è il miglior esempio. In altre parole, dal punto di vista della CPI nel concetto del Consiglio federale manca una dimensione importante relativa all'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi: un meccanismo che individui l'insorgere di un rischio già identificato e rilevato.

Si dovrà verificare se il diritto di escalation in relazione a un rischio, richiesto al numero 10.1, debba essere integrato nell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi, così che in caso di bisogno possa essere coinvolta la CaF. Il ruolo di quest'ultima e le sue competenze devono essere in ogni caso rafforzati. Secondo la CPI, la CaF è

²⁰⁷⁴ AFF, *Handbuch zum Risikomanagement Bund*, pag. 64.

l'organo adatto all'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi poiché, da un lato, è lo Stato maggiore del Consiglio federale e, dall'altro, dirige l'importante CSG. Lo strumento dell'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi può essere utilizzato in modo appropriato e adeguato soltanto se le crisi sono individuate il prima possibile e se ne traggono le giuste conclusioni.

Postulato n. 2: Verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e rafforzare il ruolo della CaF

Il Consiglio federale è incaricato di verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF e di riferire in merito mediante rapporto. Occorre rafforzare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e dunque il ruolo della CaF. In particolare, il Consiglio federale dovrà esaminare l'introduzione di una facoltà di escalation in relazione ai rischi, dalle unità amministrative gerarchicamente subordinate alla CaF. Il Consiglio federale dovrà presentare un piano in tal senso nel suo rapporto.

11 Vigilanza sui mercati finanziari

Nel presente capitolo la CPI valuta l'attuazione a livello operativo della vigilanza sui mercati finanziari da parte della FINMA, della BNS e dell'ASR.

11.1 Vigilanza microprudenziale da parte della FINMA

L'attività della FINMA, in qualità di autorità di vigilanza microprudenziale, riveste un'importanza fondamentale nella presente inchiesta.

Nel presente capitolo viene anzitutto effettuata un'analisi della generale attività di vigilanza (vigilanza corrente e attività di *enforcement*) svolta dalla FINMA prima della crisi (fase 1) (v. n. 11.1.1), riservando una particolare attenzione all'implementazione e all'imposizione delle esigenze poste dalla FINMA a CS, ai procedimenti di *enforcement* nei confronti della banca e anche al filtro prudenziale che la FINMA ha concesso a CS. Infine sono esaminate separatamente alcune decisioni prese dalla FINMA durante la crisi (fase 3) che hanno avuto ripercussioni particolari e sono state di portata generale (v. n. 11.1.2). In concreto si tratta dell'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 e della constatazione del raggiungimento del PONV il 19 marzo 2023. Infine la CPI espone ulteriori elementi acquisiti (n. 11.1.3).

11.1.1 Vigilanza microprudenziale nei confronti di CS prima della crisi

11.1.1.1 Vigilanza corrente della FINMA

Prima di tutto la CPI constata che nei confronti di CS la FINMA ha *fatto un uso assiduo* dei suoi strumenti di vigilanza (v. n. 5.3.1), che sono consistiti in particolare nelle lettere di *assessment* annuali, nei controlli in loco, nei procedimenti di *enforcement* così come in diversi *stress test*. La FINMA ha intrattenuto *scambi regolari* con CS per assicurare l'attuazione delle prescrizioni prudenziali e, in particolare, del regime TBTF. Nei suoi processi interni di vigilanza sulle grandi banche ha condotto ogni anno colloqui di vigilanza con il consiglio di amministrazione e i presidenti dei comitati di rischio e di audit, ha incontrato il presidente del consiglio di amministrazione della grande banca a cadenza semestrale e ha svolto colloqui di vigilanza trimestrali con il CEO dell'istituto. In considerazione del continuo deteriorarsi della situazione di CS, a partire dal 2021 la FINMA ha intensificato i colloqui di vigilanza con il presidente del consiglio di amministrazione di CS adottando una frequenza *mensile*. A partire da metà agosto 2022 i colloqui hanno poi avuto cadenza *settimanale*.

In base all'analisi della CPI, la FINMA ha identificato le lacune nell'*organizzazione, nella situazione dei fondi propri e della liquidità* nonché nella *pianificazione d'emergenza di CS*. Le ha affrontate con diversi strumenti.

- i. Interventi sulla strategia, l'organizzazione e la gestione: la FINMA ha temattizzato con CS la strategia, l'organizzazione e la gestione della banca in ogni lettera di *assessment*. Già nel 2015 aveva sostenuto che CS avrebbe dovuto comunicarle in modo proattivo e trasparente sviluppi sostanziali che fossero rilevanti in un'ottica prudenziale.
- ii. Inoltre, la FINMA ha espresso dubbi in merito alla politica delle retribuzioni di CS. Ha altresì identificato lacune nell'esercizio delle funzioni di controllo e ha chiesto opportuni miglioramenti. Ha altresì reiterato ogni anno a CS la sua richiesta di un controllo forte del rischio e di una garanzia della conformità (*compliance*) poiché i rischi non erano controllati in modo sistematico a tutti i livelli e in tutte le unità operative. La FINMA ha posto l'accento, tra l'altro, sulle lacune del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro e sulla decentrazione del controllo dei rischi di CS.
- iii. Interventi sulla situazione dei fondi propri e della liquidità di CS: la FINMA ha imposto per anni a CS esigenze supplementari in materia di fondi propri, per esempio ogniqualvolta appariva opportuno per determinati valori patrimoniali o attività. Ha inoltre chiesto quasi ogni anno di migliorare il rendiconto sulla situazione dei fondi propri e della liquidità.
- iv. Nel contempo si è avvalsa della sua facoltà di concedere agevolazioni: fino all'abrogazione, che ha attivamente sostenuto, dell'articolo 125 OFoP per fine 2018, la FINMA era obbligata ad accordare agevolazioni se determinate condizioni erano soddisfatte. In particolare nel 2017 ha disposto mediante decisione il filtro prudenziale valido a partire dal 2019. Le circostanze che hanno portato alla sua concessione e le conseguenze del filtro sono trattate separatamente nel numero 11.1.1.3.

- v. Piano di stabilizzazione: la FINMA ha approvato il piano di stabilizzazione di CS e; ha ritenuto attuabili i piani d'emergenza svizzeri della banca per fine 2019. A fine 2022 ha ritenuto sufficienti anche i lavori preparatori condotti da CS per una liquidazione (*resolution*).

Mancata attuazione delle istruzioni della FINMA

La FINMA ha dovuto reiterare alcune richieste per anni, senza che CS conseguisse significativi progressi. In particolare ha sollecitato ripetutamente CS a definire chiaramente i rispettivi ambiti di competenza dei dirigenti, a migliorare la coerenza tra la loro condotta e i valori etici (*tone at the top*) e la situazione del capitale della casa madre nonché a fornire dati qualitativi. La FINMA ha inoltre valutato criticamente che CS costituisse i suoi fondi propri non con i proventi dell'attività ma, tra l'altro, con aumenti di capitale. In proposito ha deplorato anche la distribuzione dei dividendi agli azionisti.

La FINMA ha biasimato anche la politica delle retribuzioni variabili per coloro che rivestivano posizioni apicali presso CS (v. n. 5.3.1.3)²⁰⁷⁵. Secondo una perizia commissionata dalla FINMA, nel vigente ordinamento giuridico non le si può rimproverare di non aver sfruttato il margine di manovra a sua disposizione nell'ambito dei sistemi di retribuzione nella sua recente prassi di vigilanza²⁰⁷⁶. La CPI condivide le conclusioni cui è giunta la perizia. La Commissione si interroga sull'efficacia degli strumenti di cui la FINMA dispone in questo ambito. Attualmente non esiste una base legale esplicita per disciplinare il sistema delle retribuzioni degli istituti finanziari²⁰⁷⁷.

La CPI reputa importante che in futuro le banche di rilevanza sistemica attuino un sistema di retribuzioni che non crei incentivi sbagliati. Le cosiddette retribuzioni variabili (premi di risultato) non devono essere corrisposte in mancanza di risultati ottenuti con l'attività. La CPI caldeggia le misure che il Consiglio federale ha deciso nel suo rapporto²⁰⁷⁸.

²⁰⁷⁵ In relazione con il procedimento di *enforcement* sul caso Archegos, la FINMA ha fornito istruzioni a CS di prevedere criteri di attribuzione dei bonus nell'ambito del sistema di retribuzione che considerassero la propensione al rischio. Inoltre, una funzione di controllo doveva valutare e rilevare i rischi assunti dai collaboratori con una particolare esposizione al rischio prima di stabilirne il bonus. Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 406.

²⁰⁷⁶ Le informazioni riportate si basano su una o più fonti in possesso della CPI che però nello specifico non sono menzionate in quanto vi si oppongono interessi pubblici o privati preponderanti.

²⁰⁷⁷ La FINMA ha definito la sua prassi di vigilanza concernente le retribuzioni variabili nella sua Circolare 2010/1, che tuttavia non ha carattere direttamente vincolante. Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 266).

²⁰⁷⁸ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 270 seg.): rafforzare e concretizzare i requisiti di *corporate governance*, introdurre un regime di responsabilità, rafforzare le basi giuridiche riguardanti i requisiti dei sistemi di retribuzione delle SIB ed eventualmente delle altre banche.

Postulato n. 3: Evitare incentivi sbagliati nelle retribuzioni e nella distribuzione dei dividendi delle SIB

Il Consiglio federale è incaricato di valutare quali misure siano necessarie per evitare che i sistemi di retribuzione e la distribuzione dei dividendi delle SIB creino incentivi sbagliati. In particolare non devono essere corrisposte le cosiddette retribuzioni variabili (premi di risultato) in mancanza di risultati positivi dell'attività.

Forma delle istruzioni impartite dalla FINMA

La Commissione constata inoltre che la FINMA ha comunicato regolarmente per scritto le sue aspettative nei confronti di CS, in particolare nelle lettere di *assessment*, tuttavia ritiene che sia ricorso raramente a decisioni formali. Per una migliore applicabilità, ma anche per la protezione giuridica delle G-SIB assoggettate alla vigilanza, la CPI reputa opportuno che la FINMA formuli le misure da essa richieste come decisioni formali quando riconosce che l'attuazione delle misure da parte di un istituto assoggettato è ripetutamente insufficiente (v. mozione n. 3 alla fine del n. 11.1.2).

Risorse di personale della FINMA

Dall'inchiesta condotta dalla CPI è emersa inoltre la necessità di verificare le risorse di personale della FINMA: in primo luogo il rapporto dell'esperta Hungerbühler sul disciplinamento e sulla sorveglianza dei mercati finanziari e sulla regolamentazione TBTF osserva che il personale assegnato alla vigilanza delle G-SIB è insufficiente. In secondo luogo, l'attuale dotazione di personale della FINMA si ripercuote negativamente sul riconoscimento della FINMA come autorità da parte degli istituti che sono assoggettati alla sua vigilanza (v. n. 5.3.4). Alcune persone sentite dalla CPI hanno infatti espresso critiche sulla capacità di imporsi della FINMA. In particolare la sua autorità godrebbe di un minore riconoscimento rispetto a quello riservato alla BNS o anche a sue omologhe estere. In proposito è stato osservato che le condizioni d'impiego dei collaboratori della FINMA risultano troppo poco interessanti (v. n. 5.3.4).

11.1.1.2 Procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS e dei suoi organi

Come esposto nel numero 5.3.2, la CPI ha commissionato un rapporto d'inchiesta esterno per esaminare e valutare i procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS.

La CPI anticipa che, in deroga al principio secondo cui la sua valutazione verte sull'operato della FINMA in generale, si esprime specificamente sui casi «Petrobras/FIFA/PDVSA» e «*Enforcement* Petrobras/FIFA/PDVSA» per due motivi:

In primo luogo, gli elementi emersi dalle critiche espresse hanno una portata generale. Riguardano la capacità della FINMA di far applicare le sue decisioni dagli istituti finanziari assoggettati alla sua vigilanza, lo svolgimento di procedimenti di *enforce-*

ment nei confronti di persone fisiche e la possibilità della FINMA di comunicare pubblicamente in merito a singoli procedimenti.

In secondo luogo, le critiche mosse dagli inquirenti della CPI relativamente ai procedimenti di *enforcement* della FINMA si concentravano sui due casi menzionati e sono state espresse chiaramente. La CPI ha quindi ritenuto opportuno approfondirli.

Quanto esposto di seguito si riferisce, ove non indicato altrimenti, ai procedimenti di *enforcement* nei confronti della banca. Le osservazioni della CPI concernenti i procedimenti di *enforcement* nei confronti di persone che lavoravano per CS sono riportate in una sezione successiva.

Avvio e svolgimento dei procedimenti di enforcement

Tra il 2015 e il 2022 la FINMA ha svolto complessivamente undici procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS, un numero nettamente superiore a quello dei procedimenti di *enforcement* condotti nei confronti di altre banche di rilevanza sistemica nello stesso periodo. La CPI deduce quindi innanzitutto che questi procedimenti rivestivano una *straordinaria importanza* nella vigilanza esercitata su CS dalla FINMA.

La FINMA dispone di un processo consolidato che struttura e documenta chiaramente la sua attività di *enforcement*. La FINMA si è avvalsa di incaricati di verifiche e di incaricati d'inchiesta in nove procedimenti di *enforcement* su undici. La CPI conviene con gli inquirenti che la FINMA ha avviato procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS *con tempestività* nella maggior parte delle fattispecie indagate. In singoli casi la FINMA ha invece avviato tardi il procedimento²⁰⁷⁹ o non ha coinvolto alcun incaricato d'inchiesta²⁰⁸⁰. In 25 accertamenti preliminari la FINMA ha rinunciato, per diversi motivi, ad avviare un procedimento di *enforcement* (v. n. 5.3.2.2). In linea con la valutazione dei suoi inquirenti, la CPI ritiene che in questi casi la rinuncia ad avviare un procedimento di *enforcement* sia stata appropriata. La Commissione constata che i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS riguardavano principalmente violazioni degli obblighi di vigilanza in relazione a un'adeguata organizzazione, alla gestione dei rischi, agli obblighi di diligenza ai sensi della LRD e alla garanzia di un'attività irreprensibile.

Conclusione dei procedimenti di enforcement nonché implementazione e imposizione delle decisioni finali

Alla conclusione dei suoi procedimenti di *enforcement* la FINMA ha disposto mediante decisione diverse misure nei confronti di CS (v. n. 5.3.2.3). La CPI concorda con i suoi inquirenti che la FINMA si è avvalsa della sua competenza di adottare misure nella maggior parte dei casi, fatte salve le constatazioni seguenti. Inoltre ha seguito e, se necessario assicurato l'attuazione delle sue decisioni nei confronti di CS²⁰⁸¹. La CPI deplora invece che la FINMA abbia riconsiderato quanto aveva originariamente disposto in merito al rafforzamento del consiglio di amministrazione nel

²⁰⁷⁹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 316 seg. («Observationsfälle»). Gli inquirenti hanno espresso la stessa critica sul caso «Enforcement Petrosbras/FIFA/PDVSA» (Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle [2024], n. marg. 357 segg.), trattato separatamente di seguito.

²⁰⁸⁰ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 316 seg. («Observationsfälle»).

²⁰⁸¹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 413 segg.

caso «Petrobras/FIFA/PDVSA». In considerazione dei numerosi procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS e delle critiche espresse a più riprese dalla FINMA in merito all'organizzazione inadeguata della banca, la CPI ritiene che il rafforzamento del consiglio di amministrazione di CS sarebbe stato auspicabile non soltanto nella prospettiva attuale, ma che la FINMA avrebbe dovuto riconoscerne già allora la necessità²⁰⁸².

La CPI non comprende inoltre per quale motivo la FINMA abbia eseguito la sua decisione passata in giudicato del 3 settembre 2018 nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» soltanto nell'aprile 2022, sebbene avesse saputo già l'11 febbraio 2020 che CS non aveva ancora completamente risolto le lacune constatate. Peraltro non ha concretizzato la minaccia espressa nella lettera di *assessment* del 2019 di adottare ulteriori misure prudenziali²⁰⁸³. Secondo la CPI, gli indugi della FINMA a eseguire la sua decisione nel caso «Petrobras/FIFA/PDVSA» e ad avviare un altro procedimento di *enforcement* per constatare le responsabilità di CS rappresentano un'omissione, in quanto ha impedito ai vertici della banca di capire chiaramente che tali gravi violazioni del diritto in materia di vigilanza non possono essere tollerate²⁰⁸⁴. Ciò sarebbe stato adeguato alla luce delle aspre critiche espresse nella lettera di *assessment* del 2020 per il «bilancio peggiore in un'ottica prudenziale» (v. n. 5.3.1.1.)²⁰⁸⁵.

La FINMA non condivide la critica formulata dagli inquirenti: a suo dire CS ha parzialmente attuato la *single client view* (SCV) entro i tempi stabiliti, quindi adempiuto le esigenze prudenziali. La FINMA ha dovuto constatare a posteriori che le esigenze in merito a una *single client view* ampliata erano eccessive. Con la sua riconsiderazione della decisione del 1° aprile 2022, la FINMA ha ritenuto prioritaria non tanto un'esecuzione generalizzata, ma piuttosto la concretizzazione delle esigenze poste alla *single client view*.

La CPI prende atto di questo parere, pur ritenendo che le esigenze relative alla SCV avrebbero dovuto essere chiare per CS. La loro mancata attuazione e la conseguente reazione della FINMA sono dunque non del tutto comprensibili per la CPI²⁰⁸⁶.

²⁰⁸² Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 213 segg.

²⁰⁸³ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 357.

²⁰⁸⁴ Nel loro rapporto d'inchiesta gli inquirenti hanno sottolineato la constatazione della FINMA, contenuta nella decisione del 2018, secondo cui prevalevano gravi lacune in quasi ogni ambito del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro della banca. A detta della FINMA, a causa della gravità delle violazioni constatate sarebbe stato necessario per CS risolvere «al più presto» le lacune constatate su un lungo periodo di tempo. CS non aveva ancora adempiuto le condizioni di autorizzazione da rispettare in modo permanente secondo la LBCR in tutte le sedi o in tutte le unità operative entro il periodo stabilito (Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle [2024], n. marg. 357).

²⁰⁸⁵ Secondo l'analisi degli inquirenti, la FINMA sarebbe stata tenuta a imporre la sua decisione passata in giudicato del 3 settembre 2018. Gli inquirenti ritengono il fatto che la FINMA abbia ommesso di farlo non conforme al diritto (Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle [2024], n. marg. 359). La CPI comprende questa valutazione, ma ritiene che la (non) conformità al diritto di una singola azione od omissione da parte della FINMA non sia qui preponderante. Dal rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle risulta peraltro che la FINMA ha agito conformemente al diritto in tutti gli altri casi, un risultato positivo considerando il periodo di indagine di sette anni e i numerosi casi di *enforcement*.

²⁰⁸⁶ Cfr. anche il rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 370 segg.

Procedimenti di enforcement nei confronti di persone fisiche

Nel periodo oggetto dell'inchiesta della CPI, la FINMA ha svolto otto procedimenti di *enforcement* nei confronti di collaboratori e membri del consiglio direttivo di CS. Alla fine dei tre procedimenti sino ad oggi conclusi, non ha negato la garanzia di irreprendibilità ad alcuna delle persone che lavoravano presso CS né ha emesso alcun divieto di esercizio della professione, sebbene avesse constatato a più riprese la presenza di gravi lacune di natura prudenziale (v. n. 5.3.2.2).

I tre suddetti casi sono stati abbandonati poiché a dire della FINMA in due di essi le persone coinvolte si sono dichiarate disposte, dopo l'apertura del procedimento di *enforcement*, a rinunciare definitivamente a qualsiasi futura attività dirigenziale e, nel terzo caso, la persona in questione ha lasciato la sua funzione di garanzia dell'irreprendibilità presso CS dopo che la FINMA aveva avviato un procedimento di *enforcement* nei suoi confronti per accertarne la garanzia di irreprendibilità in riferimento a questa posizione. La CPI non si esprime sul rilevamento e sulla valutazione della base probatoria di un singolo caso, ma reputa discutibile la rinuncia ad adottare misure che avrebbero potuto avere un effetto deterrente. In caso di dubbi sulle responsabilità di una persona fisica, secondo la CPI la FINMA dovrebbe avviare un procedimento formale in considerazione del suo effetto preventivo, anche se le prospettive di successo appaiono scarse. In qualità di autorità di vigilanza indipendente, la FINMA non deve aver timore di condurre accertamenti onerosi né possibili procedimenti giudiziari, se vi è una ragionevole probabilità che la sua posizione sia sostenibile dinanzi a un tribunale.

La FINMA si è inoltre astenuta dall'avviare o proseguire il procedimento se la sua finalità specifica di prevenzione era già stata ottenuta per altri motivi. Vi si annoverano casi in cui la persona in questione era troppo anziana per esercitare ancora una funzione dirigente, aveva lasciato il Paese senza indicazioni di un possibile ritorno o aveva rilasciato una cosiddetta dichiarazione di rinuncia. In considerazione dell'evidente incapacità e mancanza di volontà di CS come istituto di assicurare un'adeguata cultura del rischio, la FINMA avrebbe dovuto impegnarsi in modo ancora più puntuale a sanzionare i comportamenti scorretti dei singoli. Secondo la CPI, ciò avrebbe dato un forte segnale ai dirigenti e ai collaboratori della banca.

La CPI constata inoltre che la FINMA ha rinunciato in diversi casi ad avviare un procedimento di *enforcement* nei confronti di una persona fisica, poiché a suo avviso le lacune constatate non erano attribuibili a uno specifico individuo che doveva fornire la garanzia di un'attività irreprendibile. Tuttavia, la cultura del rischio della banca, che in questo caso ha portato a reiterate violazioni del diritto in materia di vigilanza, compete in ultima istanza al Comitato direttivo e al consiglio di amministrazione. Anche gli inquirenti della CPI hanno formulato riserve: in un caso hanno criticato che la FINMA non sia intervenuta in misura sufficiente sui propri incaricati dell'inchiesta per stabilire la repressibilità personale delle persone fisiche che lavoravano presso CS²⁰⁸⁷. Nel quadro dell'imposizione della decisione passata in giudicato sul caso «Petrobras/FIFA/PDVSA», sarebbe stato inoltre appropriato avviare un altro procedimento di *enforcement* per accertare le responsabilità di un'attuazione incompleta

²⁰⁸⁷ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 274.

della decisione della FINMA passata in giudicato²⁰⁸⁸. Nel complesso la CPI ha l'impressione che la FINMA non abbia utilizzato in tutti i casi i mezzi a sua disposizione per accertare la responsabilità individuale dei responsabili della gestione presso CS.

Comunicazione pubblica

Secondo l'analisi della CPI, la FINMA ha comunicato pubblicamente l'avvio o la conclusione di uno specifico procedimento di *enforcement* nei confronti di CS in sette occasioni²⁰⁸⁹. Ha inoltre informato l'opinione pubblica nell'ambito del resoconto generale delle sue attività di *enforcement* (n. 5.3.2.4).

A differenza della situazione giuridica vigente in altri Stati²⁰⁹⁰, secondo l'articolo 22 capoverso 2 LFINMA la FINMA può informare il pubblico su singoli procedimenti di *enforcement* solo eccezionalmente. Al riguardo deve poter dimostrare che esiste una particolare esigenza prudenziale²⁰⁹¹. La FINMA dispone di un certo margine di apprezzamento nello stabilire ciò che costituisce un'eccezione²⁰⁹².

Nel loro rapporto, gli inquirenti della CPI hanno obiettato in proposito che, nel caso «Petrobras/FIFA/PDVS», la FINMA ha sì comunicato pubblicamente la conclusione del procedimento, ma non l'inosservanza da parte di CS della conseguente decisione della FINMA. Il comunicato stampa ha pertanto destato nei partecipanti al mercato l'erronea impressione che fosse stata ripristinata la situazione conforme. La CPI è concorde con questa valutazione: l'informazione incompleta sul procedimento di *enforcement* non è conforme agli obiettivi della legge sui mercati finanziari secondo l'articolo 4 LFINMA (protezione dei creditori e degli investitori, tutela della funzionalità dei mercati, rafforzamento della reputazione, della concorrenzialità e della capacità della piazza finanziaria svizzera di affrontare le sfide future).

In merito all'attuale regolamentazione giuridica, la CPI constata che la Svizzera rappresenta un'eccezione rispetto a molti altri Paesi con il suo principio secondo cui si può e si è tenuti a comunicare i singoli procedimenti di *enforcement* solo in casi eccezionali. Dall'inchiesta della CPI è emerso che l'informazione dei partecipanti al mercato era un tema ricorrente (p. es. in relazione al filtro prudenziale e agli strumenti AT1). Per la CPI si pone quindi la questione generale se la FINMA debba essere messa in condizione in futuro di comunicare pubblicamente con maggiore frequenza i singoli procedimenti di *enforcement* mediante una modifica dell'articolo 22 capoverso 2 LFINMA (v. in merito raccomandazione n. 3).

²⁰⁸⁸ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 5.

²⁰⁸⁹ Elenco redatto dalla FINMA all'attenzione della CPI dell'8 agosto 2023.

²⁰⁹⁰ Nell'UE, per esempio, vige il principio dell'informazione. Cfr. Amez-Droz Laura (2024), *Finanzmarktenforcement und Kommunikation: Zum Kommunikationsverhalten der FINMA hinsichtlich einzelner Enforcementverfahren*, in: SZW, Schulthess Juristische Medien AG, pag. 201.

²⁰⁹¹ Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle (2024), n. marg. 66 seg.

²⁰⁹² Cfr. anche Rayroux François / du Pasquier Shelby (2019), art. 22 LFINMA, n. marg. 1 e 22, in: Watter Rolf / Bahar Rashid (a c. di), *Basler Kommentar zum Finanzmarktaufsichtsgesetz und zum Finanzmarktinfraktukturgesetz*, 3^a ed., Basilea, Helbing Lichtenhahn.

Costatazioni conclusive concernenti i procedimenti di enforcement nei confronti di CS

In generale la CPI constata che, nonostante i numerosi procedimenti di *enforcement*, la FINMA non è riuscita a imporre a CS una prassi commerciale conforme al diritto in materia di vigilanza nel lungo periodo. Secondo l'articolo 31 LFINMA, lo scopo di un tale procedimento risiede nel ripristino della situazione conforme. Come esposto in precedenza, la CPI ritiene che i procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS siano stati in larga misura appropriati. Tale strumento manifesta tuttavia i suoi limiti di fronte a lacune talmente gravi nell'organizzazione e alla mancanza di volontà di colmarle da parte dell'organo responsabile della banca (consiglio di amministrazione).

Nel complesso la CPI non comprende che, nonostante le numerose mancanze commesse dall'istituto e i conseguenti moniti della FINMA sia nell'ambito della vigilanza corrente, sia nei procedimenti di *enforcement*, non sia stato possibile stabilire una responsabilità causale per le mancanze in questione. La CPI condivide il parere del Consiglio federale e della FINMA secondo cui l'alta dirigenza può influire in modo rilevante sulla cultura che domina all'interno di un'azienda²⁰⁹³. Ritiene altresì essenziale porre al centro dei procedimenti di *enforcement* anche la questione della responsabilità individuale. Sostiene l'introduzione di un *senior manager regime* in particolare per le SIB²⁰⁹⁴ e accoglie con favore che il Consiglio federale valuti di attuare il regime di responsabilità²⁰⁹⁵. La CPI constata inoltre che il consiglio di amministrazione della FINMA è stato informato soltanto dei procedimenti conclusi. In considerazione della notevole rilevanza dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS (v. sopra) e delle ripetute constatazioni da parte della FINMA che CS aveva violato l'esigenza prudenziale di un'organizzazione adeguata, la CPI si chiede se determinati procedimenti di *enforcement* non debbano essere trattati come affari di grande portata ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA.

Il diritto vigente lascia alla FINMA un ampio margine di apprezzamento nella valutazione di un affare di grande portata secondo la suddetta disposizione. È quindi opportuno che il Consiglio federale verifichi l'opportunità di eventualmente adeguare o abrogare l'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA. Per il corrispondente postulato della CPI si rimanda al numero 11.1.3.

²⁰⁹³ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 257).

²⁰⁹⁴ Cfr. anche Po. Andrey «Strumenti agili per responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari» del 18 giugno 2021 (21.3893), Mo. CET-S «Rafforzare la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica ampliando gli strumenti di vigilanza e di sanzione della FINMA» del 9 novembre 2023 (23.4336), Mo. Burgherr «Aumentare la responsabilità dei quadri superiori delle banche di rilevanza sistemica» dell'11 aprile 2024 (23.3462), Ip. Glättli «Responsabilizzare maggiormente i quadri superiori dei mercati finanziari per la cattiva gestione nel quadro del crollo di CS» del 17 marzo 2023 (23.3417).

²⁰⁹⁵ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 258 seg.).

Raccomandazione n. 3

Il Consiglio federale è esortato a creare le necessarie condizioni affinché la FINMA attui e possa attuare efficacemente i suoi procedimenti di *enforcement*. In particolare occorre verificare se l'articolo 22 capoverso 2 LFINMA debba essere modificato per permettere, in linea di principio, alla FINMA di comunicare su singoli procedimenti di *enforcement* nei confronti di banche di rilevanza sistemica. Al riguardo deve essere tenuta specialmente in considerazione la situazione giuridica all'estero in riferimento alla comunicazione pubblica delle autorità di vigilanza.

11.1.1.3 Filtro prudenziale

Nel corso dell'inchiesta della CPI, è emersa la questione della capitalizzazione di CS e quindi, in particolare delle conseguenze del filtro prudenziale. Questo strumento costituisce un'agevolazione concessa nel 2017 con la quale la casa madre di CS poteva computare ai suoi fondi propri la differenza tra la valutazione globale e la valutazione singola delle partecipazioni (v. n. 5.3.3.1). Un'analisi esterna commissionata dalla CPI è giunta alla conclusione che nel 2022 il filtro prudenziale rappresentava fino alla metà dei fondi propri di Credit Suisse SA e che senza il filtro prudenziale la dotazione di capitale della casa madre di CS sarebbe stata leggermente insufficiente dal 2021 e nettamente insufficiente a partire dal 2022 (v. n. 5.3.3.3)²⁰⁹⁶. Per la CPI ciò rivela che il filtro ha avuto una notevole influenza sulla situazione prudenziale dei fondi propri della casa madre di CS.

La concessione del filtro, avvenuta nel 2017, e il fatto che sia rimasto attivo anche in seguito sollevano dunque diversi interrogativi ai quali si risponde di seguito. In primo luogo, secondo la CPI, era necessario chiarire se la decisione si basava su un'adeguata base legale e, quindi, era legale. Secondariamente, si pongono domande fondamentali sulle circostanze in cui è stato concesso il filtro prudenziale. In terzo luogo, la Commissione ha indagato se il filtro era adeguato nel senso che comportava vantaggi per la stabilità finanziaria rispetto al sistema anteriore.

La CPI ha dunque chiesto numerosi documenti in merito alla concessione del filtro prudenziale e, in considerazione della complessità tecnica del tema, ha incaricato un esperto esterno di condurre un'analisi economica²⁰⁹⁷. Inoltre la CPI ha commissionato un parere legale per accertare la legalità della concessione del filtro e altre questioni correlate²⁰⁹⁸.

²⁰⁹⁶ La FINMA ha indicato alla CPI che il valore solido del filtro prudenziale era dato, motivo per cui poteva essere considerato nel capitale proprio. Per questo motivo, secondo la FINMA la capitalizzazione non era insufficiente (parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

²⁰⁹⁷ Rapporto dell'esperto Birchler (2024).

²⁰⁹⁸ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024).

Introduzione del filtro prudenziale nel 2017 – Questione della legalità

La FINMA ha introdotto il filtro prudenziale nel 2017. CS aveva già beneficiato in passato di agevolazioni che la FINMA aveva accordato a causa di un obbligo previsto a livello di ordinanza: concretamente dal 2013 e fino all'abrogazione dell'articolo 125 OFoP nel 2018, la FINMA era obbligata a concedere determinate agevolazioni alla casa madre di CS se le condizioni previste dalla disposizione erano rispettate (v. n. 5.3.3.1). Per la concessione del filtro prudenziale la FINMA si è basata sull'articolo 4 capoverso 3 LBCR. Tale articolo dispone che la FINMA in casi particolari può «alleviare» le esigenze minime in termini di fondi propri e liquidità.

La CPI si è tuttavia interrogata sulla legalità della decisione *too big to fail* del 2017. Quindi con la decisione del 2017, la deduzione integrale delle partecipazioni prevista dal diritto allora vigente è stata sostituita definitivamente dalla ponderazione in funzione del rischio²⁰⁹⁹. Questo regime è stato introdotto per tutte le banche appena due anni dopo mediante una modifica della pertinente ordinanza²¹⁰⁰.

Il parere legale realizzato su mandato della CPI giunge alla conclusione che l'articolo 4 capoverso 3 LBCR costituiva una base legale sufficiente per passare dalla deduzione delle partecipazioni con agevolazioni obbligatorie a una ponderazione in funzione del rischio (cambiamento di regime)²¹⁰¹. Secondo il parere sarebbe stato tuttavia corretto basare la decisione del 2017 sull'articolo 4 capoverso 2 terzo periodo LBCR in combinato disposto con l'articolo 125 OFoP. Tuttavia, ciò non cambia alcunché nella legalità della decisione, in quanto non vi è alcun superamento del margine di apprezzamento da parte della FINMA. I requisiti più stringenti nel senso dell'introduzione di un obbligo di pubblicazione e di una limitazione temporale sono tuttavia riconducibili direttamente all'articolo 4 capoverso 3 LBCR, pertanto sono anch'essi

²⁰⁹⁹ Di fatto, secondo la perizia legale Zellweger-Gutknecht il cambiamento di regime è avvenuto già nel 2013 con l'introduzione della decisione TBTF, dato che con le agevolazioni concesse solo ancora un decimo delle partecipazioni restava sottoposto al regime delle deduzioni. La decisione TBTF del 2017 si è limitata a modificare il regime già esistente eliminando anche questa quota rimanente, ovvero 1/10 delle partecipazioni (perizia legale Zellweger-Gutknecht [2024], pag. 16 segg.). La FINMA ha sostenuto dinanzi alla CPI che il nuovo regime rappresentava nel complesso un inasprimento rispetto alla deduzione per partecipazioni che, secondo l'art. 125 OFoP, implicava agevolazioni obbligatorie a determinate condizioni, mentre il disciplinamento introdotto nel 2017 con la pura ponderazione in funzione del rischio non prevedeva agevolazioni obbligatorie. Per la CPI questa argomentazione non è comprensibile. Mediante la stessa decisione la FINMA ha accordato il filtro prudenziale che secondo la CPI rappresenta una notevole agevolazione in relazione alle prescrizioni relative alla presentazione dei conti (v. di seguito).

²¹⁰⁰ La deduzione per partecipazioni era disciplinata nell'art. 32 lett. j OFoP. La FINMA ha dichiarato alla CPI che questa disposizione non era pertinente a causa dell'art. 148i OFoP. L'articolo 148i OFoP prevede fondamentalmente che le decisioni relative al trattamento delle partecipazioni emanate dalla FINMA prima dell'entrata in vigore della modifica dell'OFoP sono preminenti rispetto all'art. 32 lett. j OFoP. Tuttavia l'art. 148i OFoP è entrato in vigore circa due anni dopo l'emanazione della decisione della FINMA. La perizia legale è giunta alla conclusione che l'art. 148i OFoP ha mera valenza declaratoria. Quindi, tale disposizione non avrebbe avuto alcun effetto riparatore in caso di decisione illegale. L'introduzione della disposizione va interpretata nel senso che il Consiglio federale ha approvato il mantenimento della validità delle decisioni della FINMA (perizia legale Zellweger-Gutknecht [2024], pagg. 4 e 30).

²¹⁰¹ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pagg. 4 e 13 segg.

conformi all'ordinamento giuridico²¹⁰². La Commissione rileva tuttavia un'interpretazione nel complesso molto estensiva dell'articolo 4 capoverso 3 LBCR. Tale interpretazione di basa soprattutto su una prassi e una cultura consolidate all'interno del quadro posto dal Consiglio federale e dal Parlamento dato che in materia non esiste praticamente alcuna letteratura giuridica e giurisprudenza²¹⁰³.

In relazione all'introduzione del filtro prudenziale, nonostante la conformità al diritto constatata, secondo la Commissione resta inoltre poco chiaro in che misura il cambiamento di regime era effettivamente adeguato per raggiungere l'obiettivo perseguito dalla FINMA di una maggiore trasparenza (con la pubblicazione di cifre più significative sui fondi propri dichiarati)²¹⁰⁴. La casa madre di CS ha pubblicato l'ammontare del filtro in un resoconto separato dalla relazione annuale (*regulatory disclosure*) che era a mala pena individuabile per gli esterni (senza rappresentazione grafica né titolo)²¹⁰⁵. Non è stato ulteriormente indagato se la FINMA non avrebbe potuto concedere agevolazioni meno estese nell'ambito del regime allora vigente della deduzione per partecipazioni, rendendo così superflua l'abrogazione dell'articolo 125 OFoP e di conseguenza anche l'introduzione del filtro prudenziale.

Circostanze che hanno portato alla concessione del filtro prudenziale

In merito ai motivi dell'introduzione del filtro prudenziale, la FINMA ha spiegato alla CPI che l'articolo 125 OFoP introdotto nel 2013 rappresentava un'agevolazione inaccettabile e non trasparente delle esigenze in materia di capitale nei confronti delle grandi banche, pertanto si è impegnata per la sua abrogazione²¹⁰⁶. La FINMA ha sostenuto che il Consiglio federale avrebbe modificato l'articolo solo con il consenso delle grandi banche e che pertanto sarebbe stata obbligata a concedere il suddetto filtro prudenziale. Sempre secondo la FINMA, CS ha subordinato l'accettazione dell'abrogazione dell'articolo 125 OFoP alla condizione che gli effetti delle modifiche delle norme relative alla presentazione dei conti (passaggio dalla valutazione del portafoglio alla valutazione singola) fossero mitigati con un filtro prudenziale basato sull'articolo 4 capoverso 3 LBCR (v. n. 5.3.3.2). A questo proposito la perizia legale indica che la prassi e la cultura regolamentare di allora facevano apparire irrealistiche sin da

²¹⁰² Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 21 segg.

²¹⁰³ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pagg. 4, 7 segg. e 23.

²¹⁰⁴ Secondo il rapporto esplicativo ci si è chiesti se fosse adeguato mantenere il regime delle deduzioni per partecipazioni e la ponderazione in funzione del rischio, poiché allora gli indicatori di capitale pubblicati dalle banche non permettevano di risalire con sicurezza all'entità del valore delle partecipazioni e le nuove partecipazioni avevano ulteriormente aumentato la quota delle partecipazioni ponderate in funzione del rischio (spiegazioni del DFF del 21 novembre 2018 concernenti l'ordinanza sui fondi propri, pag. 10). La FINMA ha dichiarato alla CPI di essersi impegnata a favore di una soluzione che rafforzasse in modo duraturo la situazione del capitale delle grandi banche e migliorasse la trasparenza nei confronti di terzi della situazione concernente i fondi propri (lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024, pag. 2).

²¹⁰⁵ Secondo il rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 6. CS non ha spiegato come è giunto al relativo importo. Al più tardi alla metà del 2021, con la pubblicazione di un rapporto del rinomato istituto di ricerca *Autonomous*, gli specialisti del mercato sono giunti a conoscenza dei problemi di capitalizzazione della casa madre e dei dettagli del relativo regime.

²¹⁰⁶ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024, pag. 1.

subito le misure adottate contro il volere della banca, almeno per quanto riguarda l'articolo 125 OFoP²¹⁰⁷.

Innanzitutto la Commissione sostiene di non riuscire a comprendere perché la FINMA abbia da un lato spinto per abrogare le agevolazioni obbligatorie (art. 125 OFoP), ma che parallelamente abbia di fatto introdotto, con il filtro prudenziale, nuove agevolazioni²¹⁰⁸.

Secondo la perizia, nell'ottica di allora, le misure scelte potevano essere appropriate per raggiungere lo scopo prefissato e non apparivano palesemente inadeguate²¹⁰⁹. La CPI giunge comunque alla conclusione che la concessione del filtro non è stata adeguata. Questo non cambia però nulla alla legalità della misura²¹¹⁰.

Inoltre, le osservazioni che seguono sul suo impatto dimostrano che il filtro ha rappresentato un'agevolazione di vasta portata e la Commissione nutre seri dubbi in merito alla sua trasparenza.

La CPI non ha potuto chiarire in modo esaustivo i motivi e le circostanze che hanno portato a concedere il filtro prudenziale nel 2017. Mancano documenti che avvalorino le spiegazioni della FINMA (v. n. 5.3.3.2). Non è stato possibile ottenere un chiarimento neppure chiedendo all'allora capo del DFF, alla SFI e all'allora segretario di Stato. La SFI ha affermato di non essere stata a conoscenza del filtro prudenziale al momento della sua concessione²¹¹¹. In un documento interno ha inoltre riportato che la decisione della FINMA del 2017 aveva condizionato gli sviluppi futuri²¹¹². La SFI ha dunque sentito la pressione di dover creare le stesse condizioni per tutte le banche con l'abrogazione dell'articolo 125 OFoP.

²¹⁰⁷ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 27.

²¹⁰⁸ Secondo la FINMA, la neutralizzazione della transizione dalla valutazione globale alla valutazione singola nel capitale prudenziale era comunque necessaria. Se le disposizioni della decisione TBTF non fossero state adeguate, il filtro prudenziale avrebbe dovuto essere concesso sulla base dell'art. 125 OFoP (parere della FINMA del 28 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione). La perizia giunge alla conclusione che è necessario tenere in considerazione la situazione in cui si trovava allora la FINMA e che la stessa per mancanza di valide alternative doveva concedere il filtro. Parallelamente la perizia critica però il fatto che la FINMA non abbia spiegato le ragioni della mancanza di alternative (perizia legale Zellweger-Gutknecht [2024], pagg. 5 e 27; per l'elenco delle alternative mancanti cfr. le spiegazioni a partire da pag. 39). Secondo l'allora direttore della FINMA l'unica alternativa al filtro sarebbe stata quella di non concederlo e di mantenere in vigore l'art. 125 OFoP che però lo stesso ha descritto come tossico a causa della mancanza di trasparenza connessa.

²¹⁰⁹ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 28.

²¹¹⁰ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 28.

²¹¹¹ In qualità di autorità di vigilanza indipendente, la FINMA non consulta il DFF in merito alle misure di vigilanza da adottare per le singole banche. In questo caso, tuttavia, la SFI è stata informata dei colloqui intrattenuti con le banche relativamente all'abrogazione dell'art. 125 OFoP (n. 5.3.3.2).

²¹¹² Nel contempo si rileva in questa sede che, in base allo stesso documento, la BNS ha sostanzialmente sostenuto l'introduzione della ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio (e, di conseguenza, anche l'abrogazione dell'art. 125 OFoP). La pressione cui era esposta la SFI era apparentemente dovuta a una divergenza di opinioni tra la FINMA, la BNS e la SFI in merito alle ripercussioni della modifica prevista sull'indice di leva finanziaria (*leverage ratio*). Da quanto risulta alla Commissione, questa divergenza di opinioni non era correlata al filtro prudenziale, inoltre la SFI caldeggiava l'abrogazione dell'art. 125 OFoP.

Secondo la CPI non è tuttavia di per sé incomprensibile che la FINMA, in qualità di autorità indipendente, si sia sentita costretta ad accordare il filtro. Come illustrato nei numeri 5.2 e 5.3.3 nonché nella perizia legale, le grandi banche, e in particolare CS, hanno ripetutamente esercitato pressioni in relazione a determinati adeguamenti della regolamentazione²¹¹³. A parere della CPI una tale ingerenza nella politica è discutibile. Sebbene le parti interessate debbano essere ascoltate, l'accettazione dei gruppi di interesse o delle istituzioni interessate non deve essere il fattore decisivo per le autorità statali.

La Commissione osserva inoltre che, nel 2017, la BNS si era dichiarata contraria all'introduzione del filtro. La BNS non comprendeva le ragioni dell'agevolazione e reputava sostanziali sue ripercussioni quantitative. Era inoltre del parere che il filtro contraddicesse l'obiettivo di una migliore capitalizzazione della casa madre (v. n. 5.3.3.).

La FINMA ha giustamente vincolato la concessione del filtro prudenziale alla verifica della plausibilità da parte di una società di audit indipendente della valutazione delle partecipazioni della casa madre. La CPI non comprende tuttavia appieno il motivo per cui Credit Suisse SA, nonostante la limitazione del *fair value* computabile da parte della FINMA, abbia continuato a poter approfittare di un filtro significativamente più alto come se la FINMA lo considerasse ammesso (v. n. 5.3.3.3). La Commissione si sarebbe aspettata un'applicazione coerente da parte della FINMA delle rettifiche di valore proposte, cui era sostanzialmente favorevole, nel rendiconto di Credit Suisse SA.

Infine, in relazione alla concessione del filtro prudenziale, la Commissione critica anche il fatto che, mediante la stessa decisione, anziché la deduzione integrale delle partecipazioni della casa madre sia stata introdotta la loro ponderazione in funzione del rischio: la Commissione reputa che il regime della deduzione per partecipazioni ha il vantaggio che una crisi di capitale della casa madre non sarebbe aggravata dalle oscillazioni di valore delle partecipazioni in caso di crisi della filiale. Secondo la FINMA, invece, la ponderazione delle partecipazioni in funzione del rischio ha un effetto prociclico. La CPI ritiene opportuno che il Consiglio federale verifichi la possibilità di creare una holding pura (clean holding), come esiste negli Stati Uniti per le G-SIB. Nel suo rapporto del 2023 sulla stabilità finanziaria anche la BNS sottolinea il problema della capitalizzazione della casa madre in caso di rettifiche di valore delle partecipazioni estere: in base alla normativa svizzera, queste partecipazioni sarebbero state ponderate secondo il rischio e non sarebbero state dedotte dal capitale; il metodo della deduzione avrebbe invece protetto meglio il capitale CET1 della casa madre dalle rettifiche di valore²¹¹⁴.

Ripercussioni del filtro prudenziale dalla prima applicazione all'estate 2022

Secondo il rapporto degli esperti, nel 2019 il filtro è risultato infine quasi doppio rispetto a quanto atteso all'emanazione della decisione del 2017. Nell'esercizio 2022, che si è chiuso con drastiche perdite, rappresentava talora la metà dei fondi propri di Credit Suisse SA. Senza il filtro, Credit Suisse SA avrebbe mancato leggermente

²¹¹³ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pagg. 14, 18 seg., 20, 22, 27.

²¹¹⁴ BNS (2023), *Bericht zur Finanzstabilität 2023*, pag. 32.

dal 2021 e nettamente dal 2022 il suo obiettivo di capitalizzazione prudenziale (v. n. 5.3.3.3). La Commissione reputa *considerevoli le ripercussioni* del filtro prudenziale sulla situazione dei fondi propri di Credit Suisse SA. Secondo la FINMA, Credit Suisse SA non era sottocapitalizzata, poiché il filtro si basava sul diritto vigente e costituiva un attivo prudenziale dal valore solido²¹¹⁵.

Pur ammettendo che il filtro prudenziale non ha avuto ripercussioni sulla sostanza economica delle partecipazioni della casa madre, la Commissione constata che il futuro andamento di Credit Suisse SA è stato notevolmente *influenzato* dalla concessione del filtro prudenziale. Con il passaggio alla valutazione singola a partire dall'esercizio 2019, Credit Suisse SA avrebbe dovuto detenere fondi propri nettamente superiori per mantenere lo stesso livello di capitalizzazione (quota CET1)²¹¹⁶. Dato che questo cambiamento nell'articolo 27 OBCR è stato attuato a partire da gennaio 2017 con un periodo transitorio fino all'esercizio 2019, CS non avrebbe dovuto effettuare questo aumento di capitale in una volta sola. Oggi non è possibile stabilire se gli sarebbe riuscito e avrebbe acquisito maggiore solidità oppure se allora la FINMA avrebbe dovuto procedere al risanamento di Credit Suisse SA.

L'aumento di capitale avrebbe costituito una sfida considerevole per Credit Suisse SA, ma anche per la FINMA. Credit Suisse SA sarebbe stata costretta a raccogliere entro due anni²¹¹⁷ capitale supplementare e la FINMA avrebbe dovuto gestire la difficile situazione che la modifica dei principi contabili comportava per attuare l'esigenza di un elevato fabbisogno di capitale.

La CPI ha avuto l'impressione che la FINMA volesse lasciare a Credit Suisse SA il tempo di aumentare i fondi propri per portare a compimento la transizione. La situazione ha avuto tuttavia un esito diverso dalle attese. Il valore di mercato di talune partecipazioni della casa madre è continuamente diminuito a causa dell'andamento negativo degli affari. A seguito di tale perdita di valore, il filtro ha acquisito peso rispetto ai fondi propri di base di qualità primaria. Senza il filtro, nel 2022 la quota di fondi propri ponderati sarebbe scesa di gran lunga al di sotto del minimo prudenziale (v. n. 5.3.3.3).

La Commissione è del parere che il filtro prudenziale si sia basato su una decisione inadeguata della FINMA.

²¹¹⁵ Parere della FINMA del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

²¹¹⁶ In occasione della prima applicazione alla fine del 2019, Credit Suisse SA ha rilevato l'effetto del filtro a 15,3 miliardi di franchi. I requisiti prudenziali sono dei valori minimi. A fine 2019 Credit Suisse SA attestava un CET1 *capital ratio* del 13,5 per cento a fronte di un'esigenza prudenziale del 10,1 per cento. In quel momento disponeva quindi di un cuscinetto di liquidità di circa 13 miliardi al di sopra dei requisiti prudenziali globali, che avrebbe limitato il fabbisogno di ulteriore capitale in assenza del filtro. Stando a una valutazione della BNS, nel 2017 CS avrebbe dovuto acquisire circa 3,5 miliardi di nuovi fondi propri di base di qualità primaria. Cfr. n. 5.3.3 del rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 5 seg.; perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 36 segg.

²¹¹⁷ La decisione TBTF rivista della FINMA è stata emanata nel 2017 e le modifiche concernenti la presentazione dei conti sono entrate in vigore a decorrere dall'esercizio 2019.

Inoltre, sulla base del rapporto degli esperti, è giunta alla conclusione che la FINMA aveva concepito in modo errato il filtro prudenziale sotto diversi aspetti e ne aveva stimato in modo errato le ripercussioni:

- i. nel 2019 il filtro prudenziale è risultato doppio (15,3 mia. fr.) rispetto al livello ipotizzato al momento della sua introduzione nel 2017 (8 mia. fr.);
- ii. la transizione contabile dalla valutazione globale alla valutazione singola ha avuto un duplice effetto sulla situazione di Credit Suisse SA secondo la Commissione: in primo luogo ha notevolmente aumentato il fabbisogno di fondi propri di Credit Suisse SA e, secondariamente, la transizione avrebbe rispettato il principio della prudenza del diritto contabile, secondo la dottrina vigente sulla valutazione singola (v. n. 5.3.3.2). La Commissione ritiene pertanto discutibile l'adeguatezza di un obiettivo fondamentale del filtro prudenziale, ossia neutralizzare la modifica delle norme contabili (transizione contabile dalla valutazione globale a quella singola);
- iii. la decisione della FINMA non prevedeva alcun abbandono graduale obbligatorio del filtro prudenziale;
- iv. la decisione non prevedeva alcun limite massimo quantitativo per il filtro prudenziale (né in valori assoluti né in rapporto al bilancio o agli altri fondi propri). È stato così consentito che nel 2022 il filtro rappresentasse a volte la metà circa dei fondi propri di qualità primaria di Credit Suisse SA;
- v. il filtro ha associato la procedura concernente la valutazione delle partecipazioni di Credit Suisse SA per scopi prudenziali con determinati rischi poiché ha celato alcune perdite di valore di mercato nel capitale proprio indicato;
- vi. Credit Suisse SA non era dunque affatto incentivata a ridurre le riserve occulte sulle sue partecipazioni.

In considerazione del fatto che, senza il filtro, a partire dal 2022 le esigenze minime prudenziali non sarebbero state raggiunte in modo così netto e persistente²¹¹⁸, la Commissione si chiede se concedere agevolazioni così massicce sia servito agli obiettivi della stabilità dei mercati finanziari (protezione di creditori, investitori e assicurati e del funzionamento dei mercati finanziari). La Commissione ritiene che il filtro prudenziale abbia dissimulato la situazione reale di Credit Suisse SA, che in tal modo non era costretta a rafforzare la sua situazione attraverso un aumento di capitale in un momento in cui sarebbe stato ancora possibile farlo con più facilità. Se la quota di fondi propri di CS senza filtro fosse diventata di dominio pubblico, i mercati dei capitali, gli analisti e i media avrebbero avuto a disposizione informazioni più trasparenti su cui basare le loro decisioni.

In questo contesto la Commissione ricorda che la liquidazione (*resolution*) fa parte della regolamentazione TBTF, ma si chiede se sarebbe stato comunque possibile realizzarla. La FINMA aveva predisposto il piano di liquidazione (*resolution*) per CS già

²¹¹⁸ Secondo il rapporto dell'esperto Birchler (2024) la quota di capitale di Credit Suisse SA si sarebbe talora attestata al 5 per cento, quindi nettamente al di sotto del 10 per cento stabilito per i requisiti prudenziali globali.

nel 2019, tuttavia ha ritenuto sufficienti i lavori preparatori di CS per la sua attuazione soltanto a fine 2022 (v. n. 5.3.1.4).

La Commissione reputa tuttavia che, al più tardi nel 2022, sarebbe stato indispensabile procedere a una nuova valutazione della situazione e adottare provvedimenti.

Ripercussioni del filtro prudenziale a partire dall'autunno 2022

La Commissione valuta criticamente l'impatto del filtro prudenziale anche durante la crisi: dal rapporto degli esperti emerge che il filtro prudenziale era stato pensato per neutralizzare gli effetti della transizione contabile. Tuttavia, a partire dal 2022, il filtro così com'era stato progettato²¹¹⁹ non è più riuscito a compensare le perdite di valore di mercato maturate dalla sua introduzione, poiché non era più controbalanciato da sufficienti riserve di valore nelle partecipazioni sottovalutate. La conseguente riduzione dei fondi propri (CET1) di Credit Suisse SA di circa 37 miliardi di franchi a 27 miliardi di franchi dal secondo al terzo trimestre 2022 è balzata all'attenzione anche dei mercati (al più tardi con la pubblicazione dei risultati trimestrali avvenuta il 27 ottobre 2022). Tuttavia nel contempo (ottobre 2022) la FINMA ha consentito a Credit Suisse SA di ponderare alcune partecipazioni in funzione del rischio a un'aliquota inferiore (250 % anziché 400 %). Secondo gli esperti incaricati dalla CPI, ciò è servito all'intento di Credit Suisse SA di dichiarare una quota di fondi propri più elevata. La FINMA ha tuttavia presupposto che, in compenso, Credit Suisse SA attuasse un aumento di capitale di 4 miliardi di franchi.

Oltre a questa riclassificazione delle partecipazioni, a metà ottobre la FINMA ha concesso a Credit Suisse SA un temporaneo inadempimento delle esigenze minime concernenti la quota di fondi propri (v. n. 6.3.1.1).

La Commissione osserva inoltre che la casa madre di CS non è riuscita a vendere il suo ramo di attività *Securitized Products*, poiché così avrebbe rischiato di non raggiungere la quota di fondi propri (v. n. 6.3.1). Anche qui rimane da vedere se in quel momento, senza la concessione del filtro prudenziale, Credit Suisse SA sarebbe stata meglio capitalizzata o già risanata o se invece avrebbe già perso la sua indipendenza. In relazione alla vendita del segmento *Securitized Products*, la stessa FINMA ha dichiarato nei confronti di Credit Suisse SA che il filtro prudenziale era stato molto generoso (v. n. 6.4.1). La Commissione è dello stesso parere, pertanto comprende che la FINMA non volesse concedere ulteriori agevolazioni per consentire la vendita di questo ramo della banca d'investimento.

Sulla base di questi elementi, la Commissione conclude che il filtro prudenziale ha avuto un ruolo centrale durante la crisi in riferimento alla situazione dei fondi propri di CS. Il rapporto dell'esperto Birchler solleva tuttavia un interrogativo fondamentale: a suo avviso occorre analizzare criticamente l'affermazione secondo cui il tracollo di CS non è dovuto all'insufficienza di fondi propri. Senza il filtro prudenziale e soprattutto con una valutazione più rigorosa delle partecipazioni, Credit Suisse SA sarebbe stata sottocapitalizzata in base ai suoi calcoli al più tardi dal 2022. La Commissione ritiene importante che, nell'esaminare la crisi, il Consiglio federale sottoponga a un

²¹¹⁹ Il filtro prudenziale ha consentito di compensare valori inferiori su singole partecipazioni, se controbalanciati da valori equivalenti più elevati su altre partecipazioni.

esame critico la tesi secondo cui la crisi di CS è scaturita da una crisi di fiducia e di liquidità ma non di capitali.

Secondo la CPI, le agevolazioni concesse dalla FINMA nel corso degli anni erano troppo estese e pertanto in parte inadeguate.

La FINMA di fronte a un dilemma? Ricapitalizzazione o rischio di perdita di fiducia nei confronti della banca?

Nella postfazione al suo rapporto, l'esperto incaricato dalla CPI spiega che la FINMA si trovava di fronte a un dilemma nei confronti di una banca a debole capitalizzazione: da un lato doveva esigere una ricapitalizzazione della banca, dall'altra una simile notizia rischiava di minare la fiducia dei suoi finanziatori²¹²⁰.

La Commissione si chiede quindi, in generale, se la FINMA avrebbe potuto adottare misure più incisive nei confronti di CS senza favorire una crisi di fiducia prima del marzo 2023. Secondo la perizia legale, il rischio di una più diffusa perdita di fiducia nella banca è stato il motivo determinante per cui non è stato possibile avviare formalmente una procedura di risanamento²¹²¹.

La perizia giunge alla conclusione che la FINMA si era trovata a dover decidere tra la stabilità a breve termine e la conformità all'ordinamento sul lungo termine²¹²² e che in quel contesto poteva considerare il filtro prudenziale come l'opzione meno dannosa con le migliori opportunità²¹²³. La CPI ritiene invece che semmai si sarebbe dovuto evitare di giungere a questo dilemma e in seguito porvi fine mediante misure correttive (ad es. abbandono graduale del filtro, limite massimo). Inoltre la Commissione è convinta che una regolamentazione TBTF credibile comporti la possibilità per l'autorità di vigilanza di ricorrere a tutte le misure senza aver timore di una crisi di fiducia ed eventualmente della liquidazione (*resolution*) di una banca.

Informazione e coinvolgimento del consiglio di amministrazione della FINMA

In merito al filtro prudenziale sorgono interrogativi anche sull'organizzazione interna della FINMA, e sulla ripartizione dei compiti tra direzione e consiglio di amministrazione. Le decisioni della FINMA sono emanate dalla direzione, fatta eccezione per gli affari di grande portata secondo l'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA²¹²⁴. La decisione con cui è stato introdotto il filtro prudenziale è stata emanata dalla direzione della FINMA (v. n. 5.3.3.2).

Considerando la portata dell'agevolazione concessa, la Commissione si chiede quindi a quale organo della FINMA competesse emanare la decisione del 2017. La perizia lascia in sospeso la questione concernente la portata dell'affare, ovvero se si sia trattato di un affare di grande portata che avrebbe richiesto una decisione emanata dal

²¹²⁰ Rapporto dell'esperto Birchler (2024), pag. 24.

²¹²¹ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 40: secondo la perizia una tale perdita di fiducia avrebbe potuto rendere la banca insolvente.

²¹²² Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pagg. 5 e 39.

²¹²³ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 40.

²¹²⁴ Geiger Hans (2015), commento all'art. 4 LBCR, in: Zobl Dieter et al. (a c. di), *Kommentar zum Bundesgesetz über Banken und Sparkassen*, Schulthess Juristische Medien AG, 23^a ed., Zurigo, n. marg. 28.

consiglio di amministrazione²¹²⁵. Alla domanda non viene data una risposta definitiva in quanto, secondo la perizia legale, tale risposta non ha più alcuna conseguenza giuridica²¹²⁶.

Secondo l'allora direttore della FINMA, il consiglio di amministrazione è stato regolarmente informato sugli sviluppi concernenti le due grandi banche, ma non è stato interpellato sul filtro prudenziale per una presa di conoscenza o una decisione. Dai verbali delle sedute del consiglio di amministrazione non figura infatti che un simile oggetto sia stato trattato nel periodo in questione. Secondo la sua presidente, il consiglio di amministrazione della FINMA non è stato adeguatamente informato dell'esistenza e delle conseguenze del filtro prudenziale (v. n. 5.3.3.3).

Per completezza va notato che fino a una sentenza del Tribunale federale nel 2018 non era chiaro cosa dovesse essere considerato un affare di grande portata. Fino a tale sentenza, secondo l'allora direttore della FINMA era prassi comune che le singole decisioni sui requisiti in materia di capitale di una grande banca venissero considerate di competenza del consiglio di amministrazione²¹²⁷. La FINMA ha tratto gli insegnamenti pertinenti dalla sentenza del Tribunale federale e nel 2019 ha adeguato il proprio regolamento di organizzazione²¹²⁸. La Commissione prende inoltre atto che, nel 2021, il neocostituito consiglio di amministrazione della FINMA ha introdotto le cosiddette «tematiche centrali». In questo contesto, nel 2022 la direzione ha riferito per la prima volta al consiglio di amministrazione della FINMA sul filtro prudenziale, in particolare sulla sua quantificazione e le relative ripercussioni²¹²⁹.

Conclusione

Sulla base del mandato conferitole, la CPI giunge alla conclusione che la FINMA aveva la competenza giuridica di *concedere* agevolazioni e che l'applicazione del filtro prudenziale rispettava il criterio della legalità.

La CPI valuta in sostanza positivamente gli sforzi compiuti dalla FINMA per un'esposizione più trasparente delle agevolazioni concesse rispetto a quanto avveniva con

²¹²⁵ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 9 seg.

²¹²⁶ Perizia legale Zellweger-Gutknecht (2024), pag. 10: in merito nella perizia sono avanzati due motivi. In primo luogo, il termine per impugnare la decisione è nel frattempo scaduto. In secondo luogo, la nullità è riconosciuta solo in casi eccezionali se sono soddisfatte diverse condizioni. Non è il caso nel caso di specie.

²¹²⁷ Verbale della seduta della CPI del 13 novembre 2024.

²¹²⁸ Nella sua sentenza di vasta portata su PostFinance, il Tribunale federale ha stabilito che una decisione che imponeva a PostFinance prescrizioni più severe relative ai fondi propri avrebbe dovuto essere emanata dal consiglio di amministrazione e non dalla direzione della FINMA. Il Tribunale federale ha tra l'altro indicato che «le decisioni sui fondi propri riguardanti istituti [di rilevanza sistemica] potrebbero avere così conseguenze economiche di grande portata o contraccolpi significativi per il mercato finanziario e ripercussioni di rilevanza sistemica ai sensi dell'articolo 2^{bis} capoverso 3 lettera a del regolamento di organizzazione FINMA» [trad.]; sentenza del Tribunale federale 2C_387/2018 del 18 dicembre 2018, consid. 3.6.1. In seguito alla decisione del Tribunale federale, il consiglio di amministrazione della FINMA ha pregato la direzione di affinare e delimitare il regolamento di organizzazione FINMA in modo che il consiglio di amministrazione non fosse più chiamato a prendere decisioni di portata minore. La proposta della direzione è stata formalmente confermata dal consiglio di amministrazione nel 2019.

²¹²⁹ Lettera della FINMA alla CPI del 14 giugno 2024, pag. 5; parere della FINMA del 28 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

l'articolo 125 OFoP. Tuttavia la CPI ritiene che il filtro prudenziale, così com'era stato progettato, non fosse idoneo a conseguire tale obiettivo. È inoltre del parere che la neutralizzazione delle nuove norme contabili ottenuta con il filtro non sia stata pienamente adeguata, poiché le nuove norme dovevano consentire di ottenere effetti del tutto positivi (v. sopra). In questo senso la gestione da parte della FINMA di questo punto in relazione al filtro prudenziale non è da considerarsi adeguata.

La Commissione constata che il mantenimento del filtro figurava tra le richieste presentate da UBS (v. n. 7.2.1, 7.2.2.1 e 7.2.2.4). Con la fusione giuridica tra le due grandi banche questa disposizione è stata però abrogata, ciò che la CPI accoglie con favore.

In relazione al filtro prudenziale la CPI sottolinea di nuovo l'importanza di una capitalizzazione sufficiente delle banche di rilevanza sistemica. La stabilità in caso di crisi dipende in larga misura dal fatto che la banca disponga di una solida base di capitale proprio e sia in grado di assorbire le perdite e i deflussi di liquidità. Anche per portare a buon fine un risanamento o una liquidazione (*resolution*) è determinante la disponibilità di sufficienti fondi propri (*mezzie gone concern*). Sebbene CS rispettasse di misura i requisiti in materia di fondi propri, la società madre era sottocapitalizzata a causa degli investimenti esteri che non erano pienamente supportati da capitale proprio.

Alla luce di queste considerazioni la CPI suggerisce di limitare per le SIB, a livello di legge o di ordinanza, la possibilità di concedere agevolazioni alle disposizioni in vigore in materia di fondi propri e liquidità. La CPI ritiene per esempio opportuno prevedere nella legge che le agevolazioni possono essere concesse solo temporaneamente. Inoltre, le banche di rilevanza sistemica devono esporre le agevolazioni ottenute nel modo più trasparente e tracciabile possibile. La CPI invita il Consiglio federale a integrare, a livello di legge e di ordinanza, queste restrizioni insieme alla «combinazione di misure» secondo il numero 7.5.9 del suo rapporto del 10 aprile 2024. I risultati del suddetto esame della portata dell'articolo 4 capoverso 2 LBCR devono essere tenuti in debita considerazione.

La CPI suggerisce altresì una verifica delle disposizioni esistenti in materia di fondi propri. In particolare deve essere rafforzata la copertura con fondi propri delle partecipazioni estere.

Mozione n. 2: Limitare le agevolazioni in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un disegno di atto legislativo all'Assemblea federale che limiti la concessione di agevolazioni secondo l'articolo 4 capoverso 3 LBCR in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB. La concessione di agevolazioni deve essere trasparente, imperativamente limitata nel tempo e corredata di un chiaro piano di abbandono graduale.

Raccomandazione n. 4

Il Consiglio federale è esortato a verificare se la qualità e la quantità dei fondi propri delle SIB sono sufficientemente salvaguardate con le attuali esigenze, affinché la solidità delle SIB sia garantita.

11.1.1.4 Conclusioni intermedie sull'attività di vigilanza della FINMA

Le conclusioni cui è giunta la Commissione sulla gestione della FINMA tra il 2015 e l'inizio della crisi si differenziano a seconda dell'ambito tematico. La valutazione esposta di seguito riguarda la vigilanza corrente e i procedimenti di *enforcement*. Il filtro prudenziale è trattato separatamente.

La CPI ritiene che la FINMA nell'ambito della sua vigilanza corrente e dei procedimenti di *enforcement* abbia fatto ricorso agli strumenti a sua disposizione nel complesso in modo conforme all'ordinamento giuridico. La Commissione giunge tuttavia alla conclusione che la FINMA non si sia imposta sufficientemente nei confronti di CS. In particolare in alcuni procedimenti di *enforcement* ha agito con scarsa coerenza. Nell'insieme la gestione da parte della FINMA non è stata del tutto adeguata secondo la Commissione.

Nonostante la constatata legalità, la CPI è estremamente critica in merito alla concessione del filtro prudenziale, le cui conseguenze si sono rivelate molto più importanti rispetto alle attese della FINMA, pertanto la CPI non comprende perché la FINMA non abbia adottato misure correttive più incisive al riguardo.

La CPI ritiene infine discutibile o non sempre data anche l'efficacia delle misure adottate dalla FINMA, dato che CS ha attuato in ritardo o non integralmente le richieste dell'autorità di vigilanza. La CPI intravede un potenziale di miglioramento a livello di strumenti, ma anche nella capacità di imporsi della FINMA. Reputa fondamentale che in futuro la FINMA dia maggiore enfasi alle sue richieste nell'ambito della vigilanza corrente. È opportuno che il Consiglio federale esamini ulteriori misure, prime fra tutte, secondo la CPI, quelle concernenti la dotazione di personale della FINMA. Secondariamente, occorre verificare la possibilità di ampliare gli strumenti a disposizione della FINMA (inclusa la competenza di infliggere sanzioni amministrative pecuniarie [multe] nei confronti di banche di rilevanza sistemica in qualità di istituti e nei confronti di privati). La CPI prende atto che l'introduzione di una competenza di infliggere multe nei confronti di un istituto del mercato finanziario è ritenuta attuabile secondo le valutazioni del Consiglio federale (v. mozione n. 3 alla fine del n. 11.1.2)²¹³⁰.

²¹³⁰ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 288).

11.1.2 Vigilanza microprudenziale nell'ottica della crisi

Intervento sulla pianificazione di capitale di CS

Dall'inchiesta della CPI è emerso che la FINMA ha ripetutamente criticato la pianificazione di capitale di CS nel corso degli anni, in particolare ha disapprovato il versamento dei dividendi agli azionisti della banca a prescindere da un conseguimento costante degli utili (n. 5.3.1.3). In altre giurisdizioni si è dimostrato un valido approccio, al verificarsi di situazioni di crisi, impedire provvisoriamente il versamento di dividendi o riacquisti delle azioni per rafforzare la base di capitale. Secondo la Commissione è dunque opportuno esaminare la possibilità di inserire, negli strumenti a disposizione della FINMA, una temporanea limitazione dei dividendi e dei riacquisti delle azioni nell'ambito della pianificazione di capitale (v. mozione n. 3 alla fine del n. 11.1.2).

Lavori preparatori concernenti la capacità di liquidazione (resolvability) di CS

Come esposto sopra, la FINMA aveva già approvato da tempo il piano di stabilizzazione di CS: a fine 2019 i piani d'emergenza svizzeri della banca erano stati ritenuti attuabili e a fine 2022 i lavori preparatori condotti da CS per una liquidazione (*resolution*) sufficienti (v. n. 5.3.1.4). La FINMA ha cominciato a metà ottobre 2022 a elaborare la decisione di risanamento e il piano di risanamento concernenti per la banca. Le prime bozze di questi due documenti erano pronte a inizio novembre 2022 (v. n. 6.3.1.1).

A quanto risulta alla CPI, nel marzo 2023 il piano di risanamento era sufficientemente preparato. Dall'inchiesta della CPI emergono molteplici ragioni per cui non si è optato per un risanamento nonostante fosse stato sufficientemente preparato. Prima di tutto, CS si doveva misurare con una crisi di fiducia. Le possibilità di successo del risanamento erano strettamente correlate alla capacità di CS di riconquistare la fiducia. In base a quanto dichiarato alla CPI, la fusione con UBS sembrava a tal fine più indicata rispetto a una liquidazione (*resolution*) sulla base della legislazione TBTF vigente. In secondo luogo, nonostante gli intensi lavori preparatori (simulazione *valuation in resolution*) esistevano rischi legali e di attuazione a livello sia internazionale sia nazionale che hanno indotto le autorità a preferire la fusione di diritto privato con UBS al risanamento di CS (v. anche n. 13.2.6). Le autorità temevano in proposito che il fallimento del risanamento potesse scatenare una crisi economica di portata nazionale e globale.

La CPI constata inoltre che dalla sua inchiesta non sono emersi elementi secondo cui la mancata attuazione dei piani di liquidazione (*resolution plan*) sia ascrivibile a eventuali lacune nei preparativi operativi da parte delle autorità e, in particolare, della FINMA (v. n. 13.1.5 e 13.2.4). A tal proposito resta incerto se una liquidazione (*resolution*) sarebbe stata sostenuta dalle autorità estere (v. n. 7.2.5.3). Infine, le autorità non sono riuscite ad anticipare con sicurezza le conseguenze di una liquidazione (*resolution*) di CS, poiché sarebbe stato il primo caso per una G-SIB.

La CPI osserva poi che, nonostante i suoi chiarimenti approfonditi, non è stato possibile stabilire con chiarezza se le autorità avrebbero proceduto a un risanamento, a una nazionalizzazione temporanea (TPO) o, addirittura, a una fusione forzata con UBS, qualora non fosse stata raggiunta un'intesa tra CS e UBS (v. n. 13.2.4).

In linea con le dichiarazioni che le sono state rilasciate e i pareri degli esperti, la CPI è tuttavia giunta alla conclusione che il risanamento è e deve rimanere un elemento efficace del dispositivo TBTF. Tuttavia la Commissione suggerisce che sia verificata la fattibilità a livello internazionale di un risanamento e che il Consiglio federale si adoperi nelle sedi opportune per rendere possibile una liquidazione (*resolution*) internazionale.

Ruolo delle obbligazioni AT1 nella gestione della FINMA

Come menzionato nel numero 8.6, sull'azzeramento delle obbligazioni AT1 sono in corso procedimenti giudiziari. Conformemente all'articolo 154a capoverso 4 LParl in combinato disposto con l'articolo 163 LParl, l'inchiesta della CPI non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale. In linea con la prassi pluriennale seguita da altri organi di alta vigilanza²¹³¹ e in virtù del principio della separazione dei poteri, la CPI procede con cautela nell'esame di questioni che sono oggetto di procedimenti giudiziari in corso. Di seguito è fatta menzione del ruolo delle obbligazioni AT1 nell'operato della FINMA nella misura in cui esso riguarda i lavori preparatori di quest'ultima. Il ricorso al diritto di necessità è trattato nel numero 13.2.5.

La CPI premette che le obbligazioni AT1 hanno svolto un duplice ruolo nella valutazione della gestione della FINMA: prima di tutto, nell'estate 2022 (v. n. 6.2.1) e successivamente anche nel gennaio e febbraio 2023 (v. n. 6.4.1), si è posta la questione se CS potesse riacquistare le sue obbligazioni AT1 per mandare un segnale di fiducia ai mercati; in secondo luogo, nell'ottobre 2022 (v. n. 6.3.3) e nel marzo 2023 (v. n. 7.2), è sorta la domanda se e quando le obbligazioni AT1 dovevano essere azzerate per migliorare la situazione dei fondi propri di CS.

La FINMA si è occupata della richiesta di CS di riacquistare le sue obbligazioni AT1 nel gennaio e nel febbraio 2023, per esempio in occasione dei colloqui settimanali condotti con CS del 30 gennaio e del 6 febbraio 2023 (v. n. 6.4.1).

Così come per la concessione dell'ELA (v. n. 11.3.2), la CPI riscontra che gli strumenti finalizzati a stabilizzare una banca di rilevanza sistemica in situazioni d'emergenza possono di fatto produrre l'effetto opposto. CS intendeva riacquistare le obbligazioni AT1 per inviare segnali di fiducia al mercato (v. n. 6.4.1).

Inoltre, le obbligazioni AT1 fanno parte del capitale *going concern*²¹³², quindi servono a ridurre la probabilità di una liquidazione (*resolution*) (v. n. 5.2.2). La FINMA ha tuttavia ordinato l'azzeramento delle obbligazioni AT1 in applicazione delle basi legali vigenti solo nel marzo 2023, immediatamente prima che insorgesse l'insolvenza di CS. Alla CPI appare dunque imprescindibile esaminare con sguardo critico la funzione delle obbligazioni AT1 ed eventualmente adeguare la pertinente legislazione.

²¹³¹ Segreteria delle CdG, Promemoria delle Commissioni della gestione delle Camere federali, dicembre 2023, n. 1.7 (www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione > Documenti di riferimento > Aide-mémoire (stato: 20 novembre 2024).

²¹³² «Definition of capital in Basel III – Executive Summary», www.bis.org/fsi/fsisummary/defcap_b3.pdf (stato: 7 agosto 2024).

Relativamente alla preparazione della FINMA a un possibile azzeramento delle obbligazioni AT1, la CPI formula le constatazioni riportate di seguito.

La FINMA ha trattato già prima del fine settimana del 18 e 19 marzo la possibilità e le condizioni dell'azzeramento delle obbligazioni AT1. Innanzitutto, all'inizio di ottobre le sue analisi si sono concentrate sulle ripercussioni di un possibile azzeramento delle obbligazioni AT1 in caso di liquidazione (*resolution*). Successivamente, a metà ottobre 2022, la FINMA ha però anche preparato un possibile azzeramento delle obbligazioni AT1 dopo un ricorso all'ELA al di fuori di un risanamento e senza un *bail-in*. L'analisi della FINMA verteva sui rischi di un possibile azzeramento delle obbligazioni AT1 in termini di fiducia dei partecipanti al mercato e anche sui possibili rischi giuridici correlati alla proporzionalità della misura. Il 19 ottobre il CC ha trattato la questione della gerarchia dei creditori e le condizioni contrattuali dell'azzeramento (v. n. 6.3.3.1).

La CPI ritiene che la FINMA abbia approfondito gli aspetti essenziali dell'azzeramento delle obbligazioni AT1 a monte della crisi acuta del marzo 2023 e riconosciuto i rischi. Questi lavori preparatori si sono svolti sia internamente a livello operativo, sia insieme al DFF e alla BNS nell'ambito del CC. Anche il consiglio di amministrazione della FINMA è stato informato delle problematiche legate all'azzeramento delle obbligazioni AT1 e delle ragioni a favore di questa misura (v. n. 6.3.1.2).

La CPI valuta peraltro positivamente il fatto che, a prescindere dalle sue misure preparatorie, la FINMA abbia cercato di anticipare tutti i rischi giuridici nella crisi acuta. Si osserva al riguardo che il DFF, la BNS e la FINMA hanno agito di concerto per la ricerca di una soluzione e, nel contempo, ogni autorità si è impegnata a ridurre al minimo i rischi per la Svizzera nel suo insieme e per sé stessa. La CPI ritiene inoltre credibile che UBS avrebbe acconsentito alla concentrazione con CS senza azzeramento delle obbligazioni AT1 solo se la Confederazione avesse concesso garanzie di gran lunga più elevate. Alla luce della situazione che si è venuta a creare tra il 15 e il 19 marzo 2023, la CPI ritiene adeguati i preparativi per ordinare l'azzeramento delle obbligazioni AT1.

Sostegno al nuovo orientamento strategico

La FINMA ha seguito assiduamente sia il nuovo orientamento strategico di CS sia i lavori sulle misure di emergenza in riferimento alla situazione di liquidità e i preparativi di diversi scenari da parte della banca a partire dal luglio 2022 (v. n. 6.2.1). Ha posto richieste concrete al riguardo e intensificato la sua vigilanza nel corso del secondo semestre 2022 (v. n. 6.3.1).

Ha inoltre imposto a CS chiare scadenze per il raggiungimento di tappe intermedie nell'attuazione delle misure e ha tempestivamente insistito perché la banca preparasse lo scenario di vendita. La CPI constata che i vertici di CS si sono dimostrati scarsamente collaborativi nei confronti della FINMA (v. n. 6.3.5.4).

Il sostegno della FINMA e delle altre autorità ha contribuito, secondo la CPI, al superamento della crisi da parte di CS nell'autunno 2022 e a un parziale ripristino della fiducia dei mercati per alcuni mesi. Parallelamente, la FINMA e le altre autorità svizzere hanno continuato a cercare scenari percorribili nell'eventualità che la situazione di CS peggiorasse.

La FINMA si attendeva, secondo la CPI a ragione, che la nuova strategia di CS fosse attuabile anche senza concedere ulteriori agevolazioni prudenziali. La CPI ritiene che in quel momento CS godesse già di numerose concessioni da parte della FINMA (p. es. filtro prudenziale, mancato adempimento delle esigenze relative al cuscinetto dei fondi propri e di liquidità, ecc.; v. n. 6.2.1 e 6.3.1.1). La CPI osserva in proposito che la FINMA non escludeva il netto ridimensionamento della banca d'investimento, ma lo subordinava al rispetto di condizioni chiare (v. n. 6.2.1 e 6.3.1.1). Secondariamente, il problema della vendita delle attività internazionali con prodotti cartolarizzati (del segmento *Securitized Products*, che faceva parte della banca d'investimento) risiedeva nell'insufficiente capitalizzazione della casa madre. Tuttavia la FINMA chiedeva da anni a CS di migliorare la dotazione di capitale della sua casa madre (v. n. 5.3.1.3). In terzo luogo, la CPI osserva che il netto ridimensionamento della banca d'investimento era previsto da tempo, ma non è mai stato attuato.

Constatazione del PONV

L'inchiesta della CPI ha messo in luce che, all'inizio di ottobre 2022, la FINMA aveva cercato di stabilire se CS avesse raggiunto il PONV (v. n. 6.3.1.1). Tale questione è tornata di attualità durante i giorni della crisi acuta a partire dal 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.4.3). Il PONV è stato poi effettivamente constatato il 19 marzo (v. n. 7.2.5.1).

L'ordinamento giuridico riconosce alla FINMA un ampio margine di apprezzamento per definire l'insorgenza del PONV. Ai fini della sua valutazione sono stati determinanti, tra l'altro, l'incapacità della banca di procurarsi liquidità alle condizioni di mercato, i massicci deflussi di liquidità per la casa madre e la filiale svizzera tra il 15 e il 19 marzo 2023 nonché la preoccupazione delle autorità di vigilanza estere e la minaccia di inasprimento delle esigenze in materia di liquidità da parte di queste autorità (v. n. 7.2.4.4). Per la CPI non vi sono state indicazioni secondo cui vi sarebbero stati ritardi da parte della FINMA nella constatazione del PONV.

La CPI deplora tuttavia che la FINMA non sia intervenuta già prima del PONV. Le misure di protezione rappresentano uno strumento più blando rispetto al risanamento e al fallimento, anch'essi menzionati nell'articolo 25 LBCR. La CPI critica il fatto che la FINMA non abbia sfruttato il margine di apprezzamento di cui disponeva in questo ambito e non abbia preso con maggiore anticipo misure di protezione. La rinuncia ad applicare precocemente misure di questo genere è stata certamente conforme all'ordinamento giuridico ma agli occhi della Commissione non proprio adeguata. Considerando che comportano conseguenze molto diverse per l'attività della banca, per gli azionisti e l'economia intera, secondo la CPI sarebbe auspicabile un'attivazione differenziata nel tempo delle misure di protezione e di liquidazione (*resolution*).

In concreto la FINMA dovrebbe poter adottare misure vincolanti già precocemente (p. es. sulla base dei risultati dei controlli in loco o di indicatori di mercato) per poter intervenire sulla banca nell'ottica di un'azione tempestiva. Ad esempio la FINMA dovrebbe poter vietare la vendita di determinati strumenti oppure impartire istruzioni agli organi della banca. La CPI prende atto che il Consiglio federale prevede di intro-

durre tali misure e accoglie con favore le sue proposte di rafforzare gli strumenti di vigilanza per un intervento precoce dell'autorità di vigilanza²¹³³.

Mozione n. 3: Accrescere la capacità di imporsi della FINMA

Il Consiglio federale è invitato a esaminare opportune misure per accrescere la capacità di imporsi della FINMA nei confronti delle SIB e a sottoporre tali misure all'Assemblea federale. Le misure da esaminare sono tra l'altro le seguenti:

- a. introdurre la competenza di infliggere multe sia nei confronti delle SIB sia nei confronti di privati;
- b. ampliare la gamma di strumenti a disposizione della FINMA per intervenire precocemente mediante misure differenziate nel tempo;
- c. definire esplicitamente la competenza di ordinare una pianificazione di capitale alle SIB;
- d. adeguare le pertinenti basi legali affinché la FINMA disponga le sue raccomandazioni alle SIB nell'ambito della vigilanza bancaria sostanzialmente in modo formale;
- e. altre misure rispetto a quelle elencate per permettere alla FINMA di affrontare le grandi banche da pari a pari.

11.1.3 Ulteriori constatazioni concernenti la gestione della FINMA

Osservazioni in merito al contesto politico in cui la FINMA ha operato

La CPI descrive qui le ulteriori constatazioni cui è giunta in merito alla gestione della FINMA e che riguardano in particolare il contesto in cui la FINMA ha operato tra il 2015 e il 2022:

In primo luogo, la FINMA ha subito, a partire dal 2015 circa, una certa pressione politica in particolare in considerazione del suo ruolo nella regolamentazione bancaria e nella definizione degli standard internazionali (v. n. 5.2.5.2 e 5.2.7);

Secondariamente, in questa fase di resistenza (*pushback*), le grandi banche sono intervenute nel processo di regolamentazione TBTF: il Consiglio federale ha così concesso a CS termini transitori più lunghi per attuare le esigenze in materia di fondi propri dopo la revisione parziale dell'OFoP nel 2016. Anche in relazione all'introduzione di un nuovo modello di liquidità nel 2022 il Consiglio federale ha accordato alle banche lunghi periodi transitori, ignorando le riserve espresse dalla FINMA. La pressione esercitata dalle grandi banche si è tradotta anche nell'introduzione della quota di finanziamento (*net stable funding ratio*) (v. n. 9.1.1). Infine, le grandi banche sono

²¹³³ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 184).

state coinvolte nell'abrogazione dell'articolo 125 OFoP, correlata alla concessione del filtro prudenziale (v. n. 5.3.3).

Nonostante queste premesse, la CPI non comprende i motivi per cui la FINMA non abbia sempre sfruttato i mezzi a sua disposizione. In quanto autorità indipendente, dalla FINMA si attende che adempia pienamente i suoi compiti nonostante le pressioni politiche, sia in grado di spiegare la necessità di nuove misure, comunichi tempestivamente le difficoltà alle autorità politiche e richieda gli eventuali strumenti che le occorrono²¹³⁴.

Si deve comunque riconoscerle che, nonostante questa resistenza, si è adoperata per un inasprimento delle esigenze legali imposte alle banche di rilevanza sistemica e per l'introduzione a livello di legge di misure di sostegno in caso di crisi: si è quindi impegnata per l'abrogazione dell'articolo 125 OFoP che prevedeva la concessione obbligatoria di agevolazioni (v. n. 5.3.3), per l'introduzione del PLB (n. 5.2.5.3) e per l'esame della possibilità di una TPO (v. n. 5.2.5.6).

Il caso «PostFinance» dimostra inoltre quali difficoltà di diritto procedurale la FINMA ha dovuto affrontare nella sua attività di vigilanza. Esso verteva essenzialmente sull'inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri che la FINMA aveva disposto mediante decisione nei confronti di PostFinance nel 2016 e che non sono ancora passate in giudicato a causa delle diverse sentenze giudiziarie²¹³⁵.

²¹³⁴ Secondo la FINMA ciò non è stato reso pubblico, bensì trasmesso alla SFI perché venisse ulteriormente trattato nel processo politico. Nell'aprile 2023 la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha chiesto per la prima volta pubblicamente tre nuovi strumenti (*senior manager regime*, competenza di infliggere multe e trasparenza nei procedimenti di *enforcement*). Parere della FINMA del 25 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione (nota a piè di pagina: «Bussen, Senior Management Regime und Enforcement-Transparenz»).

²¹³⁵ Sentenza del Tribunale amministrativo federale B-5595/2016 del 14 marzo 2016 e sentenza del Tribunale federale 2C_387/2018 del 18 dicembre 2018. Nel caso di specie si trattava di una decisione adottata dalla FINMA nel 2016, con la quale imponeva a PostFinance prescrizioni più severe in materia di fondi propri a causa dell'evoluzione dei tassi d'interesse. L'impugnazione di tale decisione da parte di PostFinance ha portato la vertenza dinanzi al Tribunale federale, il quale si è pronunciato a favore di PostFinance per una questione di competenza: in base al regolamento di organizzazione allora vigente, l'imposizione di prescrizioni più severe in materia di fondi propri in virtù dell'articolo 9 LFINMA competeva al consiglio di amministrazione della FINMA; non era però stato questo organo ad avere emanato la decisione in questione. Il Tribunale federale ha rinviato la causa alla FINMA per un riesame. Prima che la FINMA potesse emanare una nuova decisione, PostFinance ha presentato una domanda di ricusazione, che ha condotto nuovamente le parti dinanzi al Tribunale federale. In seguito è scaturita una controversia sulle questioni relative all'effetto sospensivo della nuova decisione della FINMA emanata il 6 luglio 2021. Il ricorso di PostFinance contro questa decisione della FINMA è tuttora pendente dinanzi al Tribunale federale.

Ostacoli procedurali

Il dossier «PostFinance» ha avuto ripercussioni sulla FINMA²¹³⁶. Anche la dottrina giuridica si è espressa in modo critico su questo dossier: sulla scia di questo caso un autore un tempo direttamente coinvolto presso la FINMA propone di introdurre, tra l'altro, una procedura speciale di diritto amministrativo per le decisioni in materia di vigilanza prudenziale e di attribuire alla BNS le competenze in materia di vigilanza prudenziale sulle banche di rilevanza sistemica (v. n. 14.1.1)²¹³⁷.

La CPI comprende che la FINMA si sforzi di utilizzare le proprie risorse in modo efficiente, tuttavia constata che già prima della fusione d'urgenza, ma anche nel quadro della preparazione che ne è seguita, la FINMA qualificava CS come eccezione²¹³⁸. Tenuto conto dell'importanza di CS in qualità di banca di rilevanza sistemica globale e degli sforzi compiuti dalla Svizzera dall'introduzione del regime TBTF per imporre ai suoi istituti finanziari i requisiti più rigorosi al di là degli standard internazionali (principio *best in class*), nonché delle lacune constatate per anni presso CS, dal punto di vista della CPI sarebbe stato auspicabile che la FINMA avesse accettato i rischi di lunghi procedimenti giudiziari e avesse osato adottare provvedimenti più severi (p. es. la revoca della garanzia di irreperibilità).

La CPI riconosce tuttavia che le azioni legali contro le decisioni possono assorbire notevoli risorse della FINMA e accoglie con favore la volontà del Consiglio federale di esaminare diverse misure volte ad abbreviare la durata delle procedure²¹³⁹.

La CPI ritiene conforme all'ordinamento giuridico, ma non del tutto adeguata, la gestione della FINMA in merito ai summenzionati aspetti: in primo luogo la FINMA avrebbe dovuto utilizzare sistematicamente gli strumenti a sua disposizione nonostante le pressioni politiche (v. in merito la valutazione dell'adeguatezza esposta in precedenza), secondariamente ci si attende dalla FINMA che riesca a far sentire la sua voce a livello politico affinché vengano introdotti gli strumenti a suo avviso mancanti. Ai fini di una maggiore efficacia, la CPI chiede infine al Consiglio federale di valutare un disegno di legge che limiti i rimedi giuridici e abbrevi notevolmente le procedure di ricorso contro le decisioni prudenziali della FINMA.

²¹³⁶ Verbale della seduta della CPI del 20 marzo 2024, pag. 17. A seguito della summenzionata decisione del Tribunale federale, il consiglio di amministrazione della FINMA è stato coinvolto negli aspetti tecnici e procedurali del processo in questione. Nel 2019 la FINMA ha modificato il suo regolamento di organizzazione in modo da non considerare più gli affari minori come «affari di grande portata».

²¹³⁷ Wyss David (2023), *Finanzmarktaufsicht zwischen Macht und Ohnmacht*, in: Chenaux Jean-Luc et al. (a c. di), *SZW 2023*, pagg. 623 segg.

²¹³⁸ Risulta, per esempio, dalla lettera di *assessment* per il 2020 del 1° maggio 2021: «Mai nella storia della FINMA un importante istituto finanziario ha presentato contemporaneamente così tanti problemi che hanno richiesto procedimenti di *enforcement* e misure correttive urgenti.» [trad.] (pag. 1); cfr. anche FINMA (2023), *Insegnamenti tratti (lessons learned)* dalla crisi di Credit Suisse, Berna, pag. 33 seg.

²¹³⁹ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 312).

Raccomandazione n. 5

La CPI esorta il Consiglio federale a considerare un disegno di legge per le SIB che limiti i rimedi giuridici e abbrevi notevolmente le procedure di ricorso contro le decisioni prudenziali della FINMA.

Affari di grande portata

La questione dell'interpretazione dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA (affari di grande portata) ha avuto ripercussioni non solo sull'organizzazione interna della FINMA a causa degli ostacoli in materia di diritto procedurale incontrati, ma secondo la CPI anche sulla collaborazione tra il consiglio di amministrazione e la direzione della FINMA²¹⁴⁰. La separazione poco chiara che vigeva allora tra gli affari strategici, che rientrano nell'ambito di competenza del consiglio di amministrazione, e gli affari operativi, che competono alla direzione, ha ostacolato i rapporti tra i due organi nei seguenti aspetti:

- i. la mancanza di fiducia tra l'allora capo del DFF e il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA in carica in quel momento sarebbe ascrivibile tra l'altro al ruolo particolarmente forte del direttore (all'epoca) della FINMA (n. 5.6.2);
- ii. il consiglio di amministrazione della FINMA non è stato informato dell'esistenza né delle conseguenze del filtro prudenziale (v. n. 5.3.3.3 e 11.1.1.3).

Stabilire quali affari siano di grande portata ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA rientra nel margine di apprezzamento della FINMA. Sebbene la CPI non ritenga che la FINMA abbia esercitato questa facoltà in modo inadeguato, crede che nell'interesse della certezza del diritto la suddetta disposizione debba essere riesaminata dopo una prima revisione attuata nel 2019. La Commissione prende atto che un certo margine di manovra organizzativo tra il consiglio di amministrazione e la direzione permanga in quanto inerente al sistema stesso, a prescindere dall'istituzione FINMA.

Postulato n. 4: Agevolare la governance della FINMA

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare come la disposizione di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA possa essere modificata o eventualmente abrogata per agevolare la *governance* della FINMA in riferimento ai rapporti di lavoro tra direzione e consiglio di amministrazione. In questo contesto deve anche esaminare se e in quali situazioni i procedimenti di *enforcement* nei confronti di banche di rilevanza sistemica debbano essere considerati affari di grande portata ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA.

²¹⁴⁰ L'interpretazione dell'art. 9 LFINMA riguarda anche i procedimenti di *enforcement*, di cui il consiglio di amministrazione viene unicamente informato (v. n. 11.1.1).

11.2 Sorveglianza dei revisori da parte dell'ASR e della FINMA

11.2.1 Valutazione della sorveglianza delle società di revisione da parte dell'ASR e della FINMA

Dall'analisi della sorveglianza delle società di revisione da parte dell'ASR dal 2015 al 2022 risulta che l'ASR ha svolto verifiche annuali sul mandato di verifica di CS. A tal fine ha introdotto procedure fisse basate su due diverse tipologie di audit: l'audit prudenziale (*regulatory audit*, RA) e l'audit finanziario (*financial audit*, FA) (v. n. 5.4.1). Come già esposto al numero 5.4, l'ASR ha alternato queste due tipologie di verifiche a un ritmo non regolare. Le verifiche complete, che comprendono l'FA e l'RA, sono state svolte soltanto nel 2015 e nel 2016.

La CPI constata che questa alternanza consente sì una certa flessibilità e un'adeguata gestione dei rischi, tuttavia le decisioni al riguardo non erano sufficientemente documentate. Le lacune formali nelle decisioni, segnatamente la mancanza di una motivazione documentata della scelta tra FA e RA, possono compromettere la trasparenza e il rigore delle verifiche effettuate. Secondo la CPI, ciò è ancora più grave nei casi in cui un importante mandato di audit come quello di CS è stato sottoposto a revisione senza ritenere necessaria un'ispezione completa in un momento decisivo, come il cambiamento della società di revisione avvenuto nel 2021.

Nella sua attività l'ASR si è inoltre basata sulla documentazione delle società di revisione, senza verificare direttamente i documenti di CS. Gli inquirenti della CPI non hanno trovato indicazioni che nelle *file review* l'ASR procedesse a confronti a campione tra i documenti oggetto della verifica e la documentazione dell'istituto, il che solleva interrogativi in merito all'efficienza e al rigore del processo di ispezione. Sebbene il metodo applicato corrisponda agli standard vigenti, la mancanza di un controllo diretto e delle evidenze dei confronti a campione effettuati può essere ritenuta una lacuna. Pertanto potrebbe essere necessaria una rivalutazione di questo processo²¹⁴¹.

Come già esposto nel numero 5.4, l'ASR ha svolto regolarmente verifiche delle società di revisione. Tuttavia la Commissione constata che la frequenza e la portata di tali verifiche non sono sempre state adeguate alle specificità delle società sottoposte a revisione, in concreto di CS, e alle constatazioni precedenti. Per esempio, nel periodo oggetto dell'inchiesta l'ASR non ha svolto controlli a posteriori né avviato verifiche *ad hoc* poiché riteneva che non vi fossero sospetti secondo cui l'attività di verifica delle due società di revisione non fosse efficace e che il mandato di CS era comunque oggetto di ispezioni annuali. La frequenza delle verifiche è stata quindi mantenuta rigidamente nonostante il delinearsi delle difficoltà di CS, senza tenere in sufficiente considerazione i nuovi rischi o le persistenti lacune. Tale circostanza potrebbe aver compromesso l'efficacia delle misure di vigilanza. La CPI concorda con le conclusioni cui sono giunte i suoi inquirenti, ossia che sarebbe importante svolgere una verifica *ad hoc* soprattutto presso le società e nelle *file review* che non sono sottoposte a ispezione annuale.

²¹⁴¹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), n. 2.2, pag. 23 segg.

Una sorveglianza efficace sulle società di revisione non prevede soltanto una frequenza adeguata delle ispezioni, ma anche la flessibilità di intensificarle se le circostanze lo richiedono. La CPI reputa quindi incomprensibile che l'ASR abbia mantenuto una modalità operativa normale anche negli anni immediatamente precedenti alla fusione d'urgenza tra CS e UBS. L'ASR obietta tuttavia che il diritto vigente non prevede disposizioni esplicite per il passaggio alla modalità di crisi e che tali decisioni competono alla FINMA. La prima verifica *ad hoc* è stata svolta dall'ASR dopo la fusione d'urgenza a partire dall'estate 2023, per tuttavia concludersi soltanto nell'ottobre 2024. Un lasso di tempo così lungo risulta poco comprensibile alla Commissione.

Raccomandazione n. 6

La CPI invita il Consiglio federale a migliorare la trasparenza e la tracciabilità dei processi ispettivi dell'ASR riguardanti le SIB, in particolare documentando in modo più formalizzato e sistematico le decisioni sulla portata delle ispezioni. Inoltre è necessario adeguare in funzione dei rischi la frequenza e la portata delle ispezioni riguardanti le SIB e introdurre un approccio di vigilanza più dinamico.

La Commissione ha constatato peraltro che l'ASR non ha verificato a fondo se le misure che aveva disposto erano state attuate. Ha infatti proceduto mediante controlli a campione, ma questo metodo non consente sempre di individuare lacune potenzialmente gravi, il che potrebbe limitare l'efficacia delle misure correttive e pregiudicare la qualità dei controlli svolti dalle società di revisione.

La mancanza di rigore nelle verifiche aumenta il rischio che i problemi constatati non siano eliminati e ciò potrebbe nuocere all'attendibilità delle revisioni e, quindi, alla fiducia nel sistema di sorveglianza. A questo proposito, l'ASR è tenuta a svolgere i suoi controlli con un orientamento al rischio e un uso efficace delle risorse. È dunque opportuno distinguere tra le misure obbligatorie e quelle da verificare a campione, documentando internamente il motivo di tale suddivisione.

Raccomandazione n. 7

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurare che l'ASR verifichi approfonditamente l'attuazione delle misure correttive. Per farlo va privilegiato un approccio sistematico piuttosto che i controlli a campione al fine di garantire la piena conformità agli standard di qualità.

Strategie di audit e priorità dell'audit

Infine, la CPI si è interessata da un lato alle priorità dell'audit stabilite dalla FINMA in collaborazione con le società di audit e, dall'altro, alle priorità della revisione definite dall'ASR e ha sottoposto tale questione a un esame di massima, tuttavia senza analizzare nel dettaglio le singole strategie delle società di audit, altrimenti sarebbe andata oltre il suo ambito d'inchiesta. Le strategie di audit elaborate per CS dalla FINMA in collaborazione con le società di audit si differenziavano in termini di fre-

quenza e di profondità dei controlli dalle strategie di audit standard per altre banche, da cui si evince che sono state stabilite in funzione del rischio.

Per quanto riguarda le priorità della revisione secondo l'ASR, la CPI prende atto che la FINMA e l'ASR si sono trasmesse diverse informazioni, ma che non è avvenuto uno scambio sistematico (in merito a tale questione e alla necessità di ottimizzazione esistente, v. n. 11.2.2).

11.2.2 Valutazione della collaborazione tra l'ASR e la FINMA

La CPI si è occupata tra l'altro dell'interazione tra la FINMA e l'ASR nella sorveglianza delle società di audit. Al riguardo constata che le società di revisione, in qualità di braccio operativo della FINMA, svolgono un ruolo centrale nella vigilanza microprudenziale. Considerando questo importante ruolo, l'attuale ripartizione delle competenze tra la FINMA e l'ASR solleva interrogativi sull'efficacia della sorveglianza. Infatti, questa ripartizione può comportare sovrapposizioni o lacune nella vigilanza, quindi non è ottimale per garantire rigore e coerenza nella vigilanza dei grandi istituti finanziari come CS.

Concretamente la Commissione ha constatato che, tra il 2015 e il 2022, l'ASR e la FINMA hanno intrattenuto contatti regolari nell'ambito della sorveglianza sulle società di revisione e della vigilanza sugli istituti finanziari, conformemente alle prescrizioni legali. Queste interazioni sono essenziali per garantire una vigilanza coordinata ed efficace. La Commissione ritiene tuttavia che, nonostante questi contatti, la collaborazione a livello strategico e operativo tra le due autorità non sia sempre impostata in modo adeguato (n. 5.4.3). Ciò è rilevante in particolare nella gestione delle situazioni critiche, come quella di CS, nelle quali un coordinamento strategico è cruciale per una risposta adeguata e concertata delle due autorità di vigilanza.

A quanto risulta alla CPI, non si sono avuti scambi di informazioni separati sulla situazione di CS a livello *strategico*, nonostante entrambe le autorità dovessero essere a conoscenza dell'aggravarsi di crisi in cui versava la banca. Le interazioni a livello operativo tra l'ASR e la FINMA variano a seconda dell'ambito considerato: lo scambio sugli RA è stato apparentemente più assiduo. Le indicazioni della FINMA sono confluite anche nelle strategie di verifica dell'ASR. Relativamente agli FA emerge un quadro meno chiaro: dal 2017 le strategie di verifica dell'ASR non contengono più riferimenti alle indicazioni della FINMA, il che alla Commissione appare poco comprensibile. L'ASR ha esposto nel suo parere di non aver ricevuto più indicazioni dalla FINMA a partire da questo momento (n. 5.4.3), un'ulteriore conferma della necessità di migliorare la collaborazione.

Nel quadro del mandato d'inchiesta è anche emerso che in alcuni ambiti la FINMA e l'ASR hanno vicendevolmente ritenuto che la responsabilità incombesse all'altra autorità. Secondo la Commissione, ciò dimostra la necessità di chiarire le rispettive competenze e responsabilità. La Commissione constata al riguardo anche che la FINMA e l'ASR hanno stabilito la propria collaborazione in modo molto sommario in un documento congiunto risalente al 2015.

Raccomandazione n. 8

La Commissione esorta il Consiglio federale a garantire che la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la FINMA e l'ASR si intensifichino e il relativo coordinamento migliori. A tal proposito va esaminata la possibilità di adottare una convenzione di collaborazione maggiormente vincolante ad esempio nel quadro di un Memorandum of Understanding.

Per garantire una vigilanza continua, armonizzata e basata sui rischi è necessario promuovere un intenso scambio a livello strategico sugli istituti finanziari a rischio e, per quanto concerne gli audit finanziari (*financial audit*, FA) e prudenziali (*regulatory audit*, RA), anche a livello operativo. Inoltre deve essere garantito che l'ASR riceva tutte le indicazioni rilevanti dalla FINMA e le integri sistematicamente nella sua strategia di vigilanza. Occorre in aggiunta verificare la necessità di definire in generale una modalità di crisi formale per rafforzare la collaborazione tra l'ASR e la FINMA in tempi di crisi.

11.3 **Compiti macroprudenziali della BNS**

La BNS assume un ruolo centrale in ragione dei suoi compiti macroprudenziali concernenti la salvaguardia della stabilità finanziaria della Svizzera. Sulla base dei fatti esposti (v. cap. 5–8), la CPI esprime la propria valutazione sui diversi aspetti correlati a questa tematica. Nel numero 11.3.1 sono valutati i compiti macroprudenziali svolti dalla BNS a livello generale, mentre nel numero 11.3.2 viene approfondito in particolare il ruolo della BNS in qualità di prestatrice di ultima istanza (*lender of last resort*).

11.3.1 **Valutazione dei compiti macroprudenziali generali della BNS**

I compiti macroprudenziali svolti dalla BNS negli anni dal 2015 al 2023 sono descritti nel numero 5.5. La CPI osserva al riguardo che la BNS ha reagito con tempestività quando la situazione lo richiedeva, in particolare durante la crisi pandemica del 2020. D'intesa con le autorità è stato infatti creato lo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 affinché le banche potessero prestare somme più elevate alle imprese, senza compromettere le loro quote di liquidità prudenziali (v. n. 5.4.4). Questo esempio mostra che la BNS si è avvalsa rapidamente delle possibilità a sua disposizione nell'ambito dei suoi strumenti di politica monetaria, in particolare quando CS si è trovato confrontato a difficoltà finanziarie.

Il ruolo che la BNS riveste nel salvaguardare la stabilità finanziaria consiste, tra l'altro, nel monitoraggio continuo dei mercati finanziari e nella redazione dei rapporti annuali sulla stabilità finanziaria. Inoltre, la BNS ha preso regolarmente posizione sull'attuazione della regolamentazione TBTF in Svizzera. Ha identificato gli ambiti in cui dovevano essere compiuti ulteriori sforzi per adempiere le esigenze al riguardo, in particolare relativamente alla dotazione di capitale o all'elaborazione di piani di

risanamento e di liquidazione (v. n. 5.5.2). La BNS non ha tuttavia la facoltà di formulare raccomandazioni alle banche sulla base di questi rapporti, che si limitano quindi a fungere da mero strumento di informazione. Nel corso degli anni, la BNS si è adoperata sistematicamente per inasprire le esigenze di liquidità e di capitale nell'ulteriore sviluppo della legislazione TBTF (v. n. 5.2.7). Per esempio, ha perorato nel 2016 un'accelerazione dell'innalzamento delle esigenze in materia di fondi propri per le grandi banche (v. n. 5.2.3.1), nel 2018, nel quadro della revisione dell'OfoP, un più rapido assoggettamento delle due case madri dei gruppi CS e UBS ai requisiti patrimoniali *going concern* (v. n. 5.2.5.1), l'introduzione di un PLB (v. n. 5.2.5.3), nel 2021 una più rapida introduzione di una NSFR (n. 5.2.5.5) nonché l'adozione di una TPO nella procedura legislativa ordinaria (v. n. 5.2.5.6).

I rapporti annuali della BNS sulla stabilità finanziaria si prefiggono di fornire una visione d'insieme degli sviluppi in atto nel settore bancario, in particolare di quelli che potrebbero avere un impatto sulla stabilità finanziaria in Svizzera. La CPI è consapevole che tali rapporti non hanno l'obiettivo di prevenire problemi riguardanti nello specifico una sola banca, poiché questo è in primo luogo compito della vigilanza microprudenziale (esercitata quindi dalla FINMA). I suddetti rapporti annuali della BNS forniscono tuttavia una certa idea dello stato in cui si trovano le banche di rilevanza sistemica, in particolare perché seguono gli indicatori di mercato. Ciò permette di inserire, la situazione di una singola banca nel contesto generale. Tali rapporti sono inoltre discussi nel corso delle riunioni regolari che si tengono tra la Direzione generale della BNS e il consiglio di amministrazione della FINMA o nel Comitato direttivo BNS-FINMA (v. n. 5.5.2). Ciò è avvenuto anche nella primavera 2022, quando la BNS e la FINMA hanno tematizzato la precaria situazione di CS, segnatamente la necessità di intervenire sulla capitalizzazione della società madre (v. n. 5.5.2). Tuttavia non sono state adottate misure congiunte. La CPI ritiene in proposito che, in caso di accordo tra i due attori, dovrebbero seguire misure concrete e concertate e, in particolare, la convocazione del CC per discutere la situazione con tutte le autorità coinvolte, comprese la SFI e l'AFF. Secondo il regolamento di organizzazione del CC (art. 2.5) ogni membro di quest'organo può richiedere la convocazione del CC se la situazione di rischio lo rende necessario. Nel caso di CS, il CC si è riunito soltanto nell'agosto 2022 (v. n. 13.1.1).

Nel numero 13.1.1 è riportata una raccomandazione affinché tra le autorità si instauri uno scambio adeguato di informazioni attinte dai rapporti annuali sulla stabilità finanziaria (v. raccomandazione n. 12 nel n. 13.1.1).

In Svizzera compete inoltre alla BNS stabilire quali banche sono di rilevanza sistemica (v. n. 5.5.1)²¹⁴². Secondo la LBCR, sono detti di rilevanza sistemica gli istituti che svolgono funzioni irrinunciabili per l'economia e il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia svizzera e il sistema finanziario svizzero²¹⁴³. La valutazione della BNS si basa su diversi criteri, tra cui la quota di mercato detenuta nelle funzioni di rilevanza sistemica, il rapporto tra il totale di bilancio della banca e il PIL annuo della Svizzera e il profilo di rischio della banca²¹⁴⁴.

²¹⁴² Art. 8 cpv. 3 LBCR; art. 25 cpv. 2 LInFi

²¹⁴³ Art. 7 cpv. 1 LBCR

²¹⁴⁴ Art. 8 cpv. 2 LBCR

La CPI osserva tuttavia che la stabilità finanziaria può essere compromessa anche quando banche che non sono definite di rilevanza sistemica accusano serie difficoltà finanziarie, come avvenuto negli Stati Uniti con il tracollo della *Silicon Valley Bank* e della *Signature Bank of New York* (v. n. 7.1.1). La CPI auspicherebbe pertanto che la BNS verificasse regolarmente, in collaborazione con le autorità coinvolte, se la definizione di rilevanza sistemica è ancora attuale e pertinente.

11.3.2 Valutazione del ruolo della BNS in qualità di *lender of last resort*

Se una banca ha problemi di liquidità e non riesce più a rifinanziarsi sul mercato, la BNS ha la possibilità di mettere a disposizione della banca un sostegno straordinario di liquidità (ELA) come seconda linea di difesa²¹⁴⁵ (v. n. 5.5.3). Con questo strumento la BNS contribuisce alla stabilità del sistema finanziario, consentendo alla banca, per esempio, di fare fronte a una corsa agli sportelli (*bank run*).

Secondo quanto constatato dalla CPI, la concessione dell'ELA e dell'ELA+ ha svolto un ruolo determinante per permettere alle autorità di preparare la fusione d'urgenza di CS con UBS. Le persone sentite dalla CPI erano unanimemente convinte dell'utilità dell'ELA, sia durante la crisi che dopo. Senza tali misure, la banca sarebbe divenuta insolvente già da venerdì 17 marzo (v. riquadro 17 al n. 7.2.2.5 e n. 7.2.3.5).

La CPI plaude al fatto che la BNS abbia adottato già da diversi anni misure preparatorie per la concessione di ELA. I processi introdotti dalla BNS, in particolare il Memorandum of Understanding siglato con CS e il riesame annuale del sostegno alla liquidità (v. n. 5.5.3), si sono dimostrati efficaci e hanno consentito di mettere rapidamente a disposizione liquidità importanti. Complessivamente la BNS ha concesso a CS liquidità per 88,44 miliardi di franchi svizzeri nell'ambito dell'ELA e dell'ELA+. Una parte rilevante di questa somma ha potuto essere erogata in valuta estera per coprire il fabbisogno di Credit Suisse (Svizzera) SA e di Credit Suisse SA (v. tabella 25). A questo importo si aggiunge la liquidità messa a disposizione dalla BNS nell'ambito dell'SRS (10 mia. fr.) e del PLB (70 mia. fr.) (v. n. 7.2.2 e 7.2.5).

²¹⁴⁵ Per ridurre il rischio di liquidità delle banche, la Svizzera prevede tre linee di difesa: la prima consiste nelle riserve di liquidità che devono essere detenute dalle banche, la seconda è l'ELA e la terza è il sostegno alla liquidità della BNS durante il risanamento di una banca (PLB).

Tabella 25: Importi in franchi svizzeri e in divise estere erogate a CS nell'ambito dell'ELA e dell'ELA+

Data della decisione	Importo accordato dalla BNS e valuta	Beneficiario
Giovedì 16 marzo (ELA)	29 mia. CHF 8 mia. USD 2 mia. EUR <i>Totale (in CHF): 38,44 mia.</i>	Credit Suisse (Svizzera) SA
Venerdì 17 marzo (ELA+)	<i>Totale (in CHF): 20 mia.</i> ²¹⁴⁶	Credit Suisse SA
Domenica 19 marzo (ELA+)	5 mia. CHF 20 mia. USD 5 mia. EUR <i>Totale (in CHF): 30 mia.</i>	Credit Suisse SA

Fonte: «Formal Request to SNB for a covered loan in accordance with the MoU», richiesta di CS del 15 marzo 2023; «Formal Request to SNB for ELA according to a special emergency ordinance of the Swiss Federal Council», richiesta di CS del 17 marzo 2023; «Formal Request to SNB for ELA according to a special emergency ordinance of the Swiss Federal Council», richiesta di CS del 19 marzo 2023. V. anche n. 7.2.2.5, 7.2.3.5 e 7.2.5.5.

Questo strumento è stato utilizzato per la prima volta con il ricorso all'ELA da parte di CS. Secondo il diritto vigente, la banca che se ne avvale deve prestare garanzie. Negli scorsi anni la BNS ha ripetutamente esaminato l'opportunità di ampliare la gamma delle garanzie computabili e l'ha ampliata (v. n. 5.5.3 e tabella 11 al n. 5.5.3). La CPI osserva tuttavia che la liquidità messa a disposizione nell'ambito dell'ELA non è stata sufficiente a far uscire dalla crisi CS con le proprie forze. Secondo la Commissione, ciò è parzialmente dovuto al fatto che il diritto vigente non consente alla BNS di imporre alle banche di adottare misure preparatorie in vista di un ELA. Non ha dunque la facoltà di ordinare a una banca di prevedere un importo minimo di garanzie o di adottare altre misure operative che agevolino il trasferimento delle garanzie alla BNS, pertanto dipende dalla collaborazione della banca in questione. Nel presente caso, diverse persone sentite dalla CPI erano del parere che CS non si fosse sufficientemente preparato (v. n. 5.5.3). Secondo la CPI, affinché i preparativi per il ricorso a un ELA siano efficaci occorre che un'autorità abbia la competenza di imporre alle SIB misure preparatorie. Il Consiglio federale è giunto alla stessa conclusione nel suo

²¹⁴⁶ La ripartizione tra CHF, USD ed EUR non è indicata nel documento. Nella lettera di accompagnamento alla richiesta di una conferma della solvibilità da parte della FINMA figura tuttavia che la banca necessitava di un sostegno supplementare per aumentare immediatamente la sua liquidità in USD ed EUR (lettera di Credit Suisse Group SA del 17 marzo 2023 alla FINMA).

rapporto sulla stabilità delle banche²¹⁴⁷. La CPI reputa che questa competenza potrebbe essere assunta direttamente dalla BNS, oppure anche dalla FINMA nel quadro della sua vigilanza microprudenziale e in stretta collaborazione con la BNS. Tali misure potrebbero essere eventualmente stabilite in modo vincolante nel Memorandum of Understanding che la BNS stipula con le banche in questione in merito all'ELA (v. mozione n. 4).

Sebbene l'utilità dell'ELA accordato dalla BNS a CS non sia controversa, la BNS è stata criticata per avere dimostrato una cautela eccessiva nell'esercizio del suo ruolo di LoLR (v. n. 6.4.2, riquadro 17 al n. 7.2.2.5)²¹⁴⁸.

La CPI constata che il principio secondo cui la BNS può concedere sostegni di liquidità solo in cambio di garanzie sufficienti è ancorato nella legge²¹⁴⁹ e corrisponde alla prassi internazionale in materia²¹⁵⁰. Anche il Consiglio federale si è occupato della questione ed è giunto alla conclusione che è impossibile confrontare a livello internazionale le garanzie accettate dalle diverse banche nazionali nel caso di un ELA²¹⁵¹. Pertanto per la CPI stabilire se la prassi della BNS sia eccessivamente restrittiva resta una questione aperta.

La CPI constata inoltre che la BNS dispone di un ampio margine di apprezzamento per stabilire quali siano le garanzie sufficienti e quali scarti di garanzia (*haircut*) debbano essere applicati (v. n. 5.5.3)²¹⁵².

Il ricorso a un ELA e l'intervento della BNS devono rimanere una misura sussidiaria nel caso in cui una banca non riesca più a rifinanziarsi sul mercato. Questo strumento è utile unicamente se le banche che ne hanno bisogno vi ricorrono effettivamente. La CPI osserva che CS ha discusso a più riprese un ELA con la BNS e la FINMA, ma temeva le conseguenze indirette di tale misura (v. n. 6.3.2)²¹⁵³. CS ha previsto almeno in tre occasioni – ottobre 2022, inizio novembre 2022 e fine dicembre 2022 – di ricorrere all'ELA, ma poi non ha sottoposto alcuna richiesta formale alla BNS poiché non intendeva essere obbligato a rendere pubblica questa informazione (v. n. 6.3.3.1, 6.3.4.1 e 6.3.5.4)²¹⁵⁴. CS avrebbe addirittura segnalato di preferire il mancato rag-

²¹⁴⁷ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF **2024** 1023, pag. 151 seg.). Cfr. anche rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse, pag. 45 seg. e Tucker Paul (2023), *Regimes for Lender of Last Resort Assistance to Illiquid Monetary Institutions: Lessons in the Wake of Credit Suisse*, autunno 2023.

²¹⁴⁸ Questa critica è espressa anche dall'ex vicegovernatore della BoE, che chiede anche maggiore trasparenza (*Der Fall Credit Suisse sollte uns Alpträume bereiten*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 28 giugno 2024, pag. 22 seg.).

²¹⁴⁹ Art. 9 cpv. 1 lett. e LBN

²¹⁵⁰ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF **2024** 1023, pag. 139).

²¹⁵¹ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF **2024** 1023, pagg. 139 segg.).

²¹⁵² Cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale (FF **2002** 5413, in particolare 5515).

²¹⁵³ Anche la creazione dello schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 da parte della BNS è stata motivata dalla volontà di evitare la stigmatizzazione di una banca che facesse ricorso all'ELA (v. n. 5.5.4).

²¹⁵⁴ Secondo la BNS, in questi tre momenti CS deteneva ancora un'eccedenza di attivi altamente liquidi rispetto alle esigenze di liquidità (Parere della BNS del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

giungimento di determinate esigenze di liquidità piuttosto che chiedere un ELA (v. n. 6.4.2). Ciò rivela il suo timore di una stigmatizzazione. La CPI è dunque del parere che questo strumento, così come attualmente configurato, non riesce a raggiungere sempre il suo scopo.

Mozione n. 4: Ampliare le competenze della BNS nei confronti delle SIB in relazione all'ELA

Il Consiglio federale è incaricato di modificare le basi legali in modo da conferire alla BNS la competenza di imporre alle SIB misure preparatorie per un eventuale ricorso a un sostegno straordinario di liquidità. È inoltre esortato ad adottare misure che riducano la stigmatizzazione correlata al ricorso all'ELA²¹⁵⁵.

La CPI osserva inoltre che la crisi di CS ha dimostrato quanto possano essere pericolosi e rapidi i *bank run*, soprattutto a causa della digitalizzazione sempre più spinta del settore bancario. La CPI ritiene pertanto che debbano essere prese misure per migliorare l'approvvigionamento di liquidità delle banche²¹⁵⁶. Nel suo rapporto il Consiglio federale intende in particolare rafforzare le tre linee di difesa a garanzia della liquidità 1) controllando ed eventualmente adeguando gli indicatori e le esigenze del disciplinamento in materia di liquidità (LCR e NSFR), 2) accrescendo il potenziale di approvvigionamento di liquidità da parte del LoLR, incluso l'obbligo per le banche di predisporre garanzie e 3) introducendo il PLB nel diritto ordinario²¹⁵⁷. La CPI sottolinea l'importanza di questi sforzi.

Raccomandazione n. 9

Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure concertate a livello internazionale e mirate possono essere adottate nei casi di una corsa agli sportelli (*bank run*) digitale.

²¹⁵⁵ Questa stigmatizzazione correlata al ricorso all'ELA è riconosciuta anche in altri rapporti e il Consiglio federale prevede di «verificare la possibilità di ridurre il problema della stigmatizzazione» dell'ELA. Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pagg. 57, 152 seg., 168); rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, pag. 38 seg.; Group of Thirty (2024), *Bank Failures and Contagion – Lender Of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, pag. 9.

²¹⁵⁶ Cfr. anche rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pagg. 144 seg., 152 seg., 166 segg.); rapporto del gruppo di esperti sulla stabilità delle banche (2023), *Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse*, pag. 45 seg.

²¹⁵⁷ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 168).

12 **Vigilanza della Confederazione sulla FINMA, sull'ASR e sulla BNS**

12.1 **Vigilanza del DFF e del Consiglio federale sulla FINMA – Valutazione da parte della Commissione**

Evoluzione delle relazioni a partire dal 2016

Negli ultimi dieci anni la relazione tra il DFF e la FINMA è stata in costante mutamento, significativamente caratterizzata da congiunture politiche e cambiamenti di personale. In tale contesto, la Commissione prende atto che, dopo il cambio alla direzione del DFF nel 2016, da parte della FINMA è stata rilevata un'evoluzione negativa della relazione tra DFF e FINMA e sono aumentate le pressioni politiche su di essa (v. n. 5.6.2). In tale contesto, la FINMA ha parlato di scetticismo nei confronti della sua attività di vigilanza e di regolamentazione, che in parte sussisteva anche nel DFF e gravava sulle relazioni con quest'ultimo. I vari interventi politici e le deliberazioni in materia sono un chiaro segno di tale situazione. Il Parlamento ha adottato alcuni interventi parlamentari per limitare le competenze della FINMA contro la volontà del Consiglio federale. L'evoluzione menzionata ha impegnato sempre più risorse in seno alla FINMA, necessarie specialmente per elaborare gli interventi politici. Pesa negativamente il fatto che, secondo quanto indicato dalla FINMA, tali evoluzioni non sono passate inosservate neanche all'estero e che nella percezione di esponenti della FINMA abbiano influenzato l'atteggiamento delle autorità estere nei confronti dell'autorità di vigilanza svizzera (v. n. 5.6.2)²¹⁵⁸.

In seguito alla crescente pressione politica sulla posizione della FINMA, nel 2019 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari in adempimento della mozione 17.3317 («Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari»). Nell'ambito della procedura di consultazione, tale pressione si è manifestata, tra l'altro, nella richiesta di prescrizioni ancora più severe per limitare le competenze della FINMA, richiesta di cui il Consiglio federale non ha tenuto conto (v. n. 5.2.5.2). La Commissione critica il fatto che il DFF non abbia tenuto in considerazione la valutazione fornita dall'UFG nel quadro della consultazione degli uffici nella quale segnalava che il Consiglio federale non avrebbe avuto una base legale (formale) sufficiente per emanare le prescrizioni della nuova ordinanza. Il DFGP ha inoltre rinunciato a presentare un corapporto (v. n. 5.2.5.2).

Il DFF, responsabile dell'elaborazione e dell'attuazione dell'ordinanza, e la FINMA, autorità interessata, hanno ovviamente valutato in modo differente le ripercussioni. La FINMA si sentiva in parte limitata nelle proprie competenze mentre le competenze del DFF in compiti internazionali e di regolamentazione sono state precisate (v. n. 5.2.5.2 e 5.6.2). La Commissione prende atto che l'ordinanza ha comportato un maggiore onere burocratico per vari responsabili della FINMA e indebolito l'attenzione sull'attività di vigilanza vera e propria dell'autorità (v. n. 5.2.5.2, 5.6.2).

²¹⁵⁸ Verbale delle sottocommissioni DFF/DEFR delle CdG-N/S del 16 aprile 2018; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024; risposte scritte alla CPI del 9 aprile 2024.

Cambio nella presidenza del consiglio di amministrazione

In questa fase la FINMA ha subito anche alcuni cambiamenti a livello di personale, in particolare a causa del cambio anticipato (ovvero in corso di mandato) nella presidenza del consiglio di amministrazione (v. n. 5.6.2).

Secondo quanto dichiarato da varie persone coinvolte, la relazione tra l'allora capo del DFF e l'allora presidente del consiglio di amministrazione era molto tesa e ha reso difficile la collaborazione. Per la Commissione è poco comprensibile come il rapporto di lavoro tra l'ex capo del DFF e il presidente del consiglio di amministrazione abbia potuto peggiorare sull'arco di più anni, tanto da essere uno dei motivi delle dimissioni anticipate di quest'ultimo. La CPI si chiede se una reazione più tempestiva da parte del DFF non sarebbe stata più adeguata.

La Commissione giunge inoltre alla conclusione che le dimissioni dell'allora presidente del consiglio di amministrazione sono state caratterizzate da una certa mancanza di trasparenza e da accordi informali. La Commissione non comprende neppure appieno per quale motivo nel luglio del 2019 l'allora presidente del consiglio di amministrazione sia stato eletto per un ulteriore mandato di quattro anni, mandato che poi non ha però potuto portare a termine (v. n. 5.6.2). Le dimissioni alla fine del periodo amministrativo ordinario avrebbero comunicato maggiore stabilità sia verso l'esterno sia internamente. La Commissione critica anche il modo non formalizzato di dimettersi senza una lettera ufficiale di dimissioni o di destituzione. L'unica documentazione scritta al riguardo a disposizione della CPI è la lettera dell'allora capo del DFF al presidente del consiglio di amministrazione in cui si congratula con lui per la rielezione e lo invita a dimettersi per fine 2020 (v. n. 5.6.2)²¹⁵⁹.

La CPI osserva inoltre che, vista la scelta di una soluzione interna, la nomina della nuova presidente del consiglio di amministrazione è avvenuta molto rapidamente, nonostante le dimissioni anticipate dell'allora presidente del consiglio di amministrazione. Da un lato questo è probabilmente dovuto al fatto che è stata scelta una soluzione interna, dall'altro la Commissione si chiede quanto siano regolamentate in modo esaustivo le attuali procedure di selezione per una posizione così importante.

Canali di dialogo DFF-FINMA

La Commissione constata che lo scambio di informazioni tra il DFF e la FINMA si è nel complesso intensificato nel periodo in esame ed è stato istituzionalizzato attraverso vari canali di dialogo (v. n. 5.6.2), che hanno focus diversi e possono essere chiaramente distinti a livello di contenuti.

Alcuni di questi canali sono sorti sulla scia dell'attuazione della menzionata ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari e hanno contribuito a un miglioramento dello scambio tra le autorità, prezioso nelle crisi passate (pandemia di COVID-19, guerra d'aggressione all'Ucraina). Tuttavia, per la Commissione non è chiaro perché per tutti questi canali di dialogo non vengano redatti verbali accordati

²¹⁵⁹ «Sono lieto di confermarle che il Consiglio federale l'ha rieletta presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Il nuovo mandato inizia il 1° gennaio 2020 e termina il 31 dicembre 2023. Come già indicato, Lei lascerà questo ruolo alla fine del prossimo anno». Traduzione dalla lettera redatta in tedesco dell'allora capo del DFF all'allora presidente del consiglio di amministrazione della FINMA del 3 luglio 2019.

bilateralmente tra le parti. Mentre questo avviene per i colloqui con l'ente proprietario come anche per i dialoghi politici, stando alle informazioni in possesso della CPI, nel caso dei canali di dialogo strategico non vi sono verbali approvati da entrambe le parti. In merito alla corrispondente raccomandazione concernente la redazione uniforme di verbali si rimanda al numero 13.2.1 (v. raccomandazione n. 15 nel n. 13.2.1).

Quando i problemi della CS si sono accentuati e i pertinenti organi sono passati alla modalità di crisi, le due autorità hanno rinunciato a colloqui bilaterali paralleli nell'ambito di questi formati. Lo scambio di informazioni e il coordinamento si sono quindi svolti al livello adeguato e, come previsto nel relativo MoU, nell'OD e nel CC, ciò che la Commissione ritiene adeguato.

12.2 Vigilanza del DFGP sull'ASR – Valutazione da parte della Commissione

L'ASR, sebbene indipendente, sottostà alla vigilanza amministrativa del DFGP (v. n. 5.6.3). La CPI rileva tuttavia che tale vigilanza amministrativa si è limitata al minimo. Le interazioni tra il DFGP e l'ASR spesso si limitano a un breve scambio, senza che vi sia una vera discussione sulle questioni strategiche e le sfide dell'ASR. Questo modo di procedere evidenzia una certa passività del DFGP che potrebbe tradursi in un'insufficiente informazione su situazioni complesse e sfide cruciali che l'ASR deve affrontare.

Di conseguenza la qualità della vigilanza del DFGP sulle attività dell'ASR potrebbe essere limitata. Inoltre i meccanismi attuali non sembrano essere sufficienti per affrontare potenziali conflitti di interesse o reagire in modo appropriato a raccomandazioni internazionali, come quelle del FMI. Questa mancanza di proattività e di adeguamento agli standard internazionali potrebbe indebolire l'ASR nello svolgimento ottimale del suo importante ruolo di autorità di regolamentazione del sistema finanziario.

12.3 Ruolo del DFF e del Consiglio federale nei confronti della BNS – Valutazione da parte della Commissione

Scambio tra la BNS e il DFF

L'indipendenza della BNS è nettamente più ampia di quella delle due unità rese autonome FINMA e ASR. Ne consegue che anche i canali di dialogo e di scambio tra la BNS e le autorità federali sono impostati in modo meno rigido (v. n. 3.5.1 e 5.6.1).

Mentre lo scambio bilaterale tra la BNS e la FINMA è disciplinato con il MoU in materia di stabilità finanziaria (v. n. 3.6.2), non esiste un canale di comunicazione analogo a livello strategico o operativo tra la BNS e il DFF. Oltre ai due organi del MoU tripartito, l'OD e il CC, non esistono quindi canali di dialogo istituzionalizzati comparabili tra la BNS e gli organi del DFF responsabili per i mercati finanziari, ossia la SFI e l'AFF. A parere della Commissione, gli sviluppi che riguardano le banche di rilevanza sistemica e le loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria sono in generale

troppo poco tematizzati tra Confederazione e FINMA ma anche tra Confederazione e BNS. Ad esempio già il 31 maggio del 2022 la FINMA e la BNS hanno discusso della perdita di fiducia in CS e il rischio di un potenziale incidente nell'ambito del Comitato direttivo. Tuttavia, la SFI e l'AFF sono state informate in dettaglio sulla situazione solamente in agosto nell'ambito di una riunione dell'OD (v. n. 13.1.1). La CPI critica che né la BNS né la FINMA abbiano ritenuto opportuno informare le autorità politiche (SFI, capo del DFF e per loro tramite tutto il Consiglio federale) dopo il loro scambio nel maggio 2022. Vista la portata intrinseca di una crisi di una banca di rilevanza sistemica, questo approccio dimostra mancanza di sensibilità. La CPI al contempo osserva però che la competenza per convocare una riunione dell'OD spetta alla FINMA e che le autorità presenti alla riunione il 3 agosto 2022 non hanno identificato alcuna necessità di agire da parte della Confederazione²¹⁶⁰.

La Commissione è consapevole del fatto che istituire un ulteriore canale di scambio bilaterale non apporta obbligatoriamente un valore aggiunto, ma ritiene comunque che le due parti debbano informarsi reciprocamente in modo più proattivo sugli sviluppi nel settore della stabilità finanziaria. Ciò può avvenire anche negli organi del MoU tripartito.

Raccomandazione n. 10

La Commissione esorta il Consiglio federale a vegliare affinché il DFF e la BNS si informino reciprocamente in modo più proattivo su importanti sviluppi riguardanti le banche di rilevanza sistemica e le loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria. Questo scambio di informazioni può avvenire nell'ambito delle strutture ordinarie esistenti o mediante la conclusione di un altro MoU bilaterale tra il DFF e la BNS.

Scambio tra la BNS e il collegio del Consiglio federale

Lo scambio annuale tra il presidente della BNS e il collegio del Consiglio federale generalmente non viene verbalizzato. Vista la sua importanza, l'incontro del 2 novembre 2022 è stato però riassunto in modo sintetico nell'ambito del verbale del Consiglio federale (v. n. 5.6.1 e 6.3.4.1). Nemmeno per i colloqui istituzionalizzati tra il Consiglio federale e la FINMA è redatto un verbale. Da novembre 2022 il DFF prepara previamente una nota informativa con allegati all'attenzione del Consiglio federale.

Raccomandazione n. 11

La Commissione esorta il Consiglio federale a documentare in forma appropriata i contenuti discussi con la BNS nell'ambito degli scambi periodici sulla situazione economica e sulla politica monetaria (art. 6 LBN) e quelli discussi con la FINMA nell'ambito degli scambi sulla strategia dell'attività di vigilanza e su questioni di attualità della politica finanziaria (art. 21 cpv. 2 LFINMA).

²¹⁶⁰ Trascrizione della riunione dell'OD del 3 agosto 2022, pag. 8.

13 **Gestione di crisi da parte del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, della FINMA e della BNS**

13.1 **Gestione nell'accentuarsi della crisi (estate 2022 fino a inizio marzo 2023)**

13.1.1 **Collaborazione fra i diversi organi**

La collaborazione tra le diverse autorità riveste un'importanza ancora maggiore in tempo di crisi. Competenze e responsabilità chiaramente definite, un flusso d'informazioni regolamentato, una maggiore agilità sotto il profilo temporale e processi chiari sono aspetti fondamentali di tale collaborazione. Il presente numero 13.1.1 riassume le conclusioni della Commissione sulla collaborazione tra il DFF (comprese la SFI e l'AFF), la FINMA e la BNS nel momento in cui sono apparsi i primi segnali di crisi (estate 2022) fino all'inizio del marzo 2023. Gli aspetti generali legati alla ripartizione delle competenze tra i diversi attori sono trattati nel numero 14.1.

Attivazione appropriata della modalità di crisi nel CC

Se è difficile fissare una data esatta nella quale ha iniziato a delinearsi la crisi di CS, va constatato che diversi indicatori hanno subito un notevole deterioramento nel corso del 2022. Di conseguenza numerose agenzie di rating hanno abbassato la valutazione di CS nel maggio 2022 e poi nuovamente nell'agosto dello stesso anno (v. n. 5.1.2). D'altro canto, il rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2022 menzionava per la prima volta una differenza netta di valutazione delle due grandi banche in Svizzera e sottolineava che il mercato valutava CS in modo più negativo di UBS²¹⁶¹.

Una prima riunione *ad hoc* del CC è stata convocata dalla FINMA, per desiderio del DFF, il 3 agosto 2022. La Commissione constata che si trattava della prima volta in cui la SFI e l'AFF venivano informate degli sviluppi riguardanti CS, mentre la BNS e la FINMA avevano accennato a una potenziale crisi già in primavera (v. n. 6.2.3). L'OD, in cui sedeva il capo del DFF, ha tenuto la sua prima riunione in relazione a CS su richiesta del CC il 23 agosto 2022 (v. n. 6.2.3).

Le autorità hanno attivato la modalità di crisi a partire dall'inizio di ottobre 2022, in seguito ai massicci deflussi di liquidità a cui era esposto CS (v. n. 6.1.2). Concretamente la FINMA ha istituito un'organizzazione di crisi il 5 ottobre 2022. Ciò ha condotto alla creazione di un comitato direttivo che poteva rivolgersi direttamente al consiglio di amministrazione della FINMA senza dover coinvolgere l'intera direzione. Lo stesso giorno, e dopo essere stato informato della creazione di questo comitato dal direttore della FINMA, anche il CC è passato alla «fase rossa» (v. n. 6.3.3.1). Riguardo al passaggio alla modalità di crisi, dato che vi era un certo margine di apprezzamento, ci si può chiedere se un passaggio anticipato all'organizzazione di crisi sarebbe stato opportuno. In proposito la Commissione constata che il periodo di inizio ottobre era un momento adeguato per attivare la modalità di crisi. Dopo il passaggio a tale modalità, la frequenza delle riunioni del CC e dell'OD è stata fortemente

²¹⁶¹ BNS (2022), *Bericht zur Finanzstabilität 2022*, settembre 2022, pag. 6. Come ogni anno questo rapporto è stato pubblicato dapprima in inglese nel giugno 2022.

aumentata. Pertanto, tra ottobre 2022 e metà marzo 2023, il CC si è riunito 22 volte, mentre l'OD 16 volte (v. cronologia nell'allegato 4). La Commissione valuta positivamente questi scambi più intensi, indispensabili per garantire un buon flusso d'informazioni tra le diverse autorità. Essa giunge anche alla conclusione che l'organizzazione di crisi del CC e il passaggio dalla «fase verde» alla «fase rossa» sono definiti in modo adeguato nel regolamento di organizzazione di questo organo (v. n. 6.3.3.1).

Coordinamento e scambio di informazioni in seno all'OD e al CC

Alle riunioni dell'OD e del CC partecipavano funzionari di diverse autorità competenti per la stabilità finanziaria della Svizzera. Pertanto, oltre ai membri permanenti del CC, ossia il direttore della FINMA, il vicepresidente della BNS, la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali e la direttrice dell'AFF, le riunioni di questo organo avevano luogo regolarmente in presenza di altri responsabili dei settori interessati²¹⁶². La Commissione considera questa ampia rappresentanza un vantaggio per una buona gestione di crisi. Dal momento che la situazione era seguita soprattutto nell'ambito delle riunioni del CC, le persone che vi partecipavano giocavano un ruolo chiave nella preparazione delle decisioni dell'OD. La FINMA ha informato regolarmente ed esaurientemente i membri di questi organi sulla situazione di CS (v. n. 6.3.3.1, 6.3.4.2, 6.3.5.1, 6.4.2 e 6.4.3.2).

La Commissione constata pure che, in numerosi casi, determinate informazioni non sono state comunicate senza indugio all'OD dai membri del CC. Il flusso d'informazioni all'interno della gerarchia è stato pertanto lasciato alle rispettive autorità. In base alle informazioni in possesso della CPI, i risultati della simulazione *valuation in resolution*, tenutasi nel novembre 2022, sono stati quindi discussi in seno al CC, ma non nell'OD (v. riquadro 12 nel n. 6.3.4.2). Inoltre i risultati delle analisi macroeconomiche dei costi e dei benefici dei diversi scenari di uscita dalla crisi, discussi in modo approfondito in seno al CC il 28 febbraio 2023, non sono stati giudicati sufficientemente maturi per essere analizzati nell'OD (v. n. 6.4.3.2). Sebbene riconosca il bisogno di disporre di basi d'informazione solide da trasmettere a questo organo strategico, la CPI sottolinea nello stesso tempo che il confine tra l'omissione di informazioni e il ritardo temporale nella trasmissione delle informazioni dovuto a una preparazione adeguata delle decisioni è sottile. E questo a maggior ragione se si considera che la discussione di queste analisi tra i membri del CC ha mostrato come i partecipanti non fossero unanimi circa lo scopo di queste analisi e le conclusioni da trarre sulla necessità di agire (v. n. 6.4.3.2). In una simile situazione l'organo superiore dovrebbe essere coinvolto per permettergli di farsi un quadro esatto della situazione e di prendere le decisioni necessarie.

La CPI constata che in tutto il processo, al più tardi da ottobre 2022, a causa della trasmissione (o dell'omissione) di informazioni e della varietà di opinioni, non tutte

²¹⁶² Si tratta tra l'altro del responsabile della divisione Banche, del responsabile della divisione Recovery e Resolution e del responsabile dell'unità Recovery, Resolution e Resolvability in seno alla FINMA, del responsabile supplente del 2° dipartimento, del direttore dell'unità Stabilità finanziaria nel 2° dipartimento, della responsabile per le banche di rilevanza sistemica nel 2° dipartimento in seno alla BNS, del vicedirettore, del capo del Servizio legale e gestione dei rischi, della responsabile del Servizio finanziario II in seno all'AFF e del capo dell'unità Sistema finanziario e mercati finanziari in seno alla SFI.

le autorità disponevano allo stesso modo di tutte le informazioni, ciò che può aver ostacolato un intervento deciso in un momento precedente.

Infine, secondo una persona sentita dalla CPI²¹⁶³, la compatibilità dei sistemi informatici tra i principali attori non era garantita. Il sistema di gestione dei documenti utilizzato dall'Amministrazione federale non sarebbe adatto a una situazione di crisi poiché non permette, ad esempio, di lavorare in modo congiunto su un documento. Non esistono nemmeno canali di comunicazione protetti tra il DFF, la BNS e la FINMA. I collaboratori del DFF hanno pertanto dovuto utilizzare i sistemi della FINMA e della BNS per inviare loro delle e-mail crittate.

La collaborazione tra le autorità durante la crisi non dev'essere compromessa da ostacoli tecnici. Secondo la CPI questi ultimi devono essere eliminati (v. in merito raccomandazione n. 12).

Manca di tracciabilità delle riunioni del CC

Fra i documenti centrali per la CPI figurano le trascrizioni delle riunioni del CC, organo che, come menzionato precedentemente, ha giocato un ruolo centrale nella gestione della crisi. La CPI constata che queste trascrizioni non sono dei verbali, bensì piuttosto dei *verbatim*, che riproducono integralmente gli interventi delle persone che si sono espresse. Nonostante ciò permetta di seguire esattamente lo svolgimento delle discussioni in seno a questo organo di crisi, la comprensione e la tracciabilità delle decisioni prese dalle autorità risulta più complicata. La trascrizione parola per parola degli interventi implica infatti che alcune frasi non vengano terminate, le decisioni non siano sempre riportate in quanto tali e non esista una struttura della discussione che sia chiaramente riconoscibile nel documento. Inoltre queste trascrizioni non sono state convalidate dai partecipanti alle riunioni. Infine, a volte la lista dei presenti non era completa²¹⁶⁴.

Nei documenti trasmessi alla CPI, le riunioni del CC sono state oggetto di un verbale vero e proprio delle decisioni soltanto a partire dal 17 aprile 2023. La Commissione giudica positivamente questo miglioramento e si attende dalle autorità che continuino a redigere questo tipo di verbale per le riunioni del CC²¹⁶⁵.

Ad eccezione delle riunioni svoltesi tra il 17 e il 19 marzo 2023, le riunioni dell'OD sono invece sempre state verbalizzate, anche se in modo molto stringato (v. n. 13.2.1).

²¹⁶³ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pagg. 7 e 15.

²¹⁶⁴ La seguente osservazione accompagna alcune trascrizioni del CC: «Solo gli oratori e le persone citate per nome durante la riunione sono menzionate come partecipanti. È possibile che altre persone abbiano partecipato senza esprimersi.» (*trad.*)

²¹⁶⁵ Nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione la SFI ha affermato che normalmente le riunioni del CC vengono sempre verbalizzate. Dato che, in questa fase a partire dall'estate 2022, la FINMA è stata molto sollecitata, le autorità del MoU tripartito hanno temporaneamente rinunciato a un'adeguata verbalizzazione delle sedute e predisposto una registrazione audio di quanto detto. Da gennaio 2023 la SFI ha introdotto una tabella dove fissare i lavori in corso, i lavori in sospeso e le competenze. Questa tabella non serviva però da verbale (Parere della SFI del 27 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione).

Non-meeting

Con i *non-meeting* non formalizzati, che sono stati avviati su iniziativa dell'allora capo del DFF e del presidente della BNS, ha preso piede un formato parallelo all'organizzazione di crisi esistente delle autorità. Nel complesso, tra il 16 ottobre e il 29 dicembre 2022 hanno avuto luogo almeno cinque incontri di questo tipo con il presidente del consiglio di amministrazione di CS, nonché con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS (v. n. 6.3.3.2). Tali incontri dovevano permettere di accedere facilmente e direttamente al livello dirigenziale di CS, di porre l'accento su alcune richieste delle autorità e sondare la fattibilità di principio delle varie opzioni d'intervento per il caso di una escalation, in particolare della vendita di CS. L'assenza parziale della FINMA è stata spiegata con il fatto che in tal modo i colloqui non avrebbero risentito dell'influenza esercitata dalla relazione tesa tra FINMA e CS²¹⁶⁶.

In linea di massima la Commissione non mette in discussione la legalità di questi incontri, sebbene il *Memorandum of Understanding*²¹⁶⁷ tra DFF, FINMA e BNS preveda già due organi (CC e OD) in cui possono essere condotti colloqui sia tecnici sia strategici anche con istituti bancari. Dato che il MoU in quanto dichiarazione d'intenti non è giuridicamente vincolante, tali incontri informali sono stati possibili, in particolare poiché in occasione degli stessi non sono state prese decisioni vincolanti.

Secondo la Commissione sono emersi tuttavia interrogativi in particolare in merito all'adeguatezza di tali incontri. Da un lato, nell'ambito dell'organizzazione di crisi esistente (CC e OD), secondo la Commissione gran parte degli incontri con il presidente del consiglio di amministrazione di CS non erano stati preparati preliminarmente e rielaborati successivamente a sufficienza. In concreto, con i rimanenti membri dell'OD e del CC non sono stati concordati precedentemente in modo strutturato né il contenuto dei colloqui né l'orientamento perseguito dalle autorità. Inoltre, al termine di questi incontri le informazioni scaturite non sono rifluite sistematicamente negli organi di crisi ordinari. Non vi era quindi una forma istituzionalizzata nella trasmissione delle informazioni in occasione delle riunioni del CC e dell'OD, ragione per cui i membri di questi organi non erano informati per finire di tutti gli incontri e del relativo contenuto. Anche la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, che ha rinunciato lei stessa a partecipare ad alcuni incontri, non era informata di tutti gli incontri con il presidente del consiglio di amministrazione di CS.

La Commissione comprende lo sforzo delle autorità nell'attribuire un'elevata priorità al mantenimento della segretezza degli incontri a causa del timore di indiscrezioni – lo indicano la località scelta (sede della BNS a Zurigo), il giorno (domenica sera) e la cerchia ristretta delle persone informate. Tuttavia, a causa di queste misure precauzionali e a tutela del carattere informale di queste riunioni, non sono stati redatti né un ordine del giorno né appunti o verbali consolidati (ossia verificati materialmente) dei colloqui²¹⁶⁸. La mancanza di integrazione di contenuti e di riscontri che deriva dalla natura stessa di questi *non-meeting* ha impedito in definitiva la trasmissione di sufficienti informazioni agli organi di crisi e la creazione di sinergie per una collaborazione regolare tra le autorità. In questo contesto la Commissione critica anche il flusso d'in-

²¹⁶⁶ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pagg. 31 seg. e 39.

²¹⁶⁷ MoU tra DFF, FINMA e BNS.

²¹⁶⁸ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 31.

formazioni non uniforme al termine degli incontri tra il DFF, la BNS e la FINMA²¹⁶⁹. Essa rileva che la FINMA ha preparato l'ultimo *non-meeting* del 29 dicembre 2022 ristabilendo la forma scritta e in particolare il carattere vincolante. Soprattutto le informazioni scambiate puramente in forma orale nel DFF non rispecchiavano però, per la loro entità e qualità, l'importanza che, stando alle affermazioni dei partecipanti stessi, questi ultimi attribuivano a tali incontri.

La trasmissione delle informazioni in generale rudimentale e il mancato coordinamento vanno evidenziati poiché, in relazione alla collaborazione delle autorità nell'ottica di crisi finanziarie, il MoU prevede che le autorità considerino le ripercussioni del proprio operato sui settori di responsabilità delle altre parti e che coordinino le loro attività (art. 3 del MoU). Secondo la Commissione, in questo caso ciò non è avvenuto soprattutto in riferimento alla FINMA, che non era sempre rappresentata a tutti gli incontri e non era stata informata di un *non-meeting*.

La Commissione riconosce tuttavia che le riunioni informali hanno permesso di sviluppare più facilmente nuovi approcci al di fuori delle strutture ordinarie. Si è potuto così individuare precocemente la soluzione di un'acquisizione da parte di UBS, che in definitiva è stata la soluzione effettiva adottata nella crisi acuta. La Commissione comprende anche il fatto che gli incontri informali al di fuori dell'organizzazione di crisi istituzionalizzata possono rappresentare un valore aggiunto per le autorità. A causa della loro natura informale, tali incontri non possono essere regolamentati eccessivamente senza rischiare di vanificarne i vantaggi. Ciononostante la CPI ritiene che anche gli incontri informali – soprattutto ad altissimo livello come nel caso presente –, siano molto delicati per tutte e tre le autorità e debbano conformarsi in modo adeguato alle strutture ordinarie esistenti per non minarne la funzionalità od ostacolarne il lavoro. Inoltre bisognerebbe garantire un grado minimo di trasparenza sui temi trattati in questi *non-meeting*. Mediante una migliore integrazione nel sistema globale della gestione di crisi delle autorità si eviterebbe infine l'impressione di una vicinanza unilaterale alla banca.

Raccomandazione n. 12

La CPI chiede al Consiglio federale di adoperarsi affinché le autorità del Memorandum of Understanding (MoU) concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari trasmettano senza indugio le informazioni ai diversi membri degli organi di crisi e tra i diversi livelli (operativo e strategico). In particolare le informazioni contenute nei rapporti annuali della BNS sulla stabilità finanziaria devono essere discusse con tutte le autorità coinvolte.

²¹⁶⁹ Mentre la FINMA e la BNS hanno svolto *debriefing* orali e, almeno nell'ambito dell'ultimo incontro, la FINMA ha coinvolto diversi responsabili, la CPI non dispone né di appunti dei colloqui né di altre fonti che possano provare un coinvolgimento adeguato della segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali o della direttrice dell'AFF.

Inoltre il Consiglio federale deve fare in modo che le autorità del MoU adottino misure affinché gli incontri informali si conformino meglio alle strutture ordinarie del MoU. Eventuali decisioni devono essere prese dagli organi competenti.

Infine deve adoperarsi affinché i corrispondenti sistemi informatici e di comunicazione tra le autorità siano idonei a garantire una stretta collaborazione in tempi di crisi.

13.1.2 Collaborazione della FINMA con le autorità estere

Collaborazione nell'ambito del Crisis Management Group e del Core College

Nel contesto della sua attività di vigilanza su CS nel periodo oggetto dell'inchiesta, la FINMA ha collaborato strettamente con le autorità di giurisdizioni estere (v. n. 5.3.1.5 e n. 6.3.1.3). Sulla base della struttura del gruppo CS, dall'estate 2022 in particolare gli scambi d'informazioni con le autorità di liquidazione (*resolution*) statunitensi e britanniche si sono intensificati allo scopo di vigilare sulla situazione della banca. Ciò è avvenuto nell'ambito delle strutture ordinarie e di crisi esistenti dei *colleges*, in questo caso il *Core College* e il *Crisis Management Group* (CMG), i quali già negli anni prima della crisi di CS erano stati utilizzati per scambi regolari e simulazioni pratiche di crisi (v. n. 5.3.1.5). La Commissione riconosce la stretta collaborazione pluriennale della FINMA con le autorità estere ed evidenzia in special modo le simulazioni pratiche di crisi del CMG. Secondo la Commissione questi canali di scambio in parte onerosi in termini di risorse, si sono dimostrati validi anche per le relazioni personali intrattenute e hanno agevolato il lavoro in una reale situazione di crisi. Anche il fatto che la BNS sia coinvolta negli organi determinanti è considerato dalla Commissione un vantaggio, dato che i flussi di informazioni fra i livelli internazionali e nazionali vengono in tal modo semplificati.

La simulazione *valuation in resolution* svolta nel novembre 2022 (v. riquadro 12 al n. 6.3.4.2) con dati in tempo reale per valutare la fattibilità del piano di risanamento viene giudicata in modo molto positivo dalla Commissione con riferimento alla crisi acuta del marzo 2023. La FINMA ha discusso tempestivamente con le autorità estere del CMG riguardo all'attuazione del risanamento. Soprattutto la valutazione dei risultati e la ripetizione della simulazione svoltasi in seguito rappresentano, secondo la Commissione, un valore aggiunto, dato che il risanamento era stato previsto fino all'ultimo come scenario di soluzione e la simulazione forniva informazioni centrali per l'ulteriore pianificazione.

La collaborazione con le autorità estere è stata ostacolata talvolta da determinate circostanze, la cui origine andava ricercata nello stesso CS. A questo riguardo vanno evidenziati soprattutto i problemi di CS nell'allestimento di previsioni affidabili per gli indicatori di liquidità di tutte le sue unità (v. n. 6.3.1.1). Tuttavia la FINMA, come anche le autorità estere, non disponevano in quel caso degli strumenti per migliorare la loro situazione relativa alle informazioni, dato che questi dati dovevano essere approntati dalla banca stessa.

Problematica del ring fencing e delle linee di liquidità estere

La FINMA ha saputo anticipare possibili reazioni delle autorità estere agli sviluppi nella situazione relativa alla liquidità e al capitale di CS che si stavano manifestando nei confronti di CS e le ha comunicate in modo trasparente alla banca, come pure alle autorità nel CC e nell'OD (v. n. 6.3.3.1, 6.3.4). Sia la Fed, sia la PRA hanno adottato a partire da ottobre 2022 le prime misure di *ring fencing* nei confronti della filiale estera di CS. Sulla base dei persistenti deflussi di liquidità di CS, nel marzo 2023 la Fed ha inoltre aumentato la liquidità che CS doveva detenere negli Stati Uniti. Queste misure hanno portato infine al collocamento presso la Fed di parti dell'ELA acquisite da CS (v. riquadro 16 al n. 7.2.2.2).

La Commissione prende atto a questo riguardo che la problematica generale del *ring fencing* sussiste tuttora nella regolamentazione TBTF e la FINMA ne risulta limitata nel suo margine di manovra (v. n. 9.1.2). Essa è favorevole, e pertanto la sostiene, alla proposta del Consiglio federale illustrata nel suo rapporto sulla stabilità delle banche secondo cui occorre una maggiore base di fondi propri di partecipazioni estere per contrastare gli effetti del *ring fencing*²¹⁷⁰.

La CPI giudica in modo critico il fatto che la FINMA e CS abbiano solo menzionato ma non quantificato nei piani di *funding in resolution* (FiR) l'accesso alle linee di liquidità delle banche centrali estere²¹⁷¹. La Commissione è consapevole del fatto che il problema vero e proprio risiedeva nel fatto che la casa madre di CS aveva predisposto in generale garanzie insufficienti presso la BNS e le banche centrali estere, provocando in tal modo un conflitto tra le finalità dell'attribuzione della liquidità e gli sforzi di *upstreaming* (v. n. 14.1.1). Ciononostante essa si chiede come mai questi volumi di liquidità ipoteticamente disponibili non siano stati quantificati concretamente dalla FINMA e da CS e come mai la FINMA e la BNS non disponessero di queste informazioni, sebbene intrattenessero scambi di informazioni con le autorità regolatorie statunitensi e britanniche.

13.1.3 Informazioni al Consiglio federale

Momento delle prime informazioni al collegio del Consiglio federale

Il MoU concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari accorda al capo del DFF un certo margine decisionale in relazione all'informazione del collegio del Consiglio federale (art. 3 cpv. 6 del MoU). Un'informazione immediata del Collegio governativo sulla valutazione e sulla necessità di misure si impone tuttavia al più tardi quando dalla valutazione del rischio risulta probabile l'adozione di misure straordinarie da parte delle autorità (v. n. 3.6.1).

²¹⁷⁰ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023), pag. 98 seg.

²¹⁷¹ Secondo le direttive del FSB in materia di *funding in resolution* l'autorità svizzera responsabile della liquidazione (*resolution*) è competente, d'intesa con la banca, per la definizione delle misure essenziali intese a superare i problemi di liquidità nel corso della liquidazione. Fonte: FSB (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, pagg. 1 e 15.

Dal 5 ottobre 2022 la FINMA ha operato in modalità di crisi e il CC è passato alla «fase rossa»²¹⁷² (v. n. 6.3.3.1). Secondo la Commissione il capo del DFF avrebbe dovuto informare il collegio del Consiglio federale di questa circostanza. La Commissione constata a questo proposito che l'allora capo del DFF aveva informato il Collegio due volte prima del novembre 2022 (il 24 agosto e il 26 ottobre 2022) nel punto all'ordine del giorno «Varie ed eventuali» sui problemi di liquidità di CS e l'informazione è stata in entrambi i casi generica e succinta. Una prima discussione approfondita su possibili misure delle autorità – concretamente sull'introduzione del PLB tramite diritto di necessità – ha avuto luogo soltanto il 2 novembre 2022 in presenza del presidente della BNS, comunque piuttosto per una coincidenza temporale in occasione dell'incontro annuale con il presidente della BNS e senza un'informazione preliminare mirata. La Commissione ritiene opportuno che l'incontro previsto con il presidente della BNS sia stato utilizzato per discutere di questo tema scottante. Dubita tuttavia che l'allora capo del DFF abbia informato con sufficiente anticipo e qualità il Consiglio federale secondo la definizione sancita nel MoU²¹⁷³. In relazione alla seduta del 2 novembre 2022, la Commissione prende atto che i membri del Consiglio federale hanno reagito in modo sorpreso alla situazione estremamente critica della banca dato che le precedenti informazioni del capo del DFF probabilmente non avevano reso in modo adeguato l'idea di questa situazione critica (v. n. 6.3.4.1 e 6.3.4.2). È stato pertanto corretto che il collegio del Consiglio federale abbia convocato per il 4 novembre una seduta straordinaria e incaricato il DFF di illustrare dapprima approfonditamente la situazione di CS e in seguito di proporre un piano concreto per prepararsi all'introduzione del PLB.

Cancellazione della seduta straordinaria del Consiglio federale del 4 novembre 2022

Per la Commissione non è comprensibile perché il capo del DFF abbia chiesto al presidente della Confederazione di annullare la seduta prevista per il 4 novembre già la sera del 2 novembre. Questa cancellazione a breve termine della seduta è stata motivata dal capo del DFF con il fatto che da parte del CC non era stata presentata alcuna proposta per un PLB, dato che CS si era opposto a un aiuto statale di liquidità. Per questo motivo una seduta non era necessaria.

Secondo la Commissione il fatto che il CC abbia rinunciato a presentare una proposta non era un motivo sufficiente per annullare la seduta convocata in tempi brevi, tanto più che il DFF era stato anche incaricato di presentare delle osservazioni sulla situazione della banca, un elenco delle competenze della BNS e della FINMA e le diverse opzioni del Consiglio federale. Questa documentazione non è stata tuttavia fornita al Consiglio federale al momento della cancellazione, sebbene fosse stata nuovamente

²¹⁷² Con «fase rossa» il regolamento di organizzazione del CC designa una situazione in cui, a causa della situazione sui mercati finanziari o di singoli istituti svizzeri, vi è un pericolo immediato per l'economia nazionale svizzera o per il funzionamento del sistema finanziario svizzero o internazionale. Fonte: art. 3.2.1 Regolamento di organizzazione del CC del 6 gennaio 2015.

²¹⁷³ «Tuttavia, al più tardi quando dalla valutazione del rischio risulta probabile l'adozione di misure straordinarie da parte delle autorità, il capodipartimento del DFF è tenuto a informare immediatamente l'intero collegio del Consiglio federale.» Fonte: art. 3 cpv. 6 MoU tra DFF, FINMA e BNS.

richiesta nella seduta del 9 novembre (v. n. 6.3.4.1 e 6.3.4.2). Una discussione di questi temi ha avuto luogo con rappresentanti della BNS e della FINMA il 9 novembre soltanto in seno alla delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale (v. n. 6.3.4.2). La Commissione constata a questo proposito che il collegio del Consiglio federale, al quale sono stati presentati i verbali della delegazione del Consiglio federale, non ha richiesto in seguito di inserire nuovamente tale oggetto nell'ordine del giorno. L'allora presidente della Confederazione si era sì informato autonomamente in merito (v. n. 6.3.4.2) per capire meglio l'interazione tra gli attori BNS e FINMA. Tuttavia, alla Commissione risulta che non si sia premurato di condividere queste informazioni con gli altri membri del Collegio governativo.

In relazione alla seduta prevista il 4 novembre, la Commissione constata inoltre che nell'autunno 2022 la Segreteria generale del DFF non era stata coinvolta nei lavori inerenti al dossier CS (v. n. 6.3.4.1), sebbene le segreterie generali fungano da stati maggiori dei dipartimenti e da organi di coordinamento per gli affari dipartimentali in seno al Consiglio federale. La Commissione ritiene che il mancato coinvolgimento materiale del segretario generale abbia ritardato i preparativi per la seduta del 4 novembre, ma per finire senza conseguenze dato che la predetta seduta non ha avuto luogo. Tuttavia la CPI giudica piuttosto negativamente questo mancato coinvolgimento, tanto più che, nel loro rapporto sulla crisi finanziaria del 2007–2008²¹⁷⁴, le CdG avevano chiesto esplicitamente che nella trattazione di affari importanti le segreterie generali fossero adeguatamente coinvolte nel flusso di informazioni²¹⁷⁵.

Informazioni fornite al Consiglio federale nel 2022 – mancanza della forma scritta

Riguardo all'informazione del collegio del Consiglio federale da parte dell'allora capo del DFF la Commissione critica in particolare il fatto che quest'ultimo abbia informato il Collegio governativo soltanto oralmente, rinunciando pertanto a documenti scritti. A detta dell'ex ministro delle finanze, la sua politica d'informazione nei confronti del Consiglio federale era permeata da una mancanza di fiducia verso l'Amministrazione federale per paura di indiscrezioni, dato che queste ultime avrebbero avuto ripercussioni sui mercati finanziari globali. Nelle audizioni dinanzi alla CPI l'allora capo del DFF ha anche menzionato le numerose fughe di notizie riguardanti la pandemia di COVID-19. La Commissione ritiene che qualsiasi tipo di informazione, anche quelle ricevute oralmente, sarebbero potute trapelare, ciò che però non è avvenuto per tutto l'autunno. Anche altre informazioni particolarmente sensibili, che venivano condivise in questo periodo a Palazzo federale, non sono giunte all'opinione pubblica.

Gran parte dei membri attuali e passati del Consiglio federale si è lamentata con la CPI del fatto che al Collegio governativo non sia stata consegnata una documentazione scritta. In seno al Consiglio federale, a partire dalla seduta del 2 novembre e nelle sedute successive è stata più volte abordata la mancanza di informazioni scritte,

²¹⁷⁴ CdG-N/S, rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF 2011 2815, in particolare 3122 seg.).

²¹⁷⁵ Tenore della raccomandazione 13 delle CdG: «Le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che, per seguire gli affari importanti, in particolare quelli afferenti diversi dipartimenti, la Segreteria generale di questi ultimi venga adeguatamente coinvolta nel flusso di informazioni al fine di poter assumere la funzione di stato maggiore non solo del dipartimento, ma anche del capodipartimento.»

con una critica quindi nei confronti dell'allora capo del DFF (v. n. 6.3.4.2). Questo tipo di trasmissione delle informazioni è rimasto lo stesso anche dopo la critica dei membri del Governo e del cancelliere della Confederazione nel novembre 2022. Un membro del Consiglio federale ha dichiarato in proposito che, in questa fase, senza documentazione né basi decisionali, solo difficilmente poteva adempiere il suo ruolo e assumersi le sue responsabilità²¹⁷⁶.

Anche in occasione delle due sedute del Consiglio federale del dicembre 2022, durante le quali la situazione di CS è stata tematizzata, le informazioni al collegio del Consiglio federale sono state fornite dal capo del DFF in forma orale, ciò che ha nuovamente suscitato le critiche di diversi membri dell'Esecutivo. La Commissione prende atto che, secondo quanto affermato da diversi consiglieri federali, il Collegio governativo non sarebbe stato in grado, sulla base delle informazioni fornite, di valutare concretamente la portata delle difficoltà della banca.

Quando a fine dicembre 2022 la situazione della liquidità di CS si è di nuovo aggravata e un intervento delle autorità diveniva sempre più probabile, il capo del DFF ha rinunciato ancora a informare il collegio del Consiglio federale (v. n. 6.3.5.1).

La Commissione non comprende come mai l'ex capo del DFF – ad eccezione dei verbali della delegazione «Questioni finanziarie» – abbia rinunciato a fornire informazioni scritte all'indirizzo del Consiglio federale. La possibilità di una fuga di informazioni, indipendentemente dalle sue potenziali ripercussioni, non può essere presa a pretesto per una rinuncia alla forma scritta. Secondo la Commissione, il capo del DFF avrebbe potuto ad esempio lavorare con documenti di seduta. La cerchia dei destinatari sarebbe stata ristretta in tal modo ai membri del Consiglio federale.

Il DFF ha condiviso poche informazioni con l'Esecutivo rendendo in tal modo difficile gestire questo affare in quanto collegio. Secondo la Commissione, il capo del DFF non ha adempiuto pienamente il suo obbligo d'informare regolarmente il Consiglio federale sui suoi affari e in particolare sui rischi e gli eventuali problemi connessi conformemente all'articolo 12a capoverso 1 LOGA. Questo articolo era stato introdotto per rafforzare la direzione collettiva²¹⁷⁷ e secondo la dottrina giuridica serve a garantire che i membri del Consiglio federale dispongano di un livello di conoscenze equivalente per poter intervenire attivamente nella presa di decisioni²¹⁷⁸.

La Commissione si chiede però anche per quale motivo il collegio del Consiglio federale e il presidente della Confederazione in carica non abbiano sfruttato il loro margine di manovra per ottenere ulteriori informazioni. Il Consiglio federale e l'allora cancelliere della Confederazione hanno sì insistito a più riprese richiedendo documenti scritti²¹⁷⁹. Tuttavia, vista la critica reiterata alla mancanza della forma scritta da parte del Consiglio federale, quest'ultimo avrebbe potuto far valere in modo più rigoroso i suoi diritti d'informazione. L'articolo 12a capoverso 2 LOGA autorizza il Con-

²¹⁷⁶ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024.

²¹⁷⁷ Messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo, (FF 2010 6895, in particolare 6904).

²¹⁷⁸ Sägesser Thomas (2022), *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997*, 2^a ed., Berna, Stämpfli Verlag, art. 12a n. marg. 6 seg.

²¹⁷⁹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 53 seg.; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 58 seg.; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 10 segg.

siglio federale a esigere dai suoi membri che gli forniscano determinate informazioni imponendo loro un termine. Per questo sarebbe stata però necessaria una decisione del Consiglio federale²¹⁸⁰. Secondo l'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA, anche il presidente della Confederazione avrebbe avuto la competenza di ordinare chiarimenti su determinati affari facendo valere in questo modo il suo diritto legale all'ottenimento di informazioni nei confronti del capo del DFF²¹⁸¹. Dato che né i membri del Consiglio federale né il presidente in carica della Confederazione hanno richiesto con tutti i mezzi a loro disposizione informazioni scritte, anch'essi hanno una certa responsabilità per il protrarsi dell'insufficiente livello d'informazione del Consiglio federale.

Di fronte al fatto che già nell'ambito di precedenti inchieste era stata constatata una responsabilità collettiva lacunosa da parte del Consiglio federale²¹⁸², la Commissione ritiene che sia d'importanza centrale in questo contesto un miglioramento duraturo.

Informazioni al Consiglio federale nel 2023

Tra gennaio e febbraio 2023 la crisi di CS è stata tematizzata dalla nuova responsabile del DFF in Consiglio federale durante quattro sedute, ciò che si è tradotto in un'intensificazione della frequenza delle informazioni (v. n. 6.4.2). Sotto la nuova direzione del DFF, a inizio febbraio 2023 il Consiglio federale ha anche potuto discutere per la prima volta in merito ai quattro scenari sulla base di documenti scritti (v. n. 6.4.3). Il documento di seduta distribuito a tal fine abbozzava i quattro scenari in modo molto sommario, senza tuttavia presentare né una valutazione economica né una più esauriente valutazione giuridica. Il documento è stato ritirato a fine seduta. Nel complesso è stato però apprezzato dai membri di Governo e ritenuto un'importante base di discussione. La Commissione non comprende però del tutto perché nel 2023, secondo quanto riportato nei verbali delle sedute, i membri del Consiglio federale non hanno più espresso critiche sulla modalità di trasmissione delle informazioni, come invece era stato il caso ancora in novembre 2022 in relazione alla mancanza di documenti scritti.

Nel complesso la Commissione rileva anche che le informazioni condivise con il Consiglio federale nel 2023 – nonostante i primi documenti scritti sugli scenari – erano ancora solo in parte adeguate. L'unico documento scritto disponibile fino allo scoppio della crisi acuta era caratterizzato da uno scarso contenuto informativo e serviva piuttosto a contestualizzare le informazioni trasmesse oralmente. La Commissione ritiene tuttavia discutibile che, sulla base di queste informazioni sommarie, i membri dell'Esecutivo abbiano potuto farsi un'idea fondata dei vantaggi e degli svantaggi dei singoli scenari come pure delle loro implicazioni.

²¹⁸⁰ Messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo, (FF 2010 6895, in particolare 6910).

²¹⁸¹ Sägemesser Thomas (2022), *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997*, 2^a ed., Berna, Stämpfli Verlag, art. 25 n. marg. 46.

²¹⁸² CdG-N/S, rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF 2011 2815, in particolare 3122 seg.).

Raccomandazione n. 13

Il Consiglio federale è esortato ad assicurarsi che in caso di affari importanti sia informato in misura appropriata, se opportuno mediante documentazione scritta. A tal proposito va scelta una procedura che sia in grado di escludere violazioni del segreto d'ufficio. La CPI esorta inoltre il Consiglio federale e il presidente della Confederazione ad avvalersi, in situazioni comparabili, delle competenze di cui all'articolo 12a capoverso 2 e all'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA nonché a far rispettare la modalità scritta per le informazioni al Collegio.

Nessuna indiscrezione trapelata dall'Amministrazione federale e dal Consiglio federale tra l'autunno 2022 e l'inizio del marzo 2023

Va giudicato positivamente il fatto che tra l'autunno 2022 e marzo 2023 non sono giunte all'opinione pubblica informazioni confidenziali o segrete delle sedute del Consiglio federale e delle riunioni delle delegazioni del Consiglio federale. Nell'ambito dell'inchiesta delle CdG riguardo alle indiscrezioni avvenute durante la pandemia di COVID-19 è anche emerso che, in diversi altri dossier la cui confidenzialità era nell'interesse del Paese, il Consiglio federale era riuscito a tutelarla²¹⁸³.

Delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale

Le delegazioni del Consiglio federale si prefiggono di rafforzare la direzione interdepartimentale grazie alla preparazione di importanti questioni e decisioni sovradipartimentali del collegio del Consiglio federale. Tra l'autunno 2022 e metà marzo 2023 la competente delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale si è riunita due volte nel novembre 2022, mentre la terza riunione prevista in dicembre non ha avuto luogo per motivi sconosciuti alla CPI (v. n. 6.3.4.2).

La Commissione ritiene fermamente che le delegazioni del Consiglio federale non siano adatte quali organi di crisi. Questa opinione è condivisa anche dal Consiglio federale, secondo il quale le questioni politiche importanti non vanno discusse e decise in seno a delegazioni bensì in seno al Consiglio federale²¹⁸⁴. Tuttavia, la Commissione giunge alla conclusione che, dopo le prime informazioni orali fornite al Consiglio federale a fine agosto 2022, la delegazione del Consiglio federale non sia stata sufficientemente coinvolta. Effettivamente solo in novembre si sono tenute le riunioni della delegazione in merito alla tematica dell'introduzione del PLB (v. n. 6.3.4.2), nonostante il CC e l'OD si fossero già confrontati da metà settembre con questa tematica. A questo riguardo la Commissione ritiene che il fatto di aver inserito l'introduzione del PLB tra i punti all'ordine del giorno della delegazione si sia rivelato molto costruttivo poiché ha comportato il coinvolgimento di altri due membri del Consiglio federale negli accertamenti approfonditi delle condizioni di applicazione del diritto di necessità (v. n. 13.1.4).

²¹⁸³ Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19, rapporto delle CdG del 17 novembre 2023 (FF 2024 335, in particolare pag. 73).

²¹⁸⁴ Messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo (FF 2010 6895, in particolare 6911).

I collaboratori del DATEC e del DEFR non hanno potuto partecipare alla riunione della delegazione del 9 novembre 2022 per motivi legati al segreto d'ufficio (v. n. 6.3.4.2). In linea di massima la Commissione capisce l'elevato bisogno di sicurezza delle autorità, ma a posteriori mette in dubbio l'adeguatezza della delegazione, tanto più che vi erano presenti numerosi rappresentanti della FINMA, della BNS e del DFF²¹⁸⁵. In primo luogo sono state fornite solo poche informazioni sulla situazione concreta di CS, e comunque non informazioni scritte, e le discussioni si sono incentrate sull'introduzione del PLB mediante diritto di necessità. In secondo luogo, in tal modo lo scambio tra i membri della delegazione, caratterizzato sin dall'inizio da un'asimmetria delle informazioni, è risultato ancor più limitato.

Secondo la Commissione il flusso di informazioni tra le riunioni della delegazione e le sedute del Consiglio federale ha funzionato bene. Al Consiglio federale sono stati messi a disposizione sia i verbali della delegazione sia gli allegati rilevanti (v. n. 6.3.4.2, 6.3.4.3 e 6.3.5.1).

La decisione della consigliera federale a capo del DFF di bloccare nel 2023 le riunioni della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale sulla tematica della crisi di CS e di informare l'intero Collegio governativo (v. n. 6.4.3.1) è ritenuta adeguata dalla Commissione alla luce delle circostanze date. Questa decisione è stata comunicata in modo trasparente al Consiglio federale ed è stata accolta con comprensione dai rispettivi membri²¹⁸⁶.

Informazioni ai nuovi membri del Consiglio federale

La Commissione riconosce l'introduzione attiva ed esaustiva nel dossier CS dei due nuovi membri del Governo da parte dell'allora cancelliere della Confederazione nel dicembre 2022. Questa introduzione comprendeva la consegna di tutte le decisioni del Consiglio federale a disposizione della CaF in merito al PLB e i verbali delle sedute rilevanti del Consiglio federale dei mesi di novembre e dicembre (v. n. 6.3.5.2).

Fiducia all'interno del Consiglio federale

Nella sua inchiesta la CPI ha anche tematizzato la questione della fiducia all'interno del Consiglio federale. I membri del Consiglio federale si sono espressi in modo diverso al riguardo. Oltre all'ex capo del DFF, un altro membro del Consiglio federale ha lasciato intendere che il clima generale in seno al Governo fosse ancora piuttosto pesante nell'autunno 2022. Il rischio di indiscrezioni era valutato come molto alto e la riluttanza dell'ex capo del DFF a fornire informazioni scritte era quindi plausibile²¹⁸⁷. L'allora vicecancelliere ha sostenuto dinanzi alla CPI che, in base alle affermazioni del capo del DFF, quest'ultimo non si fidava che il Consiglio federale avrebbe mantenuto le informazioni confidenziali all'interno del Collegio. Tuttavia, dal punto di vista dell'allora vicecancelliere, sia a fine 2022 sia a inizio 2023 la relazione di fiducia tra i membri del Governo poteva essere ritenuta in generale «da positiva a

²¹⁸⁵ La Direzione generale della BNS, il CEO e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, la direttrice dell'AFF e la segretaria di Stato della per le questioni finanziarie internazionali.

²¹⁸⁶ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pagg. 18 seg. e 27 seg.; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 34.

²¹⁸⁷ Verbale della seduta della CPI del 14 febbraio 2024, pag. 87.

molto positiva»²¹⁸⁸. Un altro membro del Consiglio federale ha affermato di non aver percepito alcun problema di fiducia in seno al Collegio dal 2023, ma piuttosto di aver avuto l'impressione che il Consiglio federale fosse consapevole della grande responsabilità che gli incombeva nell'ambito di tale dossier²¹⁸⁹. Anche l'ex cancelliere della Confederazione condivideva la valutazione secondo cui il collegio del Consiglio federale fosse consapevole della gravità della situazione. Dal suo punto di vista, il timore dell'ex capo del DFF dovuto a precedenti crisi era sì comprensibile, ma riteneva che si sarebbe dovuto comunque informare il Consiglio federale anche col rischio di indiscrezioni²¹⁹⁰. Un terzo membro del Consiglio federale ha definito come insostenibile l'argomento secondo cui vengano omesse informazioni per paura di una fuga di notizie in altri dossier. Secondo lo stesso consigliere federale, per oggetti molto sensibili e oggetti rilevanti per la borsa finanziaria generalmente non si verificano indiscrezioni²¹⁹¹.

In questo contesto la CPI ha anche preso atto dell'ispezione delle CdG in merito a indiscrezioni sui dossier del Consiglio federale riguardanti la pandemia di COVID-19. Ne risulta che, soprattutto durante la pandemia, la fiducia all'interno del Consiglio federale si era almeno momentaneamente incrinata. A causa delle diverse opinioni espresse dai membri del Consiglio federale, la CPI non è in grado di valutare in modo definitivo in che misura questa perdita di fiducia reciproca avesse reso più difficile, a partire dall'autunno 2022 e soprattutto nella crisi acuta, la collaborazione in seno al Collegio nel contesto della crisi di CS. Le diverse opinioni in merito al rapporto di fiducia in seno al Consiglio federale mostrano che, per alcuni membri, la collaborazione al suo interno risentiva ancora delle indiscrezioni verificatesi durante la pandemia di COVID-19, mentre altri membri hanno percepito le indiscrezioni come un problema che riguardava soltanto alcuni dossier del Consiglio federale.

La Commissione ritiene che la tematica delle indiscrezioni e della fiducia nell'ambito dell'inchiesta delle CdG menzionata in precedenza sia stata analizzata sufficientemente e che occorra attendere l'attuazione delle corrispondenti raccomandazioni prima di proporre ulteriori misure.

13.1.4 Preparazione dell'introduzione di un PLB nell'autunno e nell'inverno 2022

Preparazione dell'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità nel novembre 2022

A seguito dell'acuirsi della situazione di CS, il CC ha discusso per la prima volta il 12 settembre sull'introduzione anticipata di un PLB quale misura nella crisi di CS (v. n. 6.2.3). Le autorità hanno potuto basarsi sui lavori in corso del DFF. Quest'ultimo si stava occupando, in seguito alla decisione del Consiglio federale del marzo 2022 sull'introduzione di un PLB (v. n. 5.2.6.2), di elaborare un corrispondente pro-

²¹⁸⁸ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pagg. 28 e 30.

²¹⁸⁹ Verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 25.

²¹⁹⁰ Verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pagg. 53, 56, 58 seg. e 70 seg.

²¹⁹¹ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pagg. 66 e 71.

getto. A partire da fine ottobre 2022 negli organi del CC e dell'OD sono stati discussi diversi scenari per risolvere la crisi di CS, per i quali l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità sarebbe stata necessaria (v. n. 6.3.3.1). A partire dal 2 novembre 2022 lo scenario dell'introduzione di un PLB tramite diritto di necessità è stato discusso anche in Consiglio federale e il DFF ha poi preparato una proposta concreta all'attenzione di quest'ultimo (v. n. 6.3.4.1).

La Commissione constata che l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità nell'autunno 2022 è stata preparata celermente dalle autorità e che i rispettivi documenti (progetto di ordinanza, bozza delle spiegazioni) erano disponibili nel novembre 2022 (v. n. 6.3.4.3). La Commissione rileva con soddisfazione che, nell'ambito delle sue discussioni sull'introduzione a breve termine di un PLB nell'autunno 2022, il Consiglio federale ha esaminato, come chiesto dalle CdG già nel 2010, la necessità di coinvolgere la DelFin e il momento in cui farlo (v. n. 6.3.4.3).

Coinvolgimento dell'UFG nell'autunno e nell'inverno 2022

Dopo la cancellazione della seduta del Consiglio federale del 4 novembre le autorità competenti (DFF, FINMA e BNS) hanno proseguito i lavori preparatori in merito all'introduzione di un PLB secondo il diritto di necessità e hanno approfondito diversi punti (v. n. 6.3.4.2). Nel corso del mese di novembre anche la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale si è occupata dell'introduzione di un PLB sollecitando chiarimenti di questioni di fondo in merito al ricorso al diritto di necessità. L'UFG è stato di conseguenza integrato maggiormente in questa fase, dopo un primo coinvolgimento a livello tecnico già da inizio ottobre 2022 (v. n. 6.3.4.3): nel novembre 2022 il direttore dell'UFG è stato invitato a una seduta della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale per chiarire diversi aspetti dell'introduzione di un PLB tramite diritto di necessità, segnatamente anche la questione se l'introduzione dovesse aver luogo non nell'ambito del diritto di necessità ma piuttosto mediante una legge federale urgente. All'UFG è stato anche chiesto di illustrare in una nota le sue considerazioni all'indirizzo del Consiglio federale. La Commissione ritiene in generale che l'UFG sia stato coinvolto in modo appropriato in questa fase.

La Commissione deplora tuttavia che, dopo aver consegnato la propria nota, l'UFG non sia stato più consultato da fine novembre fino al 15 marzo 2023 e non vi sia quindi più stato uno scambio tra le autorità competenti e l'UFG riguardo all'attuazione della sua nota. La relativa raccomandazione al Consiglio federale figura nel numero 14.2.1, dove sono illustrate altre constatazioni sul coinvolgimento dell'UFG nella crisi di CS.

Secondo la Commissione il coinvolgimento dell'UFG al fine di chiarire questioni di fondo nel ricorso al diritto di necessità era indispensabile e pertanto adeguato. La Commissione rileva inoltre che le autorità competenti (AFF, SFI) hanno effettivamente attuato le indicazioni dell'UFG sulla necessità di effettuare accertamenti approfonditi relativi all'introduzione di un PLB secondo il diritto di necessità a fine 2022 e a partire da inizio 2023 (v. n. 6.3.4.3).

Mancata introduzione di un PLB nell'autunno 2022

Per quanto riguarda la questione dell'appropriatezza della mancata introduzione di un PLB mediante diritto di necessità o legge federale urgente nell'autunno/inverno 2022, la CPI giunge alla conclusione seguente: a posteriori non è possibile valutare con cer-

tezza se l'introduzione di un PLB nell'autunno 2022 si sarebbe rivelata un segnale utile o dannoso quale accelerante della crisi. Ci si chiede anche se nell'autunno 2022 si sarebbe potuto introdurre un PLB mediante diritto di necessità, vale a dire se la prospettiva di quel momento aveva già evidenziato una situazione sufficiente per il ricorso al diritto di necessità. Un'introduzione a breve termine nell'ambito del diritto di necessità – se fosse stata ammissibile – avrebbe dovuto essere comunicata in ogni caso in modo molto accurato allo scopo di non indebolire ulteriormente la fiducia dei mercati in CS. Non è certo se ciò fosse possibile, dato che già solo il ricorso al diritto di necessità in quanto tale è un segnale di crisi e CS si stava muovendo in un contesto volatile e labile. La Commissione comprende bene i dubbi delle autorità circa l'utilità di tale misura o il loro timore di un effetto negativo in quel momento, a maggior ragione di fronte all'atteggiamento di rifiuto e alle minimizzazioni della banca nell'autunno 2022.

Dal punto di vista della CPI è evidente che l'introduzione di un PLB a partire dal 2016, come raccomandato dagli organi internazionali, avrebbe dovuto essere portata avanti con fermezza (v. n. 9.1.1). Ad esempio, il Consiglio federale avrebbe dovuto inserire il tema precocemente nei suoi rapporti di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica (v. n. 9.1.1), affinché si potesse avviare una discussione a livello politico. L'esistenza di un PLB sancito a livello di legge avrebbe potuto cambiare la dinamica in atto nell'autunno 2022. Le autorità federali avrebbero potuto fornire più proattivamente informazioni sulla situazione di CS. Inoltre la fiducia dei mercati nei confronti di una banca che opera secondo un ordinamento giuridico nazionale con un PLB sancito a livello di legge sarebbe stata probabilmente maggiore. Ciò avrebbe potuto favorire una maggiore pazienza da parte degli investitori nei confronti del nuovo orientamento della strategia di CS.

Una raccomandazione vera e propria della CPI per l'introduzione di un PLB è superflua a causa del pertinente progetto pendente nell'Assemblea federale. Per la posizione della CPI in merito a questo oggetto si rimanda al numero 9.1.2.

13.1.5 Preparazione dei diversi scenari negli organi

Una parte importante delle attività degli organi di crisi, e segnatamente del CC, tra l'estate 2022 e il marzo 2023 è stata dedicata alla riflessione sugli scenari di uscita dalla crisi. Il presente numero 13.1.5 riunisce le conclusioni della Commissione sul modo in cui questi scenari alternativi sono stati sviluppati e preparati dalle autorità. In generale, la CPI ritiene che questa preparazione in seno agli organi di crisi sia stata appropriata ma presenti un potenziale di miglioramento.

Discussioni aperte su numerose possibilità

Le autorità hanno preparato le opzioni previste (liquidazione [*resolution*], ELA) e ne hanno prese in considerazione altre nuove (TPO, ELA+, acquisizione). Secondo la CPI va notato che al riguardo sono stati anche discussi strumenti e misure che non sono previsti negli strumenti TBTF. Ciò dimostra, da un lato, che ogni crisi si presenta in modo diverso e che il regolatore non era o non è in grado di anticipare tutte le situazioni. Dall'altro, questa circostanza palesa che è necessaria una rielaborazione

del regime TBTF alla luce delle esperienze fatte nel contesto della crisi di CS (v. n. 9.1.2).

In primo luogo, le autorità hanno condotto una riflessione continua e aperta dai primi segnali di crisi nell'autunno 2022 sulle possibili misure d'intervento. In secondo luogo, numerose possibilità sono state menzionate e analizzate dalle autorità, con diversi gradi di approfondimento, e anche in combinazione tra loro (v. n. 6.3 e 6.4, in particolare il riquadro 11 al n. 6.3.3.1):

- i. uscita autonoma di CS dalla crisi: scenario di gran lungo preferito dalle autorità, definitivamente respinto il 15 marzo 2023;
- ii. ricorso all'ELA: misura disponibile fra gli strumenti della BNS che interviene in tutti gli scenari;
- iii. ricorso all'ELA+: ampliamento della possibilità di ricorso all'ELA che necessitava di un'introduzione mediante diritto di necessità, opzione discussa dal dicembre 2022 nell'OD e nel CC;
- iv. acquisizione da parte di un'altra banca (svizzera o estera): scenario discusso dalla fine di ottobre 2022;
- v. risanamento di CS: procedura che sarebbe rientrata nelle competenze della FINMA, discussa come scenario di uscita dalla crisi dall'inizio delle riflessioni a inizio ottobre;
- vi. fallimento di Credit Suisse Group SA e di Credit Suisse SA e attivazione del piano d'emergenza per Credit Suisse (Svizzera) SA, scenario evocato a partire da novembre 2022;
- vii. nazionalizzazione temporanea (TPO) di Credit Suisse (Svizzera) SA, variante evocata nell'ambito di un fallimento di CS (v. più sopra) e che avrebbe richiesto l'applicazione del diritto di necessità;
- viii. TPO per l'insieme del gruppo, scenario che avrebbe richiesto il ricorso al diritto di necessità, discusso unicamente nel marzo 2023;
- ix. partecipazione della Confederazione al capitale di CS, misura discussa nell'ottobre 2022 ma respinta dopo la prima analisi;
- x. introduzione accelerata del PLB ma senza attivazione, misura che avrebbe dovuto essere discussa all'inizio di novembre 2022 in occasione di una seduta straordinaria del Consiglio federale che è stata poi annullata a breve termine;
- xi. introduzione e attivazione del PLB per CS mediante diritto di necessità, discusse nell'ambito dei diversi scenari considerati.

Gli esperti esterni incaricati dalla CPI hanno fatto notare che sarebbero entrate in considerazione altre misure, segnatamente una garanzia dei depositi o un *bank holiday*²¹⁹². I documenti analizzati dalla CPI non menzionano queste alternative. La Commissione ritiene tuttavia che i preparativi delle autorità hanno riguardato le principali

²¹⁹² Rapporto di esperti della BSS (2024), pagg. 18–20. Garanzia dei depositi: in caso di fallimento di una banca, gli averi dei depositanti sono garantiti sino a un certo importo dallo Stato. *Bank holiday*: chiusura temporanea della banca, generalmente seguita da un periodo durante il quale i prelievi in contanti non sono possibili o sono limitati.

misure possibili. Le diverse opzioni sono state analizzate in modo accurato e le misure o le opzioni più realistiche sono state approfondite in modo appropriato, evitando che le autorità si concentrassero troppo in fretta su uno o sull'altro scenario. Ne è conseguito che alcune misure, respinte in un primo tempo, sono ritornate in seguito fra le proposte, come è il caso ad esempio della partecipazione della Confederazione al capitale di CS (riquadro 11 nel n. 6.3.3.1).

Creazione di gruppi di lavoro specializzati in seno agli organi del MoU tripartito

Dall'autunno 2022 il CC ha costituito una serie di gruppi di lavoro su diversi temi nei quali erano rappresentate varie autorità. Ad esempio, il 5 ottobre 2022 il CC ha formato un gruppo di lavoro che doveva approfondire le diverse opzioni che si presentavano alle autorità e precisarne i vantaggi e gli svantaggi (n. 6.3.3.1), nonché i costi macroeconomici (n. 6.4.3.2). Su iniziativa delle autorità sono stati pure costituiti un gruppo di lavoro PLB (n. 5.2.5.3) e un gruppo di lavoro TPO (n. 5.2.5.6 e 6.4.2). La CPI ritiene che questi contenitori hanno permesso di trarre profitto dagli ambiti peritali degli specialisti coinvolti e di preparare adeguatamente gli scenari a livello operativo, prima di sottoporli agli organi di crisi²¹⁹³. Nelle trascrizioni del CC, non è sempre facile capire se la responsabilità in seno a questi gruppi di lavoro fosse stata definita in modo chiaro.

Chiarimenti relativi al diritto di necessità

Fra le opzioni in primo piano, alcune prevedevano il ricorso al diritto di necessità. È ad esempio il caso della TPO, poiché il diritto svizzero non prevede una simile possibilità (v. n. 9.1.2). Riguardo alla possibile introduzione di una TPO mediante diritto di necessità nel marzo 2023 la Commissione è giunta alle seguenti conclusioni:

- i. per alcune varianti della TPO (v. riquadro 7 al n. 5.2.5.6), da settembre 2020 le autorità hanno effettuato chiarimenti nell'ambito del gruppo di lavoro costituito dal CC (v. n. 5.2.5.6), vale a dire molto tempo prima dell'accentuarsì della crisi di CS. A tale proposito va anche considerato che a livello internazionale la TPO veniva discussa dal 2011 e alcuni Paesi l'avevano già recepita nella propria legislazione nel 2016 (v. n. 5.2.2.1);
- ii. immediatamente prima della crisi acuta del marzo 2023, le autorità hanno proceduto ad accertamenti ampi e senza pregiudizi sulla TPO e hanno anche riconsiderato varianti che da lungo tempo non erano più state discusse o non lo erano mai state veramente (v. n. 6.4.3.2). Tuttavia, durante la crisi acuta iniziata il 15 marzo 2023 i preparativi per l'opzione scelta da ultimo di una TPO dell'intero gruppo hanno dovuto essere effettuati in brevissimo tempo (v. n. 13.2.4).

La CPI ritiene pertanto che gli accertamenti sulla TPO nella fase dell'accentuarsì della crisi (dall'estate 2022 a metà marzo 2023) siano stati solo in parte appropriati (sul coinvolgimento dell'UFG, v. n. 13.2.4 e 14.2.1).

²¹⁹³ Riguardo al coinvolgimento di attori non appartenenti agli organi del MoU tripartito, come p. es. della SECO, v. n. 14.2.

La questione del diritto di necessità si è posta anche in relazione con il PLB poiché, nonostante fosse previsto di introdurlo nel diritto ordinario nel 2023, la crisi di CS ha fatto precipitare la situazione. La Commissione sottolinea inoltre che le autorità hanno agito d'anticipo per chiarire inequivocabilmente in che modo il PLB avrebbe potuto essere introdotto secondo il diritto di necessità nel novembre 2022, coinvolgendo l'UFG in maniera adeguata (v. n. 6.3.4.3). A partire dalla fine di dicembre 2022 le autorità si sono inoltre confrontate sull'introduzione dell'ELA+, per il quale il diritto di necessità era parimenti necessario (v. n. 6.3.5.1).

Preparativi in relazione a un eventuale risanamento di CS

Uno degli scenari previsti era il risanamento di CS. La responsabilità dei preparativi era di competenza della FINMA visto che, in caso di rischio di insolvenza di una banca, è tale autorità di vigilanza a poter ordinare un risanamento (n. 3.2). A tal proposito, la CPI constata che questo scenario è stato preparato e testato approfonditamente sin dall'autunno 2022, in particolare con la simulazione *valuation in resolution* condotta in novembre (v. riquadro 12 nel n. 6.3.4.2 e n. 13.1.2). La Commissione condivide l'opinione di numerose persone sentite dalla CPI secondo cui tale simulazione è stata una tappa necessaria nei lavori preparatori dello scenario di risanamento della banca. La FINMA aveva quindi già redatto pressoché interamente la bozza di decisione di risanamento in novembre, ciò che ha permesso di finalizzarla nei giorni successivi alla crisi acuta nel marzo 2023 (n. 6.3.1.1, 7.2.2.6 e 7.2.3.6). La decisione di risanamento era pronta, tradotta in inglese e convenuta con le altre autorità estere del *Crisis Management Group* (v. n. 7.2.4.4), ciò che dimostra che la preparazione è stata appropriata. La Commissione fa notare che ciononostante, durante le audizioni, numerose persone al di fuori della FINMA hanno espresso un certo scetticismo di fronte alla fattibilità di un risanamento e all'effetto stabilizzatore²¹⁹⁴.

Preparativi in relazione all'acquisizione di CS da parte di un'altra banca

Lo scenario di un'acquisizione di CS da parte di un'altra banca è stato discusso a partire da ottobre 2022 (v. n. 6.3.3.1). La principale sfida identificata dalle autorità nello scenario di un'acquisizione di CS sembrava essere il tempo necessario ad avviare una tale transazione con un'altra banca. Secondo la loro valutazione, a breve termine soltanto una soluzione nazionale sembrava essere un'opzione realistica, mentre una soluzione con una banca estera sarebbe stata possibile soltanto a più lungo termine (v. n. 6.3.4).

La Commissione constata che fin da subito era chiaro che UBS rappresentava un'opzione realistica, visto che in occasione dell'assemblea annuale del FMI a Washington nell'ottobre 2022 e poco dopo a Zurigo, l'allora capo del DFF e il presidente della BNS si sono intrattenuti a colloquio con il presidente del Consiglio di amministrazione di UBS per sondare il suo interesse potenziale.

²¹⁹⁴ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2023, pag. 76; verbale della seduta della CPI del 29 novembre 2023, pag. 18; verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 54; verbale della seduta della CPI del 27 marzo 2024, pagg. 16, 18 e 21; verbale della seduta della CPI del 24 aprile 2024, pag. 77; verbale della seduta della CPI del 15 maggio 2024, pagg. 63 e 66; verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024, pagg. 29 e 70 seg.

Le autorità e in particolare la FINMA hanno parimenti chiesto a CS d'identificare i potenziali partner nel novembre e dicembre 2022. La conclusione è stata tuttavia la stessa, vale a dire che solo UBS rappresentava a breve termine una candidata credibile per un'acquisizione della banca (v. n. 6.3.1.1 e 6.3.5.1).

Lo scenario di un'acquisizione da parte di un istituto estero è stato comunque mantenuto; è stato discusso ancora nel gennaio 2023 e presentato al Consiglio federale (v. n. 6.4.1, 6.4.2 e 6.4.3.1) con una stima dei costi macroeconomici di questa opzione (v. n. 6.4.3.2). Tuttavia, la Commissione constata che questa opzione non è stata preparata allo stesso modo in cui è stata preparata quella di un'acquisizione da parte di UBS, tanto più che quest'ultima era l'unica banca a essere stata contattata dal DFF e dalla BNS per sondarne l'interesse.

Il 1° febbraio 2023, in occasione della discussione dei diversi scenari, la consigliera federale a capo del DFF indicava al Consiglio federale che nessuna banca in grado di acquisire CS era stata ancora identificata e che le ricerche sarebbero state possibili soltanto una volta che questo scenario fosse stato definitivamente scelto (v. n. 6.4.3.1). Questa condizione non è quindi stata rispettata per quanto riguarda UBS, visto che era stata contattata informalmente già nell'ottobre 2022. In seguito a queste discussioni, secondo la BNS la vendita di CS rappresentava per le autorità un'opzione realistica e preferita a seconda della situazione di escalation che si sarebbe presentata. La preparazione di UBS a un simile scenario assumeva un'importanza centrale dopo l'incontro del 23 ottobre 2022²¹⁹⁵. I contatti successivi tra le autorità e la banca hanno avuto luogo, secondo le informazioni della CPI, nel marzo 2023.

In relazione ai preparativi per lo scenario di acquisizione da parte di un'altra banca, la Commissione fa anche notare che la FINMA ha anticipato la necessità di predisporre una *data room* e ha fatto pressione su CS affinché fosse realizzata (v. n. 6.4.1). La necessità e l'urgenza di istituire una *data room* virtuale sono state oggetto di numerosi scambi tra la FINMA e CS e anche di un *non-meeting* (v. n. 6.3.3.2). La CPI condivide il parere espresso da diverse persone sentite secondo cui la *data room* ha contribuito notevolmente affinché la transazione tra CS e UBS fosse realizzata nei termini impartiti nel marzo 2023.

Le conclusioni della CPI sul coinvolgimento della COMCO nel marzo 2023 sono presentate nel numero 14.2.3.

Analisi macroeconomiche dei costi e benefici dei diversi scenari

Rispetto alla situazione allarmante del periodo tra ottobre e dicembre 2022, all'inizio del 2023 la situazione finanziaria di CS si mostrava all'esterno come relativamente calma, anche se rimaneva comunque tesa. È in questo momento che le autorità hanno approfondito la questione dei potenziali costi e benefici generati dai diversi scenari di uscita dalla crisi (v. n. 6.4.2 e 6.4.3), ciò che la Commissione elogia²¹⁹⁶. Analisi quantitative sono quindi state discusse per la prima volta nel CC il 28 febbraio 2023 (v. n. 6.4.3.2).

²¹⁹⁵ Parere della BNS del 31 luglio 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

²¹⁹⁶ Le autorità hanno anche fatto ricorso a un esperto esterno (Oliver Wyman) per chiarire questioni di costi legate al PLB nel novembre 2022 (n. 6.3.5.1).

Gli esperti incaricati dalla CPI ritengono che queste analisi siano nel complesso adeguate: le stime dei costi realizzate dalle autorità sono plausibili e comprensibili. Alcuni blocchi di costi risultano però sovrastimati: i costi ipotizzati dello scenario più sfavorevole (*worst case scenario*), vale a dire l'interruzione delle funzioni di rilevanza sistemica, si situano nel limite superiore, dunque stimati in modo piuttosto pessimista. Allo stesso modo, i costi generati dalla perdita di reputazione e d'importanza della piazza finanziaria svizzera nei diversi scenari risultano piuttosto sovrastimati (v. riquadro 24). La CPI condivide questo parere.

Tra febbraio e marzo 2023, le autorità hanno utilizzato due modelli per calcolare le conseguenze in termini di costi dei diversi scenari: nel *modello 1*, discusso dal CC il 28 febbraio, è stata effettuata un'analisi costi-benefici separatamente per ogni scenario. Nel *modello 2*, sviluppato da un gruppo di lavoro del CC in vista della riunione del 14 marzo, sono stati presi in considerazione anche gli scenari di ripiego che rimangono a disposizione delle autorità nel caso in cui le misure prese falliscano. Le implicazioni di tale cambiamento di paradigma non sono state tematizzate nei documenti consultati dalla CPI. Secondo il rapporto di esperti elaborato su mandato della Commissione, il modo di procedere scelto era adeguato. La Commissione ritiene che in un caso simile si debba procedere allo stesso modo.

Le analisi costi-benefici sono state realizzate da rappresentanti della BNS, della FINMA, dell'AFF e della SFI in seno al CC. Per contro la SECO non è stata coinvolta. È stata informata solo in modo sommario il 17 marzo (v. n. 7.2.3.9). Ciò è sorprendente poiché la SECO, quale centro di competenze della Confederazione per tutte le questioni centrali legate alla politica economica, dispone di competenze chiave nell'ambito delle analisi macroeconomiche (v. n. 3.7). Le conclusioni della CPI riguardanti il coinvolgimento della SECO sono illustrate al numero 14.2.2.

Scopo delle analisi macroeconomiche e informazioni al Consiglio federale

Le analisi macroeconomiche degli scenari elaborate da rappresentanti della BNS, della FINMA, dell'AFF e della SFI sono state discusse il 28 febbraio 2023 in seno al CC (v. n. 6.4.3.2). Per la prima volta erano disponibili stime quantitative dei costi e dei benefici dei diversi scenari. Come menzionato precedentemente, la Commissione elogia il fatto che simili analisi siano state elaborate dalle autorità. Questi lavori hanno permesso di confrontare in modo ragionato le misure che si presentavano alla Confederazione. Tuttavia, la CPI constata che lo scopo di queste analisi non era chiaro o comunque non è stato compreso allo stesso modo da tutti i partecipanti alla seduta del CC. Ad esempio, la BNS auspicava fondamentalmente un focus *ex ante*: i calcoli dei costi e dei benefici di ogni scenario dovevano poter servire da base decisionale per un intervento delle autorità. Dal canto loro, la SFI e l'AFF sostenevano piuttosto un approccio *ex post*, ovvero mediante tali analisi la consigliera federale a capo del DFF intendeva razionalizzare la decisione e quantificare i costi delle singole misure (v. n. 6.4.3.2).

Queste analisi macroeconomiche distinguevano inoltre due situazioni nelle quali le autorità potevano intervenire: la situazione 1 (stress elevato, ma nessun segnale inequivocabile della necessità di un risanamento) e la situazione 2 (escalation, segnali inequivocabili della necessità di un risanamento) (v. n. 6.4.3.2). In queste due situazioni, la misura con il miglior rapporto costi-benefici non era sempre la stessa. Le

autorità non hanno definito queste situazioni in modo più preciso. Mancavano quindi i criteri per definire se (e da quando) ci si trovava già nella situazione 1 e se (e quando) un intervento delle autorità fosse necessario. In effetti, nella situazione 1, lo scenario più favorevole secondo le analisi era l'acquisizione da parte di una banca estera (v. n. 6.4.3.2 e 7.1.2)²¹⁹⁷.

Queste analisi macroeconomiche non sono state discusse nel CC, dato che la crisi acuta è scoppiata prima della seduta pianificata (v. n. 6.4.3.2). Si suppone che la consigliera federale a capo del DFF sapesse di queste analisi, poiché erano state effettuate su suo incarico (v. sopra). La CPI constata tuttavia che il Consiglio federale non ne era stato informato per scritto, ciò che rientrava nella responsabilità della capodipartimento. Nel febbraio 2023 gli è stato consegnato un documento sommario sui diversi scenari, senza indicazione dei costi per l'economia nazionale. Stando alle informazioni in possesso della CPI, a metà marzo i calcoli dei costi per l'economia nazionale non erano stati presentati al collegio del Consiglio federale, ciò che essa ritiene incomprensibile (v. n. 13.3.1). Nella crisi acuta sono circolate diverse informazioni che però, a causa della mancanza di documenti e del verbale sommario del Consiglio federale, non risultano comprensibili.

Riquadro 24: Principali risultati delle perizie sulle analisi macroeconomiche degli scenari, realizzate su mandato della CPI

La CPI ha incaricato il Centro di ricerca congiunturale KOF e la società di consulenza BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG affinché esaminassero le analisi realizzate dalle autorità per i diversi scenari di uscita dalla crisi. Lo scopo di questo mandato era di sapere se le analisi costi-benefici realizzate prima di prendere una decisione per i differenti scenari si fondassero su ipotesi plausibili e di verificarne la comprensibilità e l'esattezza dei risultati come pure la metodologia utilizzata. Sono stati attribuiti due mandati. I risultati completi sono disponibili nei rapporti di esperti²¹⁹⁸. Questo riquadro riassume i principali risultati di questi due studi. Le analisi macroeconomiche delle autorità vengono illustrate dettagliatamente nel numero 6.4.3.2.

Conclusione dei due rapporti di esperti

La letteratura scientifica non fornisce una base unitaria per stimare i costi nel contesto delle crisi bancarie. Le analisi delle autorità erano pertanto caratterizzate senza dubbio da un elevato grado di incertezza, oltre che dalla pressione dovuta all'urgenza e da eventuali preferenze politiche. I rapporti di esperti stabiliscono che l'ordine delle opzioni nelle riflessioni delle autorità sembra ampiamente plausibile e non presenta necessità di correzioni o adeguamenti. In entrambi i rapporti sono discussi fattori (relativi ai blocchi di costi) e metodi alternativi (relativi ai modelli), che avrebbero altresì potuto essere preziosi per la discussione.

²¹⁹⁷ Cfr. anche rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 13; rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 14.

²¹⁹⁸ Rapporto di esperti del KOF (2024); rapporto di esperti della BSS (2024).

Critica dei rapporti di esperti al modello 1

La BSS critica per il modello 1 come le autorità hanno calcolato i costi e applica una logica leggermente diversa. La logica della BSS non comporta comunque nessuna ripercussione sull'ordine degli scenari²¹⁹⁹. I metodi di calcolo delle autorità e della BSS portano entrambi a benefici netti chiaramente più elevati per le opzioni nella situazione 2 rispetto alla situazione 1. Altrimenti detto, sotto il profilo dell'economia globale i benefici netti sono massimi se si lascia andare CS verso la situazione 2 «escalation, segnali inequivocabili della necessità di un risanamento». Secondo i calcoli della BSS e delle autorità, l'opzione C «Risanamento» sarebbe lo scenario migliore nell'ottica dell'economia globale²²⁰⁰. Questo risultato può sorprendere.

Il KOF riconduce questo risultato al fatto che il rischio che si verifichi lo scenario *worst case* nella situazione 2 è molto più elevato che nella situazione 1, influenzando di conseguenza verso l'alto i calcoli dei benefici di un'opzione applicata. I costi del *worst case* sono stimati dalle autorità come elevati, nella fascia superiore, di cui si discute nella teoria²²⁰¹. Il KOF conclude che l'attesa o l'inazione siano molto rischiose e pertanto, nonostante i presunti benefici netti elevati, non sono o non erano un'opzione reale.

Critica dei rapporti di esperti al modello 2

Per il modello 2 la BSS mette in discussione in parte l'ordine degli scenari. Ad esempio, secondo i calcoli delle autorità il fallimento dell'opzione A porta direttamente alla situazione 2 dell'opzione B, ossia alla fusione con una banca svizzera. Altre misure, come la fusione con una banca estera, non sono più presentate come una possibile misura successiva²²⁰². La scelta adottata non è completamente comprensibile dalla documentazione. Inoltre le probabilità di successo delle opzioni rimangono uguali, indipendentemente dal fatto che siano state adottate quale prima o quarta misura²²⁰³.

Il KOF riconosce che il modello 2 è più consono alla complessità della situazione, ma fa notare che, con l'aumentare della complessità, anche i requisiti per le ipotesi adottate aumentano. Per questa ragione ritiene che sarebbe stato ragionevole ricorrere a diversi modelli per testare la solidità delle ipotesi²²⁰⁴.

Critica dei rapporti di esperti ai cinque blocchi di costi

Ognuno dei quattro scenari nonché lo scenario *worst case* prevedevano costi per l'economia nazionale svizzera. I costi erano rappresentati in percento del PIL svizzero del 2022²²⁰⁵. Le autorità hanno considerato cinque blocchi di costi. Questi ultimi vengono elencati di seguito, unitamente alle riflessioni più importanti scaturite dai rapporti di esperti.

– Blocco 1: posti di lavoro/imposte

In entrambi i rapporti gli esperti affermano di capire il modo di procedere sebbene vi siano alcuni punti criticabili. Nei calcoli dei costi è attribuito poco peso a questo blocco²²⁰⁶.

– Blocco 2: danno reputazionale per la piazza finanziaria svizzera

In entrambi i rapporti gli esperti ritengono che le autorità abbiano sovrastimato il possibile danno reputazionale. Il KOF afferma che nella situazione 2 l'ordine dei costi per opzione sarebbe mutato se non si fosse considerato il fattore reputazione. Dato che però, nel calcolo dei benefici netti, i costi sono ponderati sulla base delle loro probabilità di fallimento o successo, l'ordine delle opzioni rimane invariato, soltanto gli intervalli diventano più brevi. Il KOF riconosce che non sarebbe stato realistico escludere completamente il possibile danno reputazionale²²⁰⁷.

– Blocco 3: inasprimento della problematica TBTF

In caso di inasprimento della problematica TBTF, nei loro rapporti gli esperti hanno espresso dubbi maggiori rispetto alle autorità; secondo gli esperti è però difficile stimarne i costi. In entrambi i rapporti è tematizzato il problema noto in economia con il nome di *moral hazard*: dato che il modo di procedere delle autorità nel caso CS non corrispondeva a quanto previsto dalla regolamentazione TBTF, altre banche in Svizzera potrebbero dedurre che in caso di crisi sarebbero salvate. Il KOF fa tuttavia notare che questo incentivo è stato ridotto, dato che attualmente non esiste un'altra grande banca svizzera in grado di salvare UBS²²⁰⁸.

– Blocco 4: perdite monetarie della Confederazione/della BNS

Le autorità hanno attribuito a questo blocco di costi una ponderazione da nulla a minima. La BSS stima i costi a un livello leggermente più alto, ossia al 2,5 per cento del PIL²²⁰⁹. L'ordine delle opzioni rimane però invariato.

– Blocco 5: peggioramento della situazione concorrenziale

Le ripercussioni sulla concorrenza e la varietà dell'offerta sono state considerate soltanto nel modello 1. Non è chiaro perché questo blocco sia stato tralasciato nel modello 2. La BSS ritiene che avrebbero dovuto essere considerati in particolare i costi della minore concorrenza in Svizzera²²¹⁰. Anche il KOF vede questo fatto come una lacuna; dato che però nel modello 1 i costi sono stati comprensibilmente

²¹⁹⁹ Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 22.

²²⁰⁰ Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 22 segg.

²²⁰¹ Rapporto di esperti del KOF (2024), pagg. 13 e 20.

²²⁰² Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 25.

²²⁰³ Unica eccezione: se l'opzione C segue la misura B2/nazionale, le probabilità di successo scendono dal 70 % al 50 % e i costi ponderati in funzione del successo aumentano.

Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 26; rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 36.

²²⁰⁴ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 44.

²²⁰⁵ Il PIL svizzero ammontava nel 2022 a circa 780 miliardi di franchi. Fonte: rapporto di esperti del KOF, pag. 10.

²²⁰⁶ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 24; rapporto di esperti della BSS, pag. 29 segg.

²²⁰⁷ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 34.

²²⁰⁸ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 47 segg.; rapporto di esperti della BSS, pag. 38.

²²⁰⁹ Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 37.

²²¹⁰ Rapporto di esperti della BSS (2024), pag. 42.

stimati a un livello basso e, tra le diverse opzioni, l'importo variava di poco, nella valutazione globale non sono da attendersi cambiamenti rilevanti²²¹¹.

Valutazione generale

Come riconosciuto da entrambi i rapporti di esperti, le autorità erano sotto pressione e di fronte a una grande incertezza. Anche dalle analisi critiche a posteriori da esse effettuate, le ipotesi adottate appaiono plausibili.

13.1.6 Avvicendamento al vertice del DFF

Il 1° gennaio 2023 la consigliera federale Keller-Sutter ha assunto la guida del DFF. Il suo predecessore ha affermato alla CPI che il passaggio di consegne al vertice del dipartimento non aveva funzionato in modo ottimale, in particolare a livello degli uffici specializzati. La CPI condivide questa constatazione.

Contatti tra il consigliere federale Maurer e la consigliera federale Keller-Sutter con consegna dei dossier

Prima del passaggio di consegne vi è stato un incontro e due colloqui telefonici tra l'ex capodipartimento e la consigliera federale Keller-Sutter. La CPI non si esprime sulla quantità degli incontri avvenuti. È molto più importante quello che è stato discusso negli incontri o per telefono, quali informazioni sono state scambiate e come è avvenuta la consegna dei dossier importanti. Secondo la CPI, al momento della consegna dei dossier il 19 dicembre 2022 era chiaro che il dossier CS rappresentava un dossier centrale, tanto più che la situazione di CS in quel momento era stata definita dal capodipartimento come stabile ma a un livello basso²²¹². Ciononostante l'ex capodipartimento ha omesso di trasmettere informazioni scritte su CS alla consigliera federale Keller-Sutter.

La CPI ritiene che i requisiti per la consegna dei dossier, in particolare di quelli importanti, non siano stati adempiuti in questo caso. In simili circostanze non basta trasmettere i documenti alla nuova capodipartimento soltanto a inizio anno.

Scambi tra diverse unità amministrative e la consigliera federale Keller-Sutter

A livello delle unità amministrative, nel dicembre 2022 vi sono stati esclusivamente contatti tra la direttrice dell'AFF e la consigliera federale Keller-Sutter prioritariamente per l'allestimento del preventivo. Un primo incontro tra la nuova capo del DFF e la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e poi con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha avuto luogo solo nel gennaio

²²¹¹ Rapporto di esperti del KOF (2024), pag. 32.

²²¹² L'informazione secondo cui la situazione della liquidità di CS fosse come sempre critica, ma stabile a un livello basso era stata comunicata all'ex capo del DFF durante la riunione del CC del 25 novembre 2022 da parte del responsabile della vigilanza sulle banche della FINMA.

2023. Secondo le informazioni in possesso della CPI l'ex capodipartimento si era detto contrario a un incontro ancora in dicembre o non lo riteneva opportuno²²¹³.

Secondo la CPI l'allora capo del DFF ha chiaramente sottovalutato l'importanza di preparare tempestivamente la sua subentrante in merito a un dossier ad alto rischio.

Nel «Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione»²²¹⁴ si stabilisce che «In caso di cambio al vertice di un dipartimento o della Cancelleria federale, il capo dipartimento uscente e il cancelliere della Confederazione uscente assicurano il trasferimento delle conoscenze al loro successore». A tale scopo la CaF mette a disposizione degli interessati una lista di controllo.

La CPI ritiene senza dubbio alcuno che il passaggio di consegne nel dipartimento non ha funzionato in modo sufficiente per questo dossier e a questo riguardo occorre intervenire, affinché in futuro una simile mancanza non si verifichi più.

Raccomandazione n. 14

Il Consiglio federale è esortato a riesaminare le regole relative al passaggio di consegne nei dipartimenti. A tal fine deve elaborare un processo istituzionalizzato che vada oltre la semplice lista di controllo.

13.1.7 Comunicazione pubblica

Nella fase che va dall'estate 2022 fino al marzo 2023 gli attori principali si sono espressi pubblicamente solo in casi isolati. Una prima comunicazione ufficiale sarebbe stata prevista dopo la seduta del Consiglio federale del 2 novembre 2022 nel caso in cui il Consiglio federale avesse adottato misure concrete. Sebbene ciò non sia avvenuto, i lavori preparatori iniziati sono stati proseguiti sia in previsione di un comunicato pubblico delle autorità sia nel caso in cui eventuali informazioni fossero giunte all'opinione pubblica (v. n. 6.4.4.). Ci si chiede se la comunicazione pubblica sia stata adeguata e se abbia raggiunto l'effetto auspicato.

Dichiarazioni pubbliche

Come menzionato all'inizio le autorità si sono espresse in questo lasso di tempo unicamente con singole dichiarazioni, più precisamente nell'ambito di interviste. Queste comunicazioni sono state piuttosto caute fino a dicembre. Si faceva riferimento all'elevata incertezza generale e ai rischi delle banche, come pure al fatto che le auto-

²²¹³ V. spiegazioni al n. 6.3.5.3 e il relativo rimando all'e-mail del 14 dicembre 2022 della segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali all'allora segretario generale del DFF nonché all'e-mail del 15 dicembre 2022 della collaboratrice personale dell'allora capo del DFGP e attuale capo del DFF all'allora segretaria generale del DFGP. Nell'ambito della consultazione, l'ex capo del DFF ha dichiarato di aver informato telefonicamente prima di Natale e tra Natale e Capodanno la sua subentrante e di averla pregata di tenere immediatamente un incontro con la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali poiché la situazione si era ulteriormente deteriorata.

²²¹⁴ Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione del 5 novembre 2014, n. 1.25, pag. 15

rità stessero seguendo la situazione di CS. Nel dicembre 2022 il capo del DFF e il presidente della BNS hanno comunicato tuttavia in modo proattivo in merito alla situazione di CS, ragione per cui la Commissione ha esaminato queste dichiarazioni. Sia il capo del DFF sia il presidente della BNS si sono espressi in modo positivo sul nuovo orientamento di CS. L'ex capodipartimento ha inoltre fatto notare che vi erano buone notizie per CS, che i lavori svolti dalla banca per l'attuazione della nuova strategia meritavano fiducia e che occorreva tempo (v. n. 6.4.4.)²²¹⁵. Questa comunicazione dell'ex capo del DFF ha avuto luogo, stando a quanto da lui riferito, d'intesa con l'allora presidente della BNS e con CS, che aveva chiesto di dare un segnale positivo all'opinione pubblica²²¹⁶ e alla luce del fatto che la banca si trovava ancora in una situazione molto tesa e che le prospettive erano incerte (v. discussioni nell'OD e nel CC).

Ci si chiede se queste affermazioni fossero appropriate in quel momento, vista l'effettiva difficile situazione di CS. Secondo le informazioni in possesso della CPI, l'obiettivo di queste affermazioni era di tranquillizzare l'opinione pubblica per lasciare a CS il tempo necessario per realizzare con calma la trasformazione. Non è possibile valutare se queste affermazioni abbiano prodotto un effetto tranquillizzante presso il pubblico.

Preparazione della comunicazione da parte della CaF e del DFF

I preparativi per la comunicazione pubblica delle autorità su un'eventuale decisione relativa a CS sono iniziati nel novembre 2022. Il 2 novembre il Consiglio federale ha incaricato la CaF e il DFF di elaborare un piano di comunicazione in vista della seduta pianificata per il 4 novembre²²¹⁷. Questi lavori sono stati iniziati subito dalla CaF e dal DFF. Sin da subito la CaF ha fornito mandati chiari. Come menzionato nel numero 6.4.4., dal punto di vista della CaF la collaborazione si è rivelata inizialmente difficile, dato che le competenze e le responsabilità in seno al DFF non erano chiaramente definite. La collaborazione è andata in seguito migliorando, svolgendosi per finire in modo soddisfacente secondo alcuni rappresentanti della CaF²²¹⁸. La CPI constatata che i lavori inerenti alla comunicazione sono stati preparati dalla CaF e in seguito anche dal DFF in modo accurato e completo e sono proseguiti anche dietro le quinte, nonostante una decisione del Consiglio federale sull'introduzione di un PLB fosse rimasta dapprima in sospeso. I responsabili avevano anticipato l'eventuale necessità di una comunicazione e si erano anche preparati nel caso in cui fossero emerse delle indiscrezioni. Hanno altresì coinvolto tempestivamente gli organi interessati (FINMA e BNS) nei lavori in materia di comunicazione. Questi ultimi sono valutati dalla CPI come adeguati.

²²¹⁵ «Die SNB erhöht den Leitzins auf 1,0 Prozent und begrüsst die Neuausrichtung der Credit Suisse», NZZ del 15 dicembre 2022; «Bundesrat Maurer, was hätten Sie im Nachhinein anders gemacht?»; intervista su srf.ch del 13 dicembre 2022; «Zwischen durch muss man es halt mal krachen lassen»; NZZ del 31 dicembre 2022.

²²¹⁶ Verbale della seduta della CPI dell'8 novembre 2024; verbale della seduta della CPI del 22 maggio 2024.

²²¹⁷ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024.

²²¹⁸ Risposte scritte alla CPI del 12 aprile 2024, verbale della seduta della CPI del 21 febbraio 2024, pag. 56.

13.2 Gestione nella fase di crisi acuta dal 15 al 19 marzo 2023

13.2.1 Collaborazione tra le autorità e gli organi

Intensificazione degli scambi in seno agli organi di crisi

Durante i cinque giorni di crisi acuta, vale a dire dal 15 al 19 marzo 2023, le autorità hanno collaborato in modo molto intenso. La cronologia degli eventi (allegato 4, ma anche n. 7.2.1, 7.2.3, 7.2.4, 7.2.5 e 7.2.6) dimostra il ritmo sostenuto che ha caratterizzato le diverse riunioni e interazioni, segnatamente tra le autorità svizzere, le banche e le autorità estere. La Commissione loda la disponibilità e la flessibilità degli attori coinvolti. In tal senso, la CPI ritiene che sia stato opportuno allestire una sala di crisi nell'edificio del Bernerhof, dove il DFF ha i suoi locali principali. Ciò ha permesso di garantire un coordinamento ravvicinato fra le autorità abbreviando i termini di consultazione e di decisione (v. n. 7.2.1, ma anche da n. 7.2.2 a n. 7.2.5).

La Commissione constata che l'intensità della crisi ha avuto come conseguenza che alcuni processi non sono più stati rispettati. Ad esempio, le riunioni dell'OD tra il 17 e il 19 marzo 2023 non sono state verbalizzate. Da parte sua, il CC non si è riunito in modo formale, anche se i suoi membri sono stati mobilitati in misura elevata. La Commissione comprende l'urgenza in cui si sono svolte queste riunioni; non si aspetta che siano stati allestiti verbali dettagliati. Tuttavia constata che la mancanza di informazioni scritte su tali riunioni complica la comprensione a posteriori degli eventi e delle responsabilità delle singole parti coinvolte. Tuttavia, in tempi di crisi, la Commissione ritiene che sia particolarmente importante poter ricostruire le decisioni prese. I verbali che non possono essere redatti immediatamente in modo dettagliato a causa dell'urgenza dovrebbero essere completati rapidamente affinché le riflessioni che hanno portato alle decisioni e le decisioni stesse possano essere ben comprese.

Raccomandazione n. 15

La CPI esorta il Consiglio federale ad adoperarsi affinché le autorità interessate adottino i necessari provvedimenti per verbalizzare adeguatamente le loro riunioni in modo da garantire la tracciabilità delle decisioni. In particolare devono essere verbalizzate secondo criteri uniformi le riunioni dei canali di scambio istituzionalizzati tra la SFI e la FINMA, nonché le riunioni che hanno luogo in tempi di crisi acute (p. es. riunioni del CC e dell'OD), anche se soltanto in forma molto succinta.

Una parte della raccomandazione (canali di scambio tra SFI e FINMA) si riferisce a quanto esposto nel numero 12.1.1.

Intervento congiunto delle autorità

La CPI constata parimenti che molte persone sono state coinvolte in prima linea nelle trattative con le banche (sul ruolo delle autorità durante le trattative, v. n. 7.2.4). Secondo la ricostruzione cronologica degli eventi da parte della Commissione, numerose persone hanno preso in mano la situazione in momenti diversi. Nelle sedute con le banche del 15 marzo, è stata la consigliera federale a capo del DFF a condurre le

discussioni, fermo restando che le autorità ritenevano la vendita a UBS come la soluzione da perseguire (v. n. 7.2.1). Il giorno successivo, giovedì 16 marzo, il presidente della BNS ha contattato il presidente del consiglio di amministrazione di UBS in merito all'elenco di richieste consegnato dalla banca (v. n. 7.2.2.1) ed è al presidente della BNS e al direttore della FINMA che si è rivolto il presidente del consiglio di amministrazione di UBS dopo lo scambio fra le due banche tenutosi il 16 marzo per lamentarsi della cattiva collaborazione di CS (v. n. 7.2.2.3). In seguito è stata la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali a organizzare una seduta tra i rappresentanti di CS e UBS venerdì 17 marzo allo scopo di velocizzare l'intesa tra le due banche (v. n. 7.2.3.3). Sabato 18 marzo, il CEO di UBS ha informato la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali dei risultati intermedi della loro *due diligence* (v. n. 7.2.4.2), dopodiché la banca si è rivolta al capo del Servizio legale e gestione dei rischi dell'AFF per chiedere che alcune disposizioni della legge sulla fusione venissero sospese (v. n. 7.2.4.6). Le discussioni con UBS concernenti gli aspetti problematici delle NCU sono state condotte dalla BNS e dalla FINMA (v. n. 7.2.4.6). Successivamente la consigliera federale a capo del DFF si è intrattenuta telefonicamente con il presidente del consiglio di amministrazione di CS sabato 18 marzo per chiedergli di accettare l'offerta di UBS nell'interesse della Svizzera, dato che non vi era un piano B (v. n. 7.2.4.6). In occasione delle trattative relative al prezzo di acquisto, il presidente della BNS ha trasmesso un'offerta con un prezzo di acquisto di 1 miliardo di franchi, importo poi criticato da CS presso la segretaria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, che ha sottoposto allora un importo di 2 miliardi di franchi (v. riquadro 21 al n. 7.2.4.6). Stando a quanto dichiarato dalla segretaria di Stato alla CPI, lei avrebbe condotto le trattative riguardanti la possibile soppressione della clausola MAC e la compensazione che avrebbe fornito la Confederazione.

Secondo la Commissione, l'intervento congiunto delle autorità è adeguato, poiché ne ha rafforzato la posizione. Tuttavia, un simile modo di procedere può anche implicare che la responsabilità finale non sia chiara. Per la CPI infatti non era sempre chiaro chi fosse competente per cosa. Le riunioni regolari dell'OD hanno comunque permesso di mantenere un flusso d'informazioni adeguato tra gli attori coinvolti.

Raccomandazione n. 16

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che in caso di crisi, per affari che coinvolgono allo stesso modo più autorità, siano disciplinate tempestivamente le responsabilità. Inoltre, in caso di crisi le competenze devono essere chiaramente definite e per i contatti con gli attori esterni deve essere designato un interlocutore principale.

La collaborazione con altre unità amministrative (UFG, SECO, COMCO) e il loro coinvolgimento sono tematizzati nel numero 14.2.

13.2.2 Collaborazione delle autorità svizzere con le autorità estere

Un'importanza centrale nella gestione della crisi va attribuita anche al coordinamento con le autorità estere. A seguito dell'acuirsi della crisi le autorità hanno intensificato i loro contatti a partire dal 15 marzo (v. n. 7.2.1 segg.). Lo scambio con le autorità estere si è svolto secondo le rispettive competenze: mentre la consigliera federale a capo del DFF era in contatto con i ministri delle finanze esteri, la FINMA lo era con le autorità di vigilanza estere e la BNS con le banche centrali estere.

Oggetto dei contatti a livello internazionale erano, da un lato, le informazioni sugli sviluppi di CS (soprattutto in seno al *Core College*) in Svizzera e sui mercati esteri, nonché le misure previste e già adottate sia in Svizzera (ELA) sia all'estero (soprattutto aumenti del requisito della liquidità da parte della Fed). Dall'altro si è rivelato centrale anche il coordinamento operativo viste le misure in preparazione (in particolare decisione di risanamento, eventuale fusione di CS e UBS). Di conseguenza, stando alle informazioni in possesso della CPI, a partire dal 15 marzo 2023 i diversi organi internazionali sono stati strettamente coinvolti e costantemente informati. Ad esempio Fed e PRA sapevano dell'imminente comunicato stampa della FINMA e della BNS del 15 marzo 2023.

Numerosi contatti a livello internazionale hanno avuto luogo per loro natura *ad hoc* e in un contesto informale, ragione per cui non sono stati documentati per scritto, ad esempio contatti bilaterali tra ministri nel contesto della crisi acuta. Secondo la CPI ciò è comprensibile. Il contenuto concreto dei singoli contatti rimane quindi in parte sconosciuto (v. n. 7.2.2.9). Secondo la CPI è però chiaro che, nei contatti con le autorità partner estere, le autorità svizzere hanno avuto l'impressione che esse vedevano lo scenario di un risanamento di CS con grande preoccupazione a causa del *baail-in*. Nei colloqui i partner esteri hanno segnalato inequivocabilmente che in caso di risanamento si correva il rischio di una grave crisi finanziaria.

La CPI giudica i contatti internazionali, per quanto possa esprimersi sulla base delle informazioni a sua disposizione, adeguati ed efficaci. Per la CPI è importante che i portatori d'interesse internazionali siano stati informati in modo proattivo e tempestivo e che le autorità svizzere abbiano definito una base per un'approvazione di massima delle autorità di regolamentazione estere sulla fusione di UBS e CS. Quest'ultima era anche un'importante condizione di UBS per l'acquisizione di CS. Secondo la CPI va inoltre evidenziato che anche la decisione di risanamento della FINMA era stata concordata con le autorità partner estere.

13.2.3 Informazioni al Consiglio federale da parte del DFF, della FINMA e della BNS

Nel momento della crisi acuta nel marzo 2023 la frequenza delle sedute del Consiglio federale è fortemente aumentata visto il rapido susseguirsi degli eventi.

La CPI approva il coinvolgimento del collegio del Consiglio federale nell'ambito di regolari sedute straordinarie. Anche l'impiego di Threema quale ulteriore canale d'informazione viene valutato dalla CPI come contributo positivo a una comunicazione

di crisi interna moderna, completa e attiva. In tal modo hanno potuto essere definite innanzitutto delle scadenze, trasmesse informazioni in funzione della fase ma anche informazioni giornaliere sempre attuali e aggiornamenti, come ad esempio nel momento dell'acuirsi della situazione il 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1). L'utilizzo attivo della chat di gruppo Threema da parte della CaF ha semplificato anche l'organizzazione delle sedute straordinarie in quei giorni.

La CPI ritiene che la partecipazione di rappresentanti della FINMA, della SFI, della BNS e delle due banche a diverse sedute del Consiglio federale si sia rivelata una misura proficua e adeguata per informare il Collegio governativo sullo stato dei lavori e sulle trattative delle banche. La Commissione giudica in modo critico il fatto che, alla seduta del Consiglio federale del 16 marzo 2023, la consigliera federale a capo del DDPS non abbia potuto prendere visione dei documenti della seduta a causa dei suoi impegni nella sessione primaverile in corso (v. n. 7.2.2.7).

In generale la Commissione constata che, nella fase di crisi acuta, i processi ordinari esistenti nell'ambito degli affari del Consiglio federale non hanno pressoché potuto essere rispettati a causa dell'urgenza e della complessità della tematica. Durante i giorni di marzo soltanto un dipartimento ha inoltrato il 16 marzo 2023 un corapporto interrogativo sulla proposta del DFF di adottare l'ordinanza di necessità concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità, mentre gli altri dipartimenti vi hanno rinunciato. A causa dei brevi termini il DFI non si aspettava una risposta scritta prima della seduta successiva del Consiglio federale. La Commissione prende però atto che, nel corapporto, il DFI ha posto domande critiche riguardo alla preparazione, ai rischi insiti nell'attuazione e alle alternative nel caso di un eventuale fallimento dell'acquisizione (v. n. 7.2.2.7).

Riguardo alla qualità dei documenti presentati al Consiglio federale dalla consigliera federale a capo del DFF, la Commissione ritiene che essi comprendevano i documenti necessari all'attuazione delle misure (proposte al Consiglio federale, ordinanza di necessità, spiegazioni; v. n. 7.2.4.4). Mancavano tuttavia presentazioni approfondite degli scenari e le valutazioni effettuate da un gruppo di lavoro del CC in merito ai costi per l'economia nazionale. Una nota informativa del DFF per la seduta del Consiglio federale del 18 marzo 2023 annunciava sì una spiegazione orale delle conseguenze e dei costi di tutte le varianti e conteneva anche una panoramica degli scenari e della comunicazione delle autorità, tuttavia secondo la CPI il Consiglio federale ha ricevuto queste informazioni molto tardi (v. n. 7.2.4.5). In caso di fallimento della fusione, esso avrebbe dovuto decidere uno scenario alternativo domenica 19 marzo 2023. La Commissione dubita che, sulla base dei documenti distribuiti ma anche a causa dell'estrema urgenza, il Consiglio federale abbia potuto farsi un quadro completo ed equilibrato di tutti gli scenari e delle loro conseguenze.

A detta della Commissione, nei giorni della crisi acuta il Consiglio federale non è stato informato in modo ottimale riguardo agli scenari, in particolare la TPO. Il 16 marzo 2023 la TPO è stata presentata al collegio del Consiglio federale quale soluzione alternativa. Già il giorno successivo il Collegio governativo è stato però informato che la TPO non era una soluzione realistica a causa dell'onere in termini di tempo e dei rischi giuridici. In seguito il Consiglio federale ha però insistito sull'elaborazione di una seconda soluzione nel caso in cui la fusione fosse fallita. Dal verbale non si evince se esso si riferisse al risanamento o alla TPO (v. n. 7.2.3.2). Il 18 marzo 2023 la capo-

dipartimento ha informato il Consiglio federale del fatto che la TPO era ancora in fase di preparazione e che fra l'altro, quale possibile CEO, era stato contattato Sergio Ermotti (v. n. 7.2.4.5). Secondo la Commissione è lecito chiedersi se, in questa fase di crisi, il collegio del Consiglio federale disponesse di una base d'informazione sufficiente per poter effettivamente comprendere lo stato di elaborazione dei diversi scenari. Il fatto che la consigliera federale a capo del DFF non abbia informato senza indugio gli altri membri del Governo sui risultati dei lavori relativi agli scenari in febbraio e a inizio marzo 2023 non è stato ottimale. Alla luce della complessità del dossier e delle decisioni da prendere sarebbe infatti stato sensato se il collegio del Consiglio federale avesse potuto disporre di tali informazioni come gli altri servizi statali. In tal modo avrebbe potuto riflettere sulle decisioni da prendere per alcune settimane.

13.2.4 Finalizzazione degli scenari e delle misure

Come descritto precedentemente (v. n. 13.1.5), le autorità hanno approntato diversi scenari a partire dall'autunno 2022. Nel momento in cui la crisi di CS si è acuita verso la metà di marzo 2023, le autorità si sono adoperate intensamente per finalizzare le misure possibili, allo scopo di attuare una soluzione. La CPI constata che la pressione dovuta all'urgenza è stata un fattore chiave in questa fase finale: come sottolineato a più riprese dalle persone coinvolte in quei giorni di crisi acuta dal 15 al 19 marzo, una soluzione doveva essere trovata ad ogni costo entro domenica sera, prima della riapertura dei mercati (v. n. 7.2.1, 7.2.2.6, 7.2.3.6, 7.2.3.8, 7.2.4.1 e 7.2.4.5).

Il 19 marzo le autorità disponevano di tre opzioni pronte: un'acquisizione di CS da parte di UBS (compresa l'eventualità di un'acquisizione forzata), un risanamento di CS e una nazionalizzazione temporanea (TPO) del gruppo. La CPI giudica tutto questo nel complesso positivamente: persino durante questi giorni molto intensi del mese di marzo, le autorità sono state in grado di lavorare su diversi scenari parallelamente. I pareri della Commissione riguardanti le diverse alternative sono presentati di seguito.

Preparativi finali in relazione all'acquisizione di CS da parte di UBS

Dai documenti analizzati e dalle audizioni condotte dalla CPI emerge chiaramente che lo scenario di un'acquisizione di CS da parte di UBS era lo scenario preferito dalle autorità (da n. 7.2.1 a n. 7.2.5). Infatti, dal 15 marzo la consigliera federale a capo del DFF ha comunicato alle due banche che queste ultime dovevano prendere le misure necessarie per realizzare questa soluzione (v. n. 7.2.1). Gli altri scenari sono stati preparati su richiesta del Consiglio federale e per il caso di un eventuale fallimento delle trattative tra le banche (v. n. 7.2.3.2).

Le autorità, in particolare il DFF e la BNS, hanno giocato un ruolo d'intermediario attivo nelle trattative con le banche, fungendo in un certo senso da contatto diretto tra di esse. L'elenco di richieste di UBS è stato quindi discusso con le autorità e non con CS (v. n. 7.2.1 e 7.2.2.1) e, dopo un primo contatto infruttuoso tra le due banche il 16 marzo (v. n. 7.2.2.3), sono state le autorità ad assumere il ruolo di mediatrici. Concretamente la SFI ha organizzato un incontro tra i rappresentanti di CS e UBS venerdì

17 marzo allo scopo di rilanciare le trattative (v. n. 7.2.3.3) e le autorità sono giunte a un accordo con UBS la sera di sabato 18 marzo (v. n. 7.2.4.6). La domenica le autorità si sono impegnate intensamente per trovare una soluzione con CS, dapprima aumentando il prezzo di acquisto a 2 miliardi di franchi, poi adeguando ad esempio la clausola MAC e aumentando ancora il prezzo di vendita – in parallelo alle trattative con UBS (v. n. 7.2.5.5). Durante questa ricerca di una soluzione, le autorità si sono adoperate per mantenere un equilibrio tra gli interessi di CS e UBS, da un lato, e le ripercussioni finanziarie per la Confederazione, dall'altro. Di conseguenza, l'aumento delle garanzie fornite a UBS (da 5 a 9 mia. fr.) andava di pari passo con l'aumento del prezzo di acquisto proposto da UBS per acquisire CS (da 1 a 3 mia. fr., v. riquadro 21 al n. 7.2.4.6). L'AFF ha pure fissato dei limiti chiari per UBS, che, secondo l'Amministrazione, aveva posto requisiti troppo elevati per quanto concerne le deroghe alla legge sulla fusione (v. n. 7.2.4.6). Infine, anche la possibilità di una fusione forzata tra CS e UBS è stata presa in considerazione dalle autorità mediante l'introduzione di un articolo 14b nell'ordinanza di necessità. Per le autorità questa soluzione rappresentava l'*ultima ratio* (v. n. 7.2.5.2).

Secondo la CPI, questo ruolo attivo di mediazione delle autorità ha permesso di giungere in poco tempo a un risultato negoziale che rispondeva in modo adeguato alle principali preoccupazioni degli attori coinvolti (v. anche n. 13.2.6). Parallelamente va notato che il ruolo delle autorità nella soluzione trovata è stato nettamente più attivo di quanto ci si sarebbe potuti attendere alla luce delle dichiarazioni pubbliche: la consigliera federale a capo del DFF ha parlato di soluzione commerciale, sottolineando che non si trattava di un salvataggio statale di CS²²¹⁹. La CPI ritiene tuttavia che le autorità abbiano giocato un ruolo determinante nella soluzione trovata, in particolare perché esisteva un legame chiaro tra l'entità delle garanzie statali e il prezzo proposto da UBS.

Preparativi finali in relazione a un risanamento di CS

Lo scenario di un risanamento di CS era stato preparato dalla FINMA già a partire dall'autunno 2022. Di conseguenza i lavori necessari per finalizzare questo scenario nel marzo 2023 sono stati limitati. Esso faceva comunque ancora parte delle opzioni considerate, sebbene fosse ritenuto un'alternativa rischiosa (v. n. 7.2.1). Dal 15 marzo, la FINMA ha intimato alla banca di elaborare un piano di risanamento in grado di essere approvato prima della fine del giorno successivo, giovedì 16 marzo (v. n. 7.2.2.6), termine in seguito prorogato fino a venerdì 17 marzo (v. n. 7.2.2.8). Il 17 marzo era disponibile e tradotta in inglese una bozza di decisione di risanamento della FINMA (v. n. 7.2.3.6). Questo documento dimostra che il risanamento di CS era pronto e la Commissione ritiene pertanto che i preparativi siano stati appropriati.

Parallelamente, la FINMA è stata coinvolta nella ricerca di un CEO per CS. A questo scopo la presidente del consiglio di amministrazione della FINMA ha contattato Sergio Ermotti (v. n. 7.2.4.1). La Commissione constata tuttavia che lo scopo di questo

²²¹⁹ Karin Keller-Sutter: «*This is no bailout. This is a commercial solution.*» (41:05), registrazione della conferenza stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023, disponibile all'indirizzo: www.efd.admin.ch > Piazza finanziaria > Acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS > Dossier > Conferenza stampa del 19 marzo 2023 (stato: 30 luglio 2024).

contatto non è stato compreso allo stesso modo da tutti gli attori coinvolti: infatti, mentre per la FINMA questo contatto ha avuto luogo in relazione con lo scenario di un risanamento della banca, alcuni rappresentanti della BNS hanno affermato che la ricerca di un CEO rientrava nel quadro di una TPO (v. n. 7.2.4.1 e 7.2.4.5). Le lacune nei verbali di quei giorni non permettono alla CPI di chiarire questo aspetto²²²⁰. Sergio Ermotti, dal canto suo, ha detto alla CPI di essersi messo a disposizione per tutte le opzioni possibili (v. n. 7.2.4.1).

Preparativi finali in relazione a una TPO di Credit Suisse Group SA

Il terzo scenario preparato dalle autorità durante quegli ultimi giorni riguardava la nazionalizzazione temporanea (TPO) del gruppo CS. Il pomeriggio del 17 marzo 2023 l'OD ha deciso di proseguire con i preparativi per questo scenario alternativo, sebbene la mattina il Consiglio federale avesse espresso un certo scetticismo (v. n. 7.2.3.2 e 7.2.3.6). In pari tempo il Consiglio federale ha anche chiesto che, oltre alla fusione con UBS, fosse elaborata un'ulteriore soluzione (v. n. 7.2.3.2). Nel corso della giornata del 19 marzo erano disponibili infine le bozze di un'ordinanza di necessità relativa a una TPO e delle rispettive spiegazioni e una proposta corrispondente del Consiglio federale (v. n. 7.2.5.2). La Commissione constata che la proposta del Consiglio federale e le spiegazioni concernenti un'ordinanza relativa a una TPO di Credit Suisse Group SA sarebbero state pronte il 19 marzo 2023 e ritiene quindi che i lavori preparatori per una TPO siano stati condotti in generale in modo appropriato *durante la crisi di CS*.

Il coinvolgimento successivo dell'UFG (v. in generale n. 14.2.1), avvenuto soltanto il 18 marzo 2023 (con preannuncio la sera del 17 marzo), nei lavori sullo scenario di una TPO (v. n. 7.2.3.9 e 7.2.4.7) dev'essere migliorato. Tale coinvolgimento ha avuto luogo in condizioni di grande pressione per l'UFG, che prima di allora non aveva mai avuto modo di confrontarsi con la possibilità di una TPO di CS. L'UFG afferma che le riflessioni sulla TPO nell'ordinamento giuridico svizzero si sono svolte su un terreno ancora inesplorato²²²¹. Come illustrato nel numero 7.2.4.7, un coinvolgimento molto più tempestivo dell'UFG sarebbe stato possibile. A discolpa delle autorità va detto che queste ultime avevano pianificato in linea di massima un coinvolgimento precoce dell'UFG, ma lo scoppio della crisi acuta di CS vi si è frapposto: nella sua riunione del 7 marzo 2023 il CC ha deciso di attribuire all'UFG un mandato con domande sulla TPO (v. n. 6.4.3.2). Solo alcuni giorni più tardi, a causa del rapido susseguirsi degli eventi, questa decisione è risultata però obsoleta.

²²²⁰ V. anche raccomandazione n. 15 nel n. 13.2.1.

²²²¹ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 78.

13.2.5 Applicazione del diritto di necessità

Ordinanza di necessità del Consiglio federale del 16 marzo 2023 e relativi adeguamenti del 19 marzo 2023

Nel presente numero la CPI formula le sue constatazioni in merito alla questione se il ricorso al diritto di necessità nella crisi acuta del marzo 2023 fosse conforme alla legge. Il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha emanato una cosiddetta «ordinanza di necessità» (ordinanza in virtù degli art. 184 cpv. 3 e 185 cpv. 3 Cost.) sull'introduzione di un PLB e di un ELA+ (v. n. 7.2.2.7). Il 19 marzo ha emanato una modifica di questa ordinanza di necessità allo scopo di creare una base legale per la conclusione di un contratto di garanzia con UBS (v. n. 7.2.5.5). Di seguito vengono trattati cinque aspetti dell'applicazione del diritto di necessità da parte del Consiglio federale nel marzo 2023:

- i. introduzione del PLB mediante diritto di necessità;
- ii. introduzione di un ELA+ mediante diritto di necessità;
- iii. ordine della FINMA a CS di azzerare le obbligazioni AT1;
- iv. esclusione dell'accesso alle informazioni secondo la legge sulla trasparenza;
- v. istituzione secondo il diritto di necessità di una competenza per la conclusione di un contratto di garanzia.

L'adeguatezza della soluzione scelta ha anche un'influenza sulla valutazione della legittimità dell'applicazione del diritto di necessità. Infatti una delle condizioni per l'applicazione del diritto di necessità è il carattere sussidiario della misura in questione, vale a dire che non è possibile adottare una misura più appropriata (v. riquadro 13 al n. 6.3.4.3). Per tale ragione in questo capitolo l'aspetto della sussidiarietà della soluzione adottata viene menzionato brevemente.

1. Introduzione del PLB mediante diritto di necessità

L'introduzione del PLB mediante diritto di necessità il 16 marzo 2023 è stato ben preparato in seguito all'acuirsi della crisi di CS nell'autunno 2022 e ai lavori preparatori delle autorità allora in corso (v. n. 13.1.4).

Al momento dell'emanazione dell'ordinanza di necessità le autorità presumevano che, senza la garanzia statale di liquidità con PLB e ELA+ (riguardo all'ELA+, v. prossimo paragrafo), CS sarebbe diventato insolvente ancora prima del fine settimana del 18 e 19 marzo (v. n. 7.2.2.5). La sua liquidazione (*resolution*) era quindi uno scenario realistico e avrebbe comportato rischi notevoli per la stabilità finanziaria nazionale e internazionale, per le funzioni di rilevanza sistemica della banca e quindi per la piazza finanziaria svizzera e l'economia nazionale (v. tabella 15 al n. 6.4.2).

Pertanto l'introduzione mediante diritto di necessità del PLB il 16 marzo 2023 era conforme alla legge, vale a dire che le condizioni delle disposizioni rilevanti della Costituzione federale erano adempiute (v. riquadro 13 al n. 6.3.4.3). Alla fine del presente numero seguono considerazioni separate sul requisito della sussidiarietà.

2. Introduzione di un ELA+ mediante diritto di necessità

Le autorità competenti hanno discusso la possibilità di ampliare l'ELA già nell'autunno e nell'inverno 2022 (v. n. 6.3.3–6.3.5). Proposte concrete in merito a un ELA+ sono state formulate in seno al CC per la prima volta a fine gennaio 2023 (v. n. 6.4.2), dato che in quel momento la BNS è giunta alla conclusione che l'ELA non sarebbe bastato se la fiducia in CS non fosse stata ripristinata. Le autorità hanno approfondito in seguito nel CC e nell'OD i preparativi per l'introduzione mediante diritto di necessità di un ELA+ (v. n. 6.4.3.2). Alla riunione del 7 marzo il CC ha deciso di sottoporre all'UFG alcune domande sull'ELA+. A causa dello scoppio della crisi acuta, qualche giorno dopo questa decisione si è comunque rivelata sorpassata dagli eventi e l'UFG è stato coinvolto nella gestione della crisi la sera del 15 marzo. In particolare ha esaminato la costituzionalità del privilegio in caso di fallimento, che la BNS aveva ottenuto quale compensazione per la liquidità messa a disposizione a titolo di ELA+ (v. n. 7.2.1).

L'erogazione di ELA, che si fonda sulla legge sulla Banca nazionale²²²², è legata alla prestazione di garanzie sufficienti da parte della banca. Per il PLB la concessione di garanzie ha luogo da parte della Confederazione mediante garanzie federali (invece che da parte della banca che riceve il credito). Per l'ELA+, dal profilo giuridico-formale non vi è il diritto di ricevere garanzie. Sia per l'ELA+ sia per il PLB la garanzia economica è coperta dal privilegio nel fallimento a favore della BNS quale creditrice. In fin dei conti le autorità hanno introdotto l'ELA+ mediante diritto di necessità affinché il sostegno straordinario alla liquidità di CS non avesse luogo soltanto tramite il PLB, i cui rischi sono assunti dalla Confederazione e quindi in ultima istanza dai contribuenti (v. n. 7.2.2.5). Con l'erogazione dell'ELA+, la BNS quale creditrice ha invece corso rischi supplementari, che risultavano però attenuati dal privilegio nel fallimento. Senza l'ELA+ si sarebbe reso necessario un PLB di entità ancora superiore (v. n. 7.2.3.5).

Per quanto riguarda la legalità dell'introduzione dell'ELA+ mediante diritto di necessità, si rinvia alle corrispondenti considerazioni sul PLB (v. *supra*). Inoltre la Commissione giunge alla conclusione che l'introduzione dell'ELA+ secondo il diritto di necessità fosse adeguata: non solo perché ha permesso a CS di proseguire la sua attività e mantenere la stabilità finanziaria (v. al riguardo n. 13.2.6), ma anche perché ha contribuito a ridurre al minimo i rischi per i contribuenti.

3. Ordine della FINMA a CS di azzerare le obbligazioni AT1

Per poter valutare adeguatamente la gestione delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza di CS con UBS, come menzionato nell'introduzione alla terza parte del presente rapporto, la Commissione ha anche esaminato l'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Tuttavia nel suo rapporto si è imposta una certa cautela in tale ambito dato che la decisione della FINMA del 19 marzo 2023 di azzeramento degli strumenti AT1 è attualmente oggetto di diversi procedimenti giudiziari. Questo modo di procedere è necessario a causa della separazione dei poteri ed è conforme alla prassi di lunga data degli organi dell'alta vigilanza parlamentare. Per questa ragione la Commissione si limita ad al-

²²²² Art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e LBN.

cune constatazioni sulla concessione di una competenza in virtù del diritto di necessità a ordinare l'azzeramento delle obbligazioni AT1 mediante l'articolo 5a della modifica del 19 marzo 2023 dell'ordinanza di necessità.

In primo luogo va ricordato (v. n. 11.1.2) che le obbligazioni AT1 sarebbero state azzerate non solo con la soluzione scelta il 19 marzo 2023, bensì anche in tutti gli scenari alternativi.

In secondo luogo, riguardo alle riflessioni delle autorità sull'azzeramento degli strumenti AT1 nel marzo 2023 la Commissione constata quanto segue: sebbene l'urgenza nella crisi acuta del marzo 2023 sia stata enorme e l'UFG sia stato coinvolto in maniera superficiale nell'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 (v. n. 7.2.4.7), le autorità si erano già occupate di tale questione. Ciò non riguarda solo la FINMA: l'azzeramento potenziale delle obbligazioni AT1 è stato discusso a partire da ottobre 2022 anche nel CC e nell'OD (v. n. 6.3.3.1).

In terzo luogo riguardo alla concessione della competenza secondo il diritto di necessità di ordinare l'azzeramento delle obbligazioni AT1 si pone la domanda se fosse stato davvero necessario attribuire alla FINMA questa competenza (ulteriore) tramite il diritto di necessità. Le obbligazioni AT1 emesse da CS prevedevano infatti per contratto, come richiesto dalla legge (art. 29 OFoP), che in caso di determinati eventi dovevano essere integralmente ammortate (v. riquadro 19 al n. 7.2.3.7) e che tale ammortamento poteva aver luogo anche prima di ammortizzare gli strumenti del capitale proprio. Un simile evento scatenante è rappresentato dalla concessione di un sostegno statale straordinario nel momento di un'insolubilità incombente (PONV) constatata dalle autorità (v. riquadro 20 al n. 7.2.4.4). Alla luce dei procedimenti giudiziari in corso non può essere compito della Commissione valutare se le clausole contrattuali contenute nei prospetti d'emissione degli strumenti AT1 in questione coprano il caso verificatosi. Il rischio di azzeramento è stato altresì riconosciuto dal mercato, dato che già prima della metà di marzo 2023 le obbligazioni AT1 avevano subito un peggioramento nella valutazione.

Secondo la Commissione va osservato in generale che l'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1 conformemente allo scopo e alle modalità di funzionamento di simili strumenti (azzeramento per ridurre i passivi, ciò che in pari tempo aumenta il capitale disponibile e consente la prosecuzione dell'attività nonostante perdite più ingenti) faceva parte di tutti gli scenari di soluzione nel caso CS e precisamente non solo da marzo 2023: esso figurava già nella regolamentazione TBTF e nel piano di liquidazione (*resolution plan*) della FINMA, che quest'ultima ha portato avanti al più tardi dall'estate 2022 e discusso anche con le altre autorità. In questo contesto la CPI fa anche notare che il pacchetto di misure adottato dallo Stato per impedire l'insolubilità di CS era di notevole portata ed era stato adottato in virtù del diritto di necessità. La CPI constata pertanto che lo Stato ha partecipato in misura considerevole alla ricerca di una soluzione.

4. Esclusione dell'accesso alle informazioni secondo la legge sulla trasparenza

Con l'ordinanza di necessità del 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha escluso l'accesso secondo la LTras alle informazioni e ai dati sui lavori delle autorità nel dossier CS. Le autorità hanno addotto i seguenti motivi:

- i. i segreti d'affari di CS,
- ii. la garanzia di un flusso d'informazioni libero tra banche e autorità nonché
- iii. il timore delle autorità di dover impegnare importanti risorse nei momenti decisivi a causa del disbrigo di domande fondate sulla LTras.

Dato che né la FINMA né la BNS sottostanno alla LTras, non era inoltre chiaro se i documenti delle banche trasmessi dalla FINMA e dalla BNS alla Confederazione fossero soggetti o meno alla LTras (v. n. 7.2.2.7).

La Commissione comprende il bisogno delle autorità di eliminare in modo proattivo la summenzionata incertezza del diritto nella situazione di allora. Essa può inoltre capire gli sforzi legittimi delle autorità volti a garantire, nella fase critica di avvio della fusione d'urgenza a metà marzo 2023, un flusso d'informazioni illimitato con le banche e a vincolare le risorse in questo periodo intenso. Comprende anche l'esigenza legittima delle banche di tutelare i loro segreti d'affari. Nello stesso tempo ha anche una certa importanza l'interesse dell'opinione pubblica di poter capire proprio il ricorso al diritto di necessità da parte delle autorità. Di conseguenza il modo di procedere scelto solleva interrogativi dal punto di vista della proporzionalità.

In primo luogo l'argomento del risparmio di risorse può essere capito solo in parte, dato che l'ordinanza di necessità, anche nella versione entrata in vigore già il 16 marzo 2023, è stata pubblicata il 19 marzo alle ore 20, ovvero dopo l'annuncio pubblico della fusione d'urgenza. Eventuali domande in virtù della LTras quindi non sarebbero state presentate prima del 19 marzo e già solo per questo fatto, nei giorni dal 15 al 19 marzo 2023 le risorse non sarebbero state vincolate alla trattazione delle domande secondo la LTras. Inoltre le autorità dispongono di 20 giorni di tempo per prendere posizione su una domanda fondata sulla LTras e questo termine può a seconda dei casi essere prorogato di 20 giorni (art. 12 cpv. 2 LTras). Soprattutto il risparmio di risorse non è un motivo previsto dalla LTras per decidere l'esclusione dall'accesso a documenti ufficiali. Simili eccezioni o restrizioni dell'accesso sono previste negli articoli 7–9 LTras e in linea di principio avrebbero permesso un approccio differenziato per le domande fondate sulla LTras, senza dover vietare completamente l'accesso a qualsiasi documento del dossier CS.

In secondo luogo l'esclusione dell'accesso a informazioni era già contenuto nei progetti di un'ordinanza di necessità per l'introduzione del PLB, che erano stati elaborati nell'ottobre 2022 dall'Amministrazione e trattati nel novembre 2022 dalla delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale²²²³. Già nell'autunno 2022 l'UFG si era espresso contro questa misura²²²⁴. Nell'autunno 2022 la situazione non era così tesa come nel marzo 2023, cosicché in quel momento le riflessioni in materia

²²²³ Art. 5 cpv. 3 del progetto di ordinanza concernente 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, stato: 18 novembre 2022.

²²²⁴ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 67.

di risorse non dovrebbero aver giocato un ruolo importante, almeno non un ruolo tale da prevalere sull'interesse all'informazione dell'opinione pubblica.

Secondo la Commissione hanno quindi prevalso piuttosto motivi riguardanti la protezione del flusso d'informazioni tra le banche e le autorità e la protezione del segreto d'affari delle banche. Tuttavia anche in queste circostanze permangono, secondo la Commissione, dubbi circa la proporzionalità della misura. Ad esempio, era prevedibile che il contratto sulla fusione tra UBS e CS avrebbe comunque dovuto essere pubblicato durante il processo di approvazione da parte delle autorità di vigilanza americane il 26 aprile 2023²²²⁵.

Una simile deroga al principio di trasparenza dell'Amministrazione, come deciso dal Consiglio federale nell'articolo 6 capoverso 3 dell'ordinanza di necessità, non appare appropriata agli occhi della Commissione. Dato che già nell'autunno 2022 il Consiglio federale aveva preso in considerazione una limitazione del principio di trasparenza secondo il diritto di necessità, nonostante l'urgenza del marzo 2023 esso aveva avuto tempo a sufficienza per ponderare questa questione in modo equilibrato e proporzionato.

Di fronte all'interesse legittimo dell'opinione pubblica di poter comprendere l'operato dell'Amministrazione in regime di diritto di necessità, il parere della Commissione non cambia nemmeno considerando la durata di validità dell'ordinanza di necessità limitata a sei mesi dall'entrata in vigore (art. 15 cpv. 2), che per quanto riguarda la disposizione qui rilevante è stata inoltre rispettata anche con la proroga del 6 settembre 2023.

La Commissione riconosce che, nel suo messaggio sul PLB del 6 settembre 2023²²²⁶, il Consiglio federale ha rinunciato a una futura restrizione del principio di trasparenza. Inoltre, nel rapporto «Ricorso al diritto di necessità» del 19 giugno 2024 in adempimento dei postulati 23.3438 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 24 marzo 2023 («Ricorso al diritto di necessità») e 20.3440 Schwander del 6 maggio 2020 («Precisazione dell'ambito della tutela di cui all'articolo 185 capoverso 1 Cost.»)²²²⁷, il Consiglio federale ha apprezzato l'importanza del controllo dell'Amministrazione da parte dei cittadini reso possibile dalla LTras proprio in tempi di crisi. In tale contesto ha dichiarato che, in futuro, il diritto di accesso a documenti ufficiali di cui all'articolo 6 LTras sarà escluso soltanto in casi eccezionali nel diritto di necessità²²²⁸. La Commissione ritiene particolarmente importante creare trasparenza proprio in tempi di crisi e formula pertanto la seguente raccomandazione:

²²²⁵ «*Amended and Restated Merger Agreement*», allegato 2.1 della documentazione di UBS Group SA per la United States Securities and Exchange Commission, 26 aprile 2023.

²²²⁶ Messaggio del Consiglio federale del 6 settembre 2023 concernente la modifica della legge sulle banche (FF 2023 2165, n. 7.7).

²²²⁷ Il rapporto del Consiglio federale in adempimento di postulati fa inoltre riferimento all'Iv. Pa. Caroni 23.439 Obbligo di motivazione nell'emanazione del diritto di necessità del 15 giugno 2023.

²²²⁸ Ricorso al diritto di necessità. Rapporto del Consiglio federale in adempimento di postulati del 19 giugno 2024 (FF 2024 1784).

Raccomandazione n. 17

La Commissione esorta il Consiglio federale a rispettare il principio di trasparenza dell'Amministrazione anche nell'emanazione del diritto di necessità e ad applicare la legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza. Esorta inoltre il Consiglio federale, d'intesa con l'IFPDT, la FINMA e la BNS, a eliminare proattivamente eventuali incertezze giuridiche relative al diritto d'accesso a informazioni secondo la LTras in presenza di situazioni come quella verificatesi nel marzo 2023.

5. Istituzione secondo il diritto di necessità di una competenza per la conclusione di un contratto di garanzia a favore della banca acquisitrice

Dopo che il 16 marzo 2023 il Consiglio federale ha introdotto il PLB e l'ELA+ mediante l'ordinanza di necessità, le autorità hanno continuato a lavorare per trovare una soluzione alla crisi di CS. La possibilità di una fusione con UBS si era presentata rapidamente come la soluzione favorita. Dato che UBS aveva poco tempo a disposizione per valutare le ripercussioni della fusione, nel suo elenco riveduto di richieste del 16 marzo 2023 ha inserito una garanzia statale in caso di dissesto a suo favore (v. n. 7.2.2.1). L'articolo 14a capoverso 1 dell'ordinanza di necessità modificata il 19 marzo 2023 ha infine stabilito che la Confederazione ha la competenza di concedere alla banca assuntrice una garanzia a copertura delle perdite per gli attivi da liquidare della banca assunta. Il capoverso 2 dello stesso articolo fissa l'ammontare massimo a 9 miliardi di franchi.

Nonostante il sostegno alla liquidità concesso il 16 marzo 2023, il 19 marzo le autorità hanno dovuto presumere che, senza una soluzione sotto forma di fusione, liquidazione (*resolution*) o TPO, poche ore più tardi, al momento dell'apertura delle borse asiatiche, CS avrebbe dovuto dichiarare fallimento con effetti devastanti per la stabilità nazionale e internazionale. Per questa ragione la Commissione giunge alla conclusione che, come già per il PLB e l'ELA+, esisteva un pericolo per un bene rilevante da proteggere ed era data l'urgenza materiale e temporale per la misura adottata. Riguardo alla sussidiarietà, si rinvia alle considerazioni generali alla fine di questo numero e al numero 13.2.6. La CPI giunge pertanto alla conclusione che l'emanazione secondo il diritto di necessità della competenza della Confederazione di concludere un contratto di garanzia a favore della banca assuntrice (UBS) era conforme alla legge.

Requisito della sussidiarietà della soluzione scelta

Come precisato all'inizio la legittimità del ricorso al diritto di necessità presuppone che non fosse possibile adottare una misura più adeguata (requisito della sussidiarietà). Mentre come detto la Commissione ritiene che questo requisito non fosse adempiuto riguardo all'esclusione dell'accesso alle informazioni secondo la LTras, essa constata quanto segue in merito al fulcro vero e proprio delle ordinanze di necessità del marzo 2023 (PLB, ELA+ e contratto di garanzia):

- i. l'accertamento e la preparazione della soluzione scelta e degli scenari alternativi erano in generale appropriati (v. n. 13.1.4, 13.1.5 e 13.2.4);

- ii. secondo le autorità non vi era, nel momento in cui avrebbero dovuto prendere la loro decisione, una misura più moderata o più adeguata – la soluzione scelta era nel complesso adeguata ed efficace (v. n. 13.2.6).

La Commissione giunge alla conclusione che il requisito della sussidiarietà nel ricorso al diritto di necessità nel marzo 2023 era adempiuto per quanto riguarda gli aspetti principali della soluzione scelta.

13.2.6 Valutazione della soluzione scelta

Il 19 marzo 2023 le autorità hanno annunciato di approvare l'acquisizione di CS da parte di UBS e che diverse misure erano state prese per sostenere questa transazione²²²⁹. Allo scopo di valutare l'appropriatezza di tale scelta, la CPI ha tentato di comprendere l'azione delle autorità al momento della decisione e sulla base delle informazioni a loro disposizione all'epoca, in modo da non applicare retroattivamente un criterio troppo rigoroso. Infatti, la situazione nel marzo 2023 era segnata da grande incertezza circa le potenziali conseguenze degli interventi delle autorità. Agli occhi della Commissione, la soluzione scelta è ritenuta nel complesso appropriata. Questa valutazione si basa sulle seguenti constatazioni operando una distinzione fra ripercussioni a breve, medio e lungo termine:

Ripercussioni a breve termine

- i. L'acquisizione di CS da parte di UBS ha raggiunto il suo obiettivo primario: ha tranquillizzato gli operatori del mercato e impedito una possibile crisi finanziaria ed economica internazionale. Il corso azionario delle due banche si è stabilizzato a partire dal 20 marzo 2023, prima di risalire la china progressivamente (v. n. 8.1). I mercati nazionali e internazionali hanno aperto pertanto il lunedì mattina senza panico;
- ii. CS è stato acquisito da una banca di cui si poteva ritenere fosse in grado di offrire una soluzione sostenibile, ciò che ha pure permesso di risolvere il problema della fiducia, all'origine dei deflussi di liquidità. Uno dei vantaggi principali di UBS era la sua capacità di gestione globale. Si è trattato per ampie parti di una soluzione privata, sebbene fosse sostenuta dallo Stato e quest'ultimo non dovesse impegnarsi in maniera permanente, cosa che sarebbe stata in contraddizione con le regole TBTF;
- iii. inoltre, l'11 agosto 2023 UBS Group SA ha rescisso unilateralmente il contratto di garanzia concluso con la Confederazione, ponendo fine anche ai rischi finanziari insiti per la stessa. La Commissione loda questo sviluppo. Il fatto che i mercati abbiano reagito bene e che i contribuenti non abbiano dovuto sopportare i costi della transazione non poteva tuttavia essere garantito la sera del 19 marzo;

²²²⁹ «Garanzia della stabilità del mercato finanziario: il Consiglio federale approva e sostiene l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS», comunicato stampa del Consiglio federale del 19 marzo 2023.

- iv. secondo le verifiche della plausibilità effettuate dai mandatarî esterni per conto della CPI²²³⁰, le analisi delle conseguenze macroeconomiche degli scenari di uscita dalla crisi, effettuate dalle autorità, sono in generale plausibili e solide (v. n. 13.1.5). La Commissione constata che lo scenario di un'acquisizione di CS da parte di una banca svizzera era quello che presentava il miglior rapporto costi-benefici in una situazione di crisi acuta come quella in cui ci si trovava a metà marzo 2023 (v. n. 6.4.3.2 e 7.1.2). Risulta quindi comprensibile che la prima scelta delle autorità sia andata verso questa soluzione. Il calcolo delle conseguenze macroeconomiche di un'acquisizione di CS da parte di UBS non comprendeva però i costi legati alle garanzie concesse dalla Confederazione, dato che queste ultime sono state richieste solo in seguito da UBS.

Ripercussioni a medio e lungo termine

- i. *Questioni legate alla legislazione sui cartelli*: l'acquisizione di CS da parte di UBS solleva in particolare questioni in relazione con la legislazione sui cartelli. Nel suo parere del 25 settembre 2023, la COMCO sottolineava di aver trovato in sei mercati indizi secondo cui la fusione con CS aveva conferito a UBS una posizione dominante o l'aveva rafforzata. La FINMA ha tuttavia deciso di concludere la procedura d'esame relativa al diritto in materia di cartelli allo scopo di non destabilizzare i mercati (v. n. 8.2.1).
- ii. *Confronto con le ripercussioni dell'alternativa «TPO»*: la soluzione scelta va considerata anche alla luce delle ripercussioni a medio e lungo termine delle altre soluzioni alternative. Come noto la decisione concernente la fusione d'urgenza è stata anche motivata dal fatto che una TPO o un risanamento avrebbe comportato rischi notevoli. Riguardo alla TPO, rimane la questione di sapere se i mercati avrebbero accordato alla Confederazione la fiducia necessaria che non avevano più nel consiglio direttivo di CS. La difficoltà sarebbe stata per le autorità di trovare delle persone pronte ad assumere posizioni dirigenziali all'interno della banca nel giro di qualche ora (v. n. 7.2.4.1). Le autorità non avrebbero potuto accontentarsi di sostituire il presidente del consiglio di amministrazione se fosse venuta a mancare la fiducia nel consiglio direttivo di CS. La Commissione ritiene a questo proposito che vi fosse in seno a CS un problema di cultura aziendale, come dimostrano i numerosi scandali che si sono verificati (v. n. 5.1.2).

Peraltro, nell'eventualità di una TPO, lo Stato svizzero, quale proprietario, sarebbe stato il convenuto in numerosi casi, ponendo il Consiglio federale in una situazione politicamente molto delicata. Non vi sarebbe quindi stata l'accettazione politica in Parlamento e presso l'opinione pubblica nei confronti di questa soluzione. Infine la Commissione constata anche che lo scenario di una TPO di tutto il gruppo CS non rientrava nelle possibilità analizzate sotto il profilo macroeconomico, visto che una simile alternativa è tornata sul tavolo della discussione soltanto nel marzo 2023 (v. n. 7.2.1). La CPI ritiene dunque che i rischi finanziari e giuridici di una TPO fossero difficilmente prevedibili

²²³⁰ Rapporto di esperti del KOF (2024); rapporto di esperti della BSS (2024).

e che questa soluzione sarebbe stata in contraddizione con la legislazione TBTF. Tuttavia il vantaggio di una TPO per l'insieme del gruppo sarebbe stato che la Svizzera avrebbe potuto avere ancora due G-SIB svizzere. Attualmente, solo UBS è considerata una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale. Le conseguenze di un suo fallimento sarebbero troppo gravi per la piazza finanziaria svizzera e internazionale, a maggior ragione dal momento che non vi sono più banche in Svizzera in grado di acquisire una tale struttura, come ha fatto UBS con CS;

- iii. *Confronto con le ripercussioni dell'alternativa «Risanamento»:* riguardo al risanamento, il piano e la pertinente decisione della FINMA erano pronti per essere firmati il 19 marzo ed erano stati coordinati con le autorità estere (v. n. 7.2.4.4). Il FSB aveva stimato che un risanamento sarebbe stato credibile²²³¹, sebbene diversi rappresentanti delle autorità svizzere ed estere avessero espresso dubbi riguardo a questa soluzione (v. n. 13.1.5). Tuttavia, anche in questo contesto rimane la questione di sapere se tale misura sarebbe bastata per ristabilire la fiducia dei mercati nella banca: infatti, sarebbe stata la prima volta che una G-SIB veniva risanata e quindi le conseguenze finanziarie e giuridiche per la Svizzera ma anche a livello internazionale erano incerte. Inoltre permaneva il rischio che si verificasse lo scenario peggiore possibile: se il risanamento non fosse andato a buon fine, la banca sarebbe fallita, scenario che tutte le parti coinvolte volevano evitare.

Sulla base di questi diversi aspetti la Commissione ritiene che, rispetto a tutte le alternative esaminate, la fusione di CS con un'altra banca fosse la soluzione da preferire e che la decisione delle autorità fosse comprensibile considerate le informazioni e l'urgenza di allora. La Commissione riconosce pure che, grazie a diversi lavori preparatori, le autorità hanno potuto adottare relativamente in fretta le misure per superare la crisi acuta e attuare uno degli scenari elaborati nei mesi precedenti. Le autorità hanno fatto tutto il possibile a partire dal 15 marzo per mantenere solvibile CS sino al fine settimana e per la possibile acquisizione, nonché per disporre di una soluzione praticabile al momento dell'apertura delle borse. Nonostante l'enorme pressione dovuta all'urgenza hanno elaborato ulteriormente sino alla fine diverse opzioni d'intervento, pur sapendo che, al più tardi a partire dal 15 marzo 2023, l'acquisizione da parte di UBS fosse la variante preferita. Di fronte alla crisi acuta e alla pressione dovuta all'urgenza la Commissione comprende che in quel momento non vi fosse più tempo per attuare un'alternativa con una banca estera e trovare in tal modo una soluzione più vantaggiosa a lungo termine nell'ottica della concorrenza e delle norme TBTF. Tuttavia, la CPI ritiene che la soluzione scelta abbia evidenziato in modo chiaro alcune debolezze della vigente normativa TBTF. Secondo la CPI non si può escludere che si creino in futuro incentivi negativi visto che lo Stato ha impedito per due volte la liquidazione (*resolution*) di una banca di rilevanza sistemica. Tale fattispecie potrebbe indurre alcuni attori ad assumersi rischi eccessivi e affidarsi al salvataggio da parte dello Stato in caso di problemi. Per contrastare questo effetto la Commissione rimanda alla sua raccomandazione n. 1 concernente la futura impostazione della regolamentazione TBTF (v. n. 9.1.2).

²²³¹ FSB (2023), *2023 Bank Failures, Preliminary lessons learnt for resolution*, pag. 11.

13.2.7 Comunicazione pubblica

In questa parte la CPI valuta la comunicazione pubblica delle autorità nel periodo dal 15 al 19 marzo 2023.

Comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023

Il 15 marzo la BNS e la FINMA hanno pubblicato un comunicato stampa (v. n. 7.2.1 e 7.2.6) nel quale affermavano che i problemi di alcune banche negli USA non costituivano dei rischi per la piazza finanziaria svizzera. La FINMA ha confermato che CS adempiva i requisiti prudenziali in materia di capitale e liquidità. La BNS ha fatto notare che in caso di bisogno avrebbe messo a disposizione della liquidità alla banca attiva globalmente²²³².

La CPI constata che la decisione di emanare questo comunicato è stata presa dagli attori coinvolti in seno all'OD; che la BNS e la FINMA hanno elaborato il comunicato e che il Consiglio federale ne ha preso atto prima della sua pubblicazione. L'effetto calmante sulla situazione ha potuto essere effettivamente constatato a breve termine nel corso azionario di CS, anche se è stato di breve durata²²³³.

Per la Commissione si poneva la questione di stabilire se il contenuto di questa comunicazione rispecchiasse la situazione di fatto. Alcuni azionisti hanno formulato il rimprovero secondo cui questa informazione li avrebbe ingannati. Sia la FINMA sia la BNS hanno confermato alla CPI che le rispettive indicazioni sulla situazione di CS presentate in quel comunicato stampa erano di fatto corrette. In quel momento, secondo la FINMA CS adempiva effettivamente i requisiti posti alla liquidità e al capitale.

La Commissione è consapevole delle sfide associate alla situazione di allora e constata che, sulla base di un'accurata ponderazione, le autorità hanno deciso di emanare questo comunicato, che è stato in seguito criticato.

Lavoro in materia di comunicazione in vista della conferenza stampa

Come esposto nei numeri 6.4.4. e 13.1.7, i responsabili della comunicazione della CaF, del DFF, della BNS e della FINMA hanno elaborato già nel novembre 2022 le basi per una comunicazione coordinata. Questi lavori sono proseguiti dietro le quinte e in marzo, quando la decisione riguardante CS era inevitabile, è stato possibile utilizzarli come base. I contenuti relativi agli strumenti finanziari erano in linea di massima pronti, i contatti hanno potuto essere allacciati rapidamente e si sapeva chi informare, quando e su che cosa.

Tra il 15 e il 19 marzo hanno avuto luogo diverse sedute di coordinamento, mentre la documentazione è stata approntata, adeguata e più volte sottoposta al Consiglio federale. Relativamente presto, vale a dire domenica 19 marzo, è giunto il momento in cui si doveva emanare una comunicazione. La grande sfida risiedeva nel fatto che il contenuto preciso del comunicato non era ancora chiaro, dato che le trattative erano

²²³² «La FINMA e la BNS prendono posizione sulle incertezze sul mercato», comunicato stampa della BNS e della FINMA del 15 marzo 2023.

²²³³ Risposte scritte alla CPI del 22 gennaio 2024 e verbale dell'OD del 16 marzo 2023.

ancora in corso. In questa fase, anche il Consiglio federale ha dovuto decidere in merito al piano di comunicazione e al contenuto, sebbene vi fossero ancora diversi elementi in sospeso²²³⁴.

Quando le trattative sono terminate, tutto era pronto e in tempi brevissimi si è potuto emettere, come pianificato, il comunicato. I media sono stati informati tempestivamente e la conferenza stampa con rappresentanti del Consiglio federale, dell'Amministrazione, della BNS, della FIMA e delle banche si è svolta senza intoppi.

Secondo la CPI i lavori in materia di comunicazione sono stati pianificati, coordinati e organizzati in modo prudente ed esemplare con la collaborazione di diversi attori anche esterni. La Commissione ritiene che la soluzione sia stata comunicata in modo credibile e che il comunicato abbia prodotto l'effetto auspicato. La comunicazione è stata ripresa su vasta scala nei media nazionali e internazionali tranquillizzando la situazione sui mercati finanziari (v. n. 8.1 segg.).

La CPI assegna un ottimo voto al lavoro in materia di comunicazione eseguito sotto la direzione della CaF, del DFF e in collaborazione con gli uffici coinvolti della BNS, della FINMA e delle banche.

14 Risultanze di valenza generale

Nel presente capitolo la CPI illustra le sue risultanze di valenza generale scaturite dall'inchiesta. In primo luogo vi è la ripartizione delle competenze a livello federale. L'accento è posto in particolare sulla ripartizione delle competenze nell'ambito della salvaguardia della stabilità finanziaria, in quello della sorveglianza delle società di revisione e sulla ripartizione generale delle competenze tra le autorità e i dipartimenti. In secondo luogo la CPI ha tematizzato il coinvolgimento di ulteriori unità amministrative e attori (UFG, SECO e COMCO). In terzo luogo la Commissione ha esaminato il diritto della società anonima e la posizione dell'azionariato. La quarta e ultima parte espone le constatazioni della CPI sull'applicazione della LParl e la riconosciuta necessità d'intervenire a livello legislativo che ne deriva.

14.1 Ripartizione delle competenze a livello federale

14.1.1 Ripartizione delle competenze nell'ambito della stabilità finanziaria

Il diritto vigente in Svizzera prevede che la FINMA eserciti la vigilanza sulle banche in Svizzera – anche su quelle di rilevanza sistemica (v. n. 2.1 e 3.2). Le banche di rilevanza sistemica rivestono però un'importanza particolare a livello macroeconomico, poiché il loro dissesto non ordinato comporta rischi elevati per la stabilità finanziaria svizzera (v. n. 4.2). La BNS svolge i cosiddetti compiti macroprudenziali e – rispetto alla FINMA – ha contatti mirati con banche di rilevanza sistemica.

²²³⁴ Verbale della seduta della CPI del 17 gennaio 2024, pag. 34.

In altri Paesi è un'unica autorità ad esercitare la vigilanza sulle banche di rilevanza sistemica. In siffatti Paesi la necessità di coordinamento è meno elevata che in Svizzera. Pur riconoscendo i vantaggi di tali modelli, la CPI è in linea di massima dell'opinione che l'attuale ripartizione delle competenze in Svizzera nell'ambito della stabilità finanziaria abbia dato buoni risultati. Secondo la CPI, la FINMA, la BNS e il DFF hanno esercitato le rispettive competenze e, in linea di principio, hanno comunicato le informazioni di cui necessitavano le altre autorità.

Tuttavia, secondo la CPI, miglioramenti nei seguenti settori sono possibili e necessari per rafforzare la stabilità finanziaria:

- i. spetta alla BNS definire e valutare le garanzie necessarie per l'ottenimento di un ELA. La FINMA è competente per la verifica e l'approvazione del piano di stabilizzazione di una banca di rilevanza sistemica. In esso la banca illustra le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere la sua attività senza interventi da parte dello Stato (art. 64 cpv. 1 OBCR; v. n. 5.3.1.4). Come descritto al numero 11.3.1, dal punto di vista della CPI la BNS o la FINMA dovrebbero poter obbligare in futuro la banca a preparare garanzie sufficienti. Inoltre, *la definizione e la valutazione delle garanzie necessarie per l'ELA dovrebbero confluire nella verifica del piano di stabilizzazione della banca.*
- ii. L'unità di un gruppo bancario che esercita le funzioni di rilevanza sistemica deve disporre di fondi propri e liquidità sufficienti per garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi. Ciò comporta che anche in caso di crisi tale unità non possa mettere a disposizione delle altre società del gruppo fondi a volontà (v. riquadro 16 relativo all'*upstreaming* al n. 7.2.2.2). Tali limitazioni di trasferimento devono essere previste nel piano d'emergenza della banca. La FINMA approva quest'ultimo secondo il diritto vigente e dunque anche le limitazioni. Al contempo, la BNS può assegnare liquidità solamente a quelle unità del gruppo che possono offrire garanzie sufficienti. Nel caso di CS, i limiti di *upstreaming* erano però in conflitto con la ripartizione della liquidità all'interno del gruppo.

Sebbene questo conflitto in materia di obiettivi, chiaramente manifestatosi nella crisi di CS, non possa essere completamente risolto, andrebbe comunque attenuato da misure volte ad aumentare le possibilità di trasferimento della liquidità all'interno di un gruppo bancario. La CPI apprezza pertanto il piano del Consiglio federale di esaminare misure in tal senso²²³⁵.

- iii. Dall'inchiesta della CPI è emerso che la collaborazione tra la BNS, la FINMA e il DFF nella salvaguardia della stabilità finanziaria ha provocato in parte tensioni prima e nel corso della crisi acuta. La garanzia statale per la BNS nell'ambito del PLB fungeva da garanzia per la BNS, ma esponeva la Confederazione a rischi. La CPI nota anche che la FINMA ha concesso il filtro prudenziale a CS contrariamente all'opinione espressa a quel momento dalla BNS (n. 11.1.1.3). Tuttavia la BNS non si è attenuta sistematicamente a questa opi-

²²³⁵ Rapporto del Consiglio federale del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche (FF 2024 1023, pag. 170).

nione né l'ha inasprita in un secondo momento. La CPI prende anche atto del fatto che, nel marzo 2023, la BNS non ha messo in discussione la valutazione della FINMA, necessaria per la concessione di liquidità, secondo cui CS fosse una banca di valore e solvibile. Infine, c'è stato disaccordo tra le tre autorità nel CC sulla ripartizione delle competenze quanto alla valutazione d'impatto e all'assunzione dei costi della perizia relativa al PLB (v. n. 6.3.5.1).

Secondo la CPI, è nell'interesse della stabilità finanziaria ridurre le tensioni nonché i conflitti in materia di obiettivi e di competenze in caso di crisi e trovare tempestivamente intese. A tal fine occorrerebbe designare un servizio che in caso di crisi possa assumere la direzione e coordinare decisioni di valenza generale e garantire un accesso diretto al Consiglio federale.

In tale contesto la CPI constata inoltre che la collaborazione tra il DFF, la BNS e la FINMA è stabilita solamente in un MoU. Secondo la CPI esso costituisce una base giuridica troppo poco vincolante e in parte troppo poco dettagliata per disciplinare efficacemente la collaborazione e la ripartizione delle competenze. Il MoU non disciplina ad esempio in modo sufficientemente chiaro quando l'intero Consiglio federale deve essere informato su misure straordinarie delle autorità.

La CPI accoglie favorevolmente la proposta del Consiglio federale di esaminare le misure per ottimizzare le responsabilità, le competenze e la collaborazione tra le autorità in caso di crisi.

La CPI incoraggia il Consiglio federale a esaminare se la ripartizione delle competenze e la collaborazione tra le tre autorità debba essere disciplinata per legge invece che in un MoU.

14.1.2 Ripartizione delle competenze tra FINMA e ASR nell'ambito della vigilanza della revisione

La CPI ha analizzato approfonditamente la ripartizione delle competenze tra l'ASR e la FINMA nell'ambito della vigilanza della revisione (n. 5.4). Da questa analisi si possono trarre diverse risultanze.

Le basi legali che disciplinano la collaborazione tra le due autorità sono chiare. Secondo l'articolo 22 LSR e l'articolo 28 LFINMA, l'ASR e la FINMA non solo devono comunicare tra loro ma devono coordinare strettamente le loro attività di comunicazione e vigilanza per evitare doppioni e garantire una maggiore efficacia della vigilanza²²³⁶.

Dal 2015 la ripartizione dei compiti è cambiata. Le competenze in materia di sorveglianza sulle società di audit che svolgono le revisioni secondo le leggi in materia di mercati finanziari sono state maggiormente concentrate presso l'ASR. A partire da questa riorganizzazione l'ASR è l'unica responsabile per l'abilitazione e la sorveglianza delle società di revisione nei settori della verifica dei conti e della verifica prudenziale. L'ASR stabilisce inoltre standard per la revisione e per la garanzia di

²²³⁶ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), cap. VII, pag. 48 segg.

qualità nella revisione dei conti. La FINMA è invece l'unica responsabile per i contenuti e i principi delle verifiche prudenziali, il che significa che continua ad avere un ruolo chiave nella vigilanza sui rischi del settore finanziario²²³⁷.

Tale ripartizione dei compiti consente una maggiore specializzazione dei compiti di entrambe le autorità e ne aumenta quindi l'efficienza. Questa specializzazione richiede tuttavia che l'ASR e la FINMA collaborino in modo costante e strutturato. Tale collaborazione è tanto più importante in quanto la FINMA deve poter far affidamento sui lavori delle società di revisione sorvegliate dall'ASR e deve garantire che l'ASR adempia pienamente i suoi compiti in materia di sorveglianza²²³⁸.

La CPI ha tuttavia rilevato che questa collaborazione non funziona in modo ottimale e non è neppure sufficientemente formalizzata (n. 5.4). I contatti fra le due autorità, in particolare a livello operativo, non sono verbalizzati in modo sistematico dall'ASR. A causa della mancanza di una verbalizzazione sistematica ci si chiede in che misura sia possibile ricostruire le attività dell'ASR e della FINMA²²³⁹.

La CPI non ha potuto inoltre rilevare alcun contatto strategico tra l'ASR e la FINMA per quanto concerne la fusione d'urgenza di CS con UBS. Questa mancanza di coordinamento di fronte a una situazione così critica mostra una lacuna nella gestione delle crisi. L'attuale ripartizione delle competenze presenta vantaggi e svantaggi. Alla luce delle esperienze precedenti e delle sfide specifiche della vigilanza della revisione sulle banche di rilevanza sistemica la CPI si chiede se non sia più opportuno affidare la vigilanza di questi istituti a un unico organo, ovvero la FINMA. La CPI chiede al Consiglio federale di esaminare una normativa specifica per le banche di rilevanza sistemica.

Raccomandazione n. 18

La CPI raccomanda al Consiglio federale di esaminare se la vigilanza della revisione sulle SIB non possa essere conferita alla sola FINMA.

14.1.3 Ripartizione generale delle competenze tra le autorità e i dipartimenti

Di seguito sono analizzate le ripercussioni dell'operato delle autorità nella crisi di CS sulla ripartizione generale delle competenze tra le autorità e i dipartimenti. In una prima parte la CPI si confronta con il principio dipartimentale. Una seconda parte è dedicata alla tracciabilità di decisioni del Consiglio federale, con particolare attenzione alla verbalizzazione delle sedute di quest'ultimo.

²²³⁷ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), cap. VII, pag. 48 segg.

²²³⁸ Rapporto degli esperti Geissbühler/Jovanovic (2024), cap. VII, pag. 48 segg.

²²³⁹ Rapporto d'inchiesta Geissbühler/Jovanovic (2024), pag. 40.

Il principio dipartimentale

In particolare l'ambito tematico della gestione dei rischi dimostra che un rigoroso rispetto del principio dipartimentale è problematico proprio in periodi di crisi.

L'articolo 177 della Costituzione federale sancisce esplicitamente il principio dipartimentale. Esso stabilisce che per la loro preparazione ed esecuzione, gli affari del Consiglio federale sono ripartiti fra i singoli membri secondo i dipartimenti (cpv. 2) e che ai dipartimenti o alle unità amministrative loro subordinate è affidato il disbrigo autonomo di determinate pratiche (cpv. 3). Il principio dipartimentale è ulteriormente specificato nell'articolo 35 LOGA: ciascun membro del Consiglio federale dirige un dipartimento (cpv. 2).

Strettamente connesso al principio dipartimentale è il principio collegiale, che figura anch'esso nella stessa disposizione costituzionale. Il principio di collegialità è descritto in modo più preciso nell'articolo 12 LOGA: da un lato, il Consiglio federale prende le sue decisioni collegialmente e, dall'altro, i membri del Consiglio federale sostengono le decisioni del Collegio.

Affinché il Consiglio federale possa prendere una decisione in quanto Collegio deve poter contare su un'informazione appropriata. L'allora capo del DFF ha informato in misura insufficiente il Consiglio federale sulla situazione di CS, sebbene stesse iniziando a verificarsi il rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica. Dal punto di vista della CPI, il principio dipartimentale non deve comportare che in caso di crisi il Consiglio federale finisca *de facto* nell'incapacità di agire perché un dipartimento gli ha tenuto nascoste importanti informazioni (v. in merito anche n. 13.1.3).

Dati i postulati 22.3508 e 22.3509²²⁴⁰ non ancora adempiuti, la CPI rinuncia a formulare una raccomandazione o a presentare un intervento. Le constatazioni della CPI mostrano una volta ancora che, nella gestione di una crisi, il principio dipartimentale in particolare rappresenta un ostacolo. Questo aspetto è tematizzato nei postulati presentati.

Tracciabilità di decisioni del Consiglio federale

Secondo l'articolo 13 capoverso 3 LOGA, il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono sempre documentati per scritto. I verbali devono garantire la tracciabilità e servire al Consiglio federale quale strumento di direzione.

La CPI rileva che i verbali delle sedute del Consiglio federale sono redatti in modo assai sommario e per lo più non consentono di risalire alla discussione e al processo decisionale del Consiglio federale. Le CdG hanno fatto questa constatazione già più volte in diversi rapporti, da ultimo nel rapporto relativo alle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 (raccomandazione

²²⁴⁰ Si tratta di due postulati di uguale tenore delle CdG: Po. 22.3508 della CdG-N «Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus» del 17 maggio 2022 e Po. 22.3509 della CdG-S «Bilancio globale e revisione dell'organizzazione di crisi della Confederazione alla luce degli insegnamenti tratti dalla crisi di coronavirus» del 17 maggio 2022.

n. 4)²²⁴¹. Le CdG hanno constatato in proposito che «l'attuale forma di verbalizzazione [...] non soddisfa i requisiti legali posti dall'articolo 13 capoverso 3 LOGA» e «non consente di condurre efficacemente gli affari». Definiscono la verbalizzazione delle sedute del Consiglio federale inadeguata a tale scopo. La CPI condivide pienamente questa valutazione.

Nel suo parere sul rapporto delle CdG il Consiglio federale giunge alla conclusione che i verbali delle sue sedute «riproducono già oggi le discussioni e le decisioni in modo trasparente»²²⁴². Il Consiglio federale rifiuta la redazione di verbali orali poiché «i membri del governo devono poter esprimere i loro pensieri, scambiare le loro riflessioni, discutere le rispettive opinioni e, in particolare durante le deliberazioni, anche cambiare opinione senza pressione esterna, con la massima libertà possibile». Il Consiglio federale teme che una verbalizzazione troppo dettagliata potrebbe avere conseguenze negative sulla qualità delle sue deliberazioni e decisioni.

Alla luce della sua esperienza e tenuto conto della posizione del Consiglio federale su tale questione, alla CPI preme rafforzare la tracciabilità delle discussioni del Consiglio federale e delle sue decisioni. Considerata la raccomandazione summenzionata delle CdG, la CPI rinuncia a una propria raccomandazione. Tiene tuttavia a ribadire che la raccomandazione della CdG va attuata.

14.2 Coinvolgimento di ulteriori unità amministrative e attori interessati nell'organizzazione di crisi

14.2.1 Coinvolgimento dell'Ufficio federale di giustizia

Nell'ambito del dossier CS l'UFG è stato consultato in questi quattro momenti:

- i. tra ottobre e novembre 2022 a livello tecnico sui progetti di un'ordinanza di necessità relativa a un PLB (v. n. 6.3.4.3);
- ii. nella persona del direttore dell'UFG alla riunione straordinaria del 22 novembre 2022 della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale (il direttore dell'UFG ha riassunto le sue osservazioni nella nota del 28 novembre 2022 all'attenzione del Consiglio federale, v. n. 6.3.4.3);
- iii. nel periodo di crisi acuta la sera del 15 marzo 2023 (v. n. 7.2.1); e
- iv. sempre nel periodo di crisi acuta, nel fine settimana del 18/19 marzo 2023 (n. 7.2.4.7), con prime informazioni sui lavori successivi inviate già venerdì sera, 17 marzo 2023, al direttore dell'UFG (v. n. 7.2.3.9).

Il coinvolgimento dell'UFG nell'autunno 2022 ha permesso un'informazione più approfondita del Consiglio federale nell'autunno e nell'inverno 2022 sui vantaggi e sugli svantaggi delle varie possibilità di intervento e sulle alternative rispetto all'introduzione di un PLB mediante il diritto di necessità. Infatti, nell'autunno 2022 l'UFG

²²⁴¹ Rapporto delle CdG del 17 novembre 2023, Indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19 (FF 2024 335, pag. 49).

²²⁴² Parere del Consiglio federale del 24 gennaio 2024 sul rapporto delle CdG-N/S concernente le indiscrezioni del 17 novembre 2023 (FF 2024 336, pag. 6).

ha suggerito al Consiglio federale di esaminare varie limitazioni del progetto di diritto di necessità sul PLB, affinché fosse garantita la condizione della sussidiarietà di questo diritto. Le competenti autorità hanno esaminato i punti sollevati dall'UFG ancora nell'autunno e nell'inverno 2022 e poi a partire da gennaio 2023. Tuttavia, allo stato delle conoscenze della CPI, esse non hanno più informato l'UFG in merito ai risultati di tali chiarimenti. Alla riunione del CC del 7 marzo 2023 è stato deciso di affidare nuovamente all'UFG questioni peritali. Tuttavia poiché pochi giorni dopo gli eventi sono precipitati, l'incarico non è più stato assegnato all'UFG, prima che alle ore 21 del 15 marzo 2023, durante la crisi acuta, si facesse poi nuovamente capo all'Ufficio.

Dal punto di vista della Commissione non è comprensibile che i chiarimenti summenzionati dell'AFF e della SFI sull'aspetto della sussidiarietà non siano più stati discussi in seguito con l'UFG fino al suo nuovo coinvolgimento il 15 marzo 2023. La Commissione ritiene che esso avrebbe potuto fornire un'utile visione esterna sulle considerazioni di suddetti uffici specializzati e che un coinvolgimento continuo e più forte dell'UFG avrebbe potuto stimolare importanti considerazioni riguardanti lo Stato di diritto. Anche se l'accompagnamento legislativo dell'UFG solitamente ha luogo a uno stadio relativamente avanzato della legislazione, l'UFG ha mostrato la sua disponibilità a partecipare a progetti di atti normativi già dalla fase iniziale, se necessario. Il presupposto a tal fine, tuttavia, è una pertinente richiesta degli uffici specializzati, che devono stabilire attivamente contatti con l'UFG.

Un coinvolgimento costante dell'UFG avrebbe inoltre potuto ridurre l'estrema pressione temporale sotto la quale, nella crisi acuta del marzo 2023, l'UFG ha poi dovuto presentare le proprie valutazioni e consentire a questo Ufficio di mantenere meglio la sua visione esterna. Proprio sulla questione dell'introduzione di una TPO sarebbe stato possibile un coinvolgimento dell'UFG prima del fine settimana di crisi, anche se i chiarimenti svolti dalle autorità prima di marzo 2023 non si riferivano precisamente alla stessa variante di TPO in primo piano il fine settimana del 18 e 19 marzo 2023 (TPO dell'intero gruppo CS). L'UFG avrebbe ad esempio potuto essere coinvolto nei chiarimenti approfonditi del gruppo di lavoro TPO a partire da gennaio 2023 o già dall'istituzione di tale gruppo da parte del CC il 16 settembre 2020. Tanto più che quest'ultimo ha perseguito fin dall'inizio la variante dell'introduzione implicita di una TPO, rendendo prevedibile l'emanazione del diritto di necessità per l'introduzione di una TPO sin dall'inizio dei lavori (v. n. 5.2.5.6).

Oltre al momento o alla frequenza del coinvolgimento dell'UFG, la CPI desidera sottolineare un ulteriore aspetto: gli eventi di novembre 2022 dimostrano che l'UFG non può valutare da solo punti centrali, ma deve avvalersi delle competenze delle autorità specializzate. Nella sua attuale configurazione l'UFG non è in grado di fungere da centro di competenza per tutti i settori giuridici. Questo aspetto era già stato rilevato dalle CdG nel 2010²²⁴³. Di conseguenza, nella sua nota del 28 novembre 2022 l'UFG ha per finire lasciato la valutazione definitiva del criterio dell'urgenza materiale anche alle stime e previsioni delle autorità specializzate competenti²²⁴⁴.

Alla luce di queste due constatazioni, per la Commissione si pone la questione se il lavoro dell'UFG, così importante per lo Stato di diritto, confluisca in modo appro-

²²⁴³ CdG N/S, rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 3116).

²²⁴⁴ Nota dell'UFG del 28 novembre 2022, n. 2.2, pag. 5.

priato nelle discussioni *a livello di Consiglio federale*. Se nell'ambito del suo controllo normativo preventivo durante la consultazione degli uffici l'UFG esprime riserve sul progetto di un decreto legislativo e se il competente ufficio specializzato o dipartimento non ne tiene conto, l'UFG può lasciare una divergenza nella proposta del Consiglio federale e sollecitare un corapporto presso il capo del DFGP, ciò che effettivamente fa in caso di necessità²²⁴⁵. Anche altri dipartimenti sono liberi di adottare la proposta dell'UFG. Se la direzione del DFGP o di un altro dipartimento presenta effettivamente un corapporto è però una decisione politica su cui l'UFG non ha più alcuna influenza. Quando nell'aprile 2019 il Consiglio federale ha emanato una nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, nonostante le sue riserve sull'ordinanza l'UFG ha rinunciato a elaborare una proposta di corapporto suscettibile di essere firmata dopo essersi confrontato con la SG-DFGP (v. n. 5.2.5.2).

La Commissione conclude che, fatta eccezione per la riunione della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale a novembre 2022, il coinvolgimento, così importante in termini di politica democratica e di Stato di diritto, dell'UFG nella crisi di CS non ha avuto luogo al massimo livello politico, bensì esclusivamente a livello tecnico. Le CdG avevano già denunciato questa problematica nel loro rapporto del 30 maggio 2010 «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti» (v. raccomandazione n. 14 nel n. 13.1.6)²²⁴⁶. Non soltanto nell'ambito della loro inchiesta sulla crisi finanziaria del 2007–2008 le CdG hanno chiesto al Consiglio federale miglioramenti per quanto riguarda il coinvolgimento graduale dell'UFG proprio in tempi di crisi, ma anche nel loro rapporto del 30 giugno 2023 sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19 (v. raccomandazione n. 1 nel n. 9.1.2)²²⁴⁷. La CPI reputa non appropriato il coinvolgimento dell'UFG nella crisi di CS, anche considerata la parziale assenza di una giurisdizione costituzionale in Svizzera. Analogamente all'analisi delle CdG del 2010, la CPI ritiene che tale circostanza difficilmente debba essere imputata all'UFG, quanto piuttosto al Consiglio federale²²⁴⁸. A maggior ragione dopo le esperienze tratte dalla crisi di CS, la CPI giunge alla conclusione che il Consiglio federale dovrebbe portare avanti prioritariamente le proprie riflessioni sul rafforzamento del ruolo dell'UFG in tempi di crisi.

La Commissione prende atto che, già nel suo rapporto sul postulato Rafforzamento del controllo costituzionale preventivo del 5 marzo 2010²²⁴⁹, il Consiglio federale aveva formulato alcune riflessioni su queste problematiche. Inoltre, dopo la crisi di CS, nel suo rapporto del 19 giugno 2023 «Ricorso al diritto di necessità» in adempimento di diversi postulati il Consiglio federale ha previsto ulteriori misure per rafforzare la certezza del diritto nell'emanazione del diritto di necessità. Esso prevede concretamente uno schema di controllo per emanare ordinanze di necessità e una griglia con criteri per l'attuazione dell'obbligo di motivazione giuridica da integrare nella

²²⁴⁵ Verbale della seduta della CPI del 24 gennaio 2024, pag. 65.

²²⁴⁶ CdG N/S, rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 3116).

²²⁴⁷ CdG-N, Rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19: l'esempio dell'estensione del certificato sanitario, rapporto del 30 giugno 2023 (FF **2023** 1956, pag. 25).

²²⁴⁸ CdG N/S, rapporto sulla crisi finanziaria del 2008 (FF **2011** 2815, in particolare 3115).

²²⁴⁹ Rafforzamento del controllo normativo preventivo, rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 in adempimento del postulato Pfisterer 07.3360 (FF **2010** 1939).

Guida di legislazione dell'UFG rivolta agli uffici specializzati. Con queste misure si conferisce in primo luogo ai rispettivi uffici specializzati e dipartimenti competenti la facoltà di fare autonomamente le necessarie considerazioni giuridiche nell'emanazione di ordinanze di necessità. Sulla base delle esperienze della crisi di CS e alla luce delle dichiarazioni ai sensi del diritto di alta vigilanza fatte in passato sul ruolo dell'UFG, la Commissione fa tuttavia presente che il coinvolgimento attivo dell'UFG nell'emanazione del diritto di necessità è altrettanto importante. Contrariamente agli uffici specializzati, l'UFG può infatti apportare una visione esterna autonoma dalla prospettiva costituzionale e dello Stato di diritto.

Sulla base delle considerazioni di cui sopra concernenti il potenziale di miglioramento in merito al coinvolgimento dell'UFG, la CPI raccomanda al Consiglio federale:

Raccomandazione n. 19

La Commissione invita il Consiglio federale a garantire il coinvolgimento precoce e costante dell'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'emanazione del diritto di necessità e ad assicurare che le posizioni dell'Ufficio siano portate a conoscenza del collegio in forma adeguata.

14.2.2 Coinvolgimento della SECO

La SECO è il centro di competenza della Confederazione per tutte le principali questioni inerenti alla politica economica. Facente parte della SECO, la Direzione della politica economica è incaricata di analizzare l'evoluzione economica della Svizzera e di elaborare basi decisionali da mettere al servizio della politica (v. n. 3.7). La SECO dispone così di conoscenze fondamentali per preservare e promuovere la piazza economica Svizzera.

I compiti della SECO si differenziano chiaramente da quelli di altre autorità che vigilano sull'economia svizzera o la gestiscono. La SECO non ha ad esempio compiti di vigilanza sui mercati finanziari come la FINMA e non dispone di strumenti di politica monetaria come la BNS. Dalla ripartizione delle competenze risulta che la SECO non è rappresentata né nell'OD, né nel CC. Tuttavia, per la Commissione non è comprensibile il motivo per cui non si è tenuto conto adeguatamente delle competenze della SECO nella discussione dei possibili scenari (v. in merito anche n. 13.1.5). Anche se la SECO non è di per sé competente per la stabilità dei mercati finanziari secondo il MoU, la Commissione ritiene che in una questione così cruciale debbano essere coinvolti tutti gli uffici che dispongono del know-how tecnico necessario. Soltanto dopo la fusione, il 22 marzo 2023 la SECO ha redatto una valutazione di questa concentrazione dal profilo del diritto della concorrenza. Questo appunto interno si limitava alle competenze dell'esame di progetti di concentrazioni secondo l'articolo 10 capoverso 3 LCart²²⁵⁰.

²²⁵⁰ Parere della SECO del 21 ottobre 2024 nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione.

Prima dell'annuncio della fusione il 19 marzo 2023, il 17 marzo 2023 la SECO ha redatto di propria iniziativa una scheda informativa su possibili scenari di uscita dalla crisi di CS. Sia la denominazione degli scenari sia la valutazione delle conseguenze economiche differiscono dalle analisi della BNS. La ragione principale delle differenze è che la SECO disponeva di poche informazioni (v. n. 7.2.3.9).

La SECO ha in seguito partecipato regolarmente alle consultazioni degli uffici ordinarie, svoltesi dopo il 19 marzo 2023 per trasporre in diritto ordinario l'ordinanza di necessità emanata nei giorni di marzo. Per la gestione strategica della consultazione degli uffici era competente il Comitato direttivo, presieduto dalla SFI. Nel comitato erano parimenti rappresentati la SG-DFF e l'AFF. Il CC, di cui sono membri la SFI, l'AFF, la FINMA e la BNS, ha collaborato con il Comitato direttivo attraverso lo scambio di informazioni, ma anche tramite cogestione²²⁵¹. La SECO, la FINMA e la BNS non facevano parte del Comitato direttivo. Una richiesta della SECO per farne parte è stata respinta. Un suo rappresentante ha dichiarato alla CPI che senza tale partecipazione nel Comitato direttivo era difficile comprendere in quale direzione dovessero andare i lavori nei gruppi di lavoro tecnici. Così per la SECO non era neppure chiaro quali fossero le conclusioni tecniche specifiche risultanti dalla crisi²²⁵². Secondo le informazioni a disposizione della CPI, l'obiettivo di questo progetto era verificare strumenti del diritto in materia di vigilanza, strumenti di liquidità e di capitale nonché il piano d'emergenza. Non si trattava quindi della sfera di competenza principale della SECO. Secondo l'AFF quando sono stati tematizzati aspetti di competenza della SECO, essa è stata coinvolta in modo puntuale; ciò si è verificato due volte²²⁵³.

La Commissione riconosce l'esigenza di una struttura progettuale snella. Al contempo le sembra che, anche nel seguito della crisi di CS, la SECO avesse competenze rilevanti che forse non ha potuto apportare sufficientemente nella discussione. Secondo la CPI, la visione della SECO avrebbe potuto fornire preziosi impulsi e sarebbe stata un possibile valore aggiunto. In casi analoghi, tutte le autorità che dispongono di competenze rilevanti nell'ambito settoriale dovrebbero coinvolgersi a vicenda ed essere in grado di seguire i lavori del Comitato direttivo.

14.2.3 Coinvolgimento della COMCO

Di norma, spetta alla COMCO valutare e approvare o vietare le concentrazioni di imprese soggette all'obbligo di annuncio per quanto riguarda le loro ripercussioni sulla concorrenza e il rispetto della legge sui cartelli (v. riquadro 1 e n. 8.2.1). La FINMA può tuttavia assumere tale ruolo se la concentrazione le sembra necessaria per motivi di protezione dei creditori. In tale caso deve invitare la COMCO a prendere posizione. Questa presa di posizione però non ha carattere vincolante per la FINMA²²⁵⁴.

Nel caso della fusione di CS con UBS, secondo le informazioni a disposizione della CPI, il 17 marzo 2023 vi è stato il primo contatto tra la FINMA e la COMCO (v. anche

²²⁵¹ Grafico *Projekt-Setup Verlustgarantie UBS*, stato: 15 maggio 2023.

²²⁵² Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pag. 18.

²²⁵³ Verbale della seduta della CPI del 1° maggio 2024, pagg. 18 e 53 seg.; parere del DFF del 23 maggio 2023 sul corapporto del DEFR del 23 maggio 2023.

²²⁵⁴ Art. 10 cpv. 3 LCart

n. 7.2.3.9). Il direttore della FINMA ha informato il direttore della segreteria della COMCO che si stava negoziando una concentrazione e che probabilmente entro domenica sera 19 marzo ci sarebbe stata una decisione al riguardo. La COMCO ha risposto che in quel lasso di tempo non era in grado di elaborare una presa di posizione in materia di diritto della concorrenza. La FINMA ha quindi comunicato che in tale concentrazione avrebbe assunto il ruolo della COMCO²²⁵⁵.

Già mesi prima si era discusso su quando e come la COMCO sarebbe stata coinvolta. A inizio novembre 2022 il CC si è pronunciato ad esempio contro il coinvolgimento della COMCO, poiché riguardo ai possibili scenari che avrebbero potuto portare fuori dalla crisi di CS rimanevano ancora molte domande in sospeso. Anche l'opzione di una vendita di CS a un'altra banca era ancora molto vaga in quel momento (v. n. 6.3.4)²²⁵⁶. Nei mesi successivi si è discusso ripetutamente del coinvolgimento della COMCO, ma le problematiche individuate in relazione a tale autorità sembravano risolvibili, non urgenti o ancora troppo poco elaborate, cosicché stabilire un contatto è stato reputato non necessario né opportuno (sulla discussione degli scenari v. n. 6.3.3.1 e 6.4.3)²²⁵⁷.

La CPI riconosce le continue riflessioni delle autorità e degli organi, ad esempio del CC. Tuttavia, la grande incertezza e la tematica delicata possono in linea di principio portare alla decisione di non allargare frettolosamente la cerchia delle persone coinvolte. Inoltre, il diritto vigente prevedeva che in casi giustificati la FINMA potesse assumere il ruolo della COMCO. Va tuttavia criticato il fatto di non aver coinvolto prima la COMCO. L'acquisizione di CS da parte di UBS era la soluzione preferita sin dall'inizio. La probabilità che questa soluzione venisse adottata se CS non fosse stato in grado di stabilizzarsi era quindi considerevole. Che tale soluzione fosse svantaggiosa per una concorrenza efficace tra banche doveva essere chiaro alle autorità. Con il suo coinvolgimento, la COMCO avrebbe potuto far confluire le sue competenze nei preparativi e nelle trattative ed eventualmente anche fornire una prima presa di posizione. Visti gli svantaggi legati a una fusione, ciò avrebbe potuto portare a esaminare e a elaborare in modo più approfondito altre opzioni. In questo modo si sarebbero potute presentare al Consiglio federale basi decisionali più approfondite. Persino a posteriori è difficile dire quando sarebbe stato il momento opportuno per stabilire un contatto, poiché le valutazioni sulla situazione di CS sono state molto differenti e sono mutate regolarmente. Un suo coinvolgimento a partire dall'autunno 2022 sarebbe però stato possibile. L'argomentazione secondo cui il numero delle autorità informate doveva rimanere ridotto è comprensibile ma nel caso della COMCO poco giustificabile, visto che è un organo abituato a trattare documenti altamente confidenziali e segreti d'affari.

Nella sua presa di posizione del 25 settembre 2023 elaborata a posteriori, la COMCO ha individuato sei mercati in cui, a seguito della fusione con CS, UBS avrebbe potuto ottenere o rafforzare una posizione dominante (v. n. 8.2.1). In base a ciò, ha raccomandato un esame approfondito della concentrazione, senza però formulare misure,

²²⁵⁵ Presa di posizione della COMCO del 25 settembre 2023 secondo l'art. 10 cpv. 3 LCart e raccomandazione secondo l'art. 45 cpv. 2 LCart, n. 27 segg.

²²⁵⁶ Trascrizione della riunione del CC del 1° novembre 2022, pag. 21.

²²⁵⁷ Trascrizioni delle riunioni del CC del 22 dicembre 2022, 6 gennaio 2023, 2 febbraio 2023 e 22 febbraio 2023.

condizioni od oneri. Nella sua decisione la FINMA ha rilevato che i chiarimenti effettuati erano paragonabili a un esame approfondito della COMCO e che l'incertezza residua in merito alle ripercussioni in determinati mercati era inferiore al pericolo che un ulteriore esame creasse nuovamente incertezza relativa alla stabilità finanziaria e delle banche²²⁵⁸. La protezione dei creditori è stata pertanto privilegiata rispetto alle esigenze in materia di diritto della concorrenza. La nozione di «protezione dei creditori» è presente nella legge sui cartelli (art. 10 cpv. 3 LCart), ma non viene definita. Poiché la FINMA può assumere le competenze della COMCO per motivi di protezione dei creditori e la presa di posizione della COMCO non è vincolante per la FINMA, alla Commissione sembra opportuno definire in modo più chiaro il concetto di «protezione dei creditori».

Raccomandazione n. 20

La Commissione esorta il Consiglio federale a esaminare la disposizione legale secondo cui la FINMA può assumere le competenze della COMCO in determinati casi. La Commissione ritiene che occorra chiarire in particolare la definizione dell'espressione «protezione dei creditori» nonché il momento e il termine entro il quale la FINMA deve contattare la COMCO.

14.3 Ulteriori ambiti d'intervento nel contesto delle banche di rilevanza sistemica

Nell'ambito della presente inchiesta la CPI ha individuato ulteriori ambiti d'intervento che non riguardano direttamente il quadro operativo TBTF, ma che secondo la stessa sono ugualmente rilevanti nel contesto delle banche di rilevanza sistemica.

14.3.1 Diritto della società anonima e posizione dell'azionariato

Come indicato nell'introduzione della terza parte del presente rapporto, la Commissione si è interrogata anche sul ruolo e la posizione dell'azionariato nell'ottica della perdita di fiducia di CS per colpa propria.

Gli azionisti istituzionali che controllano la maggioranza dei diritti di voto in genere non esprimono la loro insoddisfazione nei confronti della politica aziendale di una banca criticandola pubblicamente, ma vendendo le loro azioni²²⁵⁹. Al contrario, nel presente caso, i rappresentanti degli azionisti più piccoli e indipendenti si sono espressi pubblicamente. La fondazione Ethos, che rappresenta le casse pensioni svizzere, aveva chiesto ulteriori limitazioni della prassi retributiva dopo che nel 2017 CS aveva volontariamente ridotto del 40 per cento la sua retribuzione variabile vincolata

²²⁵⁸ Decisione della FINMA in merito a UBS Group SA del 21 maggio 2024, n. 276.

²²⁵⁹ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 22

ai risultati²²⁶⁰, ma queste limitazioni non sono state recepite²²⁶¹. Per anni la sua critica riguardo alla politica retributiva di CS ha avuto poco effetto sui voti consultivi concernenti la relazione sulle retribuzioni della banca, sebbene i risultati di tali voti siano peggiorati nel tempo. Ad esempio nel 2022 la relazione sulle retribuzioni è stata approvata con appena il 50,6 per cento dei voti²²⁶².

Malgrado tutti gli scandali e i procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS, in parte resi pubblici (v. n. 5.3.2), anno dopo anno al consiglio di amministrazione di questa banca è stato conferito il discarico, ovvero gli azionisti hanno rinunciato ad avanzare pretese fondate sulla responsabilità nei confronti di tale organo. Solo lo scandalo Greensill nel 2020 ha avuto conseguenze in questo senso. Il discarico per l'esercizio 2020 è stato sospeso nell'assemblea generale del 2021 alla luce dei problemi emersi poco prima relativi a Greensill e Archegos. In occasione dell'assemblea generale del 2022, tenutasi in modo virtuale e in cui è stata data lettura dei voti degli azionisti, al consiglio di amministrazione è stato negato il discarico per l'esercizio 2020. Per l'esercizio 2021 il discarico è stato concesso ma i temi relativi al caso Greensill ne sono stati temporaneamente esclusi²²⁶³.

Alla luce di questo contesto la CPI si chiede se l'attuale regolamentazione dei diritti degli azionisti nel caso di grandi imprese di rilevanza sistemica non debba essere rivista, ad esempio in relazione al rafforzamento della posizione dei piccoli azionisti. Per queste imprese l'influenza dell'azionariato dovrebbe essere rafforzata perché in caso di fallimento il settore pubblico deve intervenire fornendo garanzie e/o contributi finanziari e assumersi il rischio.

Postulato n. 5: Rafforzare l'azionariato nelle grandi imprese di rilevanza sistemica

La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare approfonditamente come si possa rafforzare l'azionariato, ivi compresi i piccoli azionisti, delle grandi imprese di rilevanza sistemica. Ciò vale in particolare nel caso di decisioni rilevanti per la stabilità del sistema.

²²⁶⁰ *Der Verwaltungsrat veröffentlicht angepasste Anträge zu den Vergütungstraktanden an der ordentlichen Generalversammlung 2017 sowie eine Aktualisierung des Vergütungsberichts*, comunicato stampa di CS del 18 aprile 2017, www.credit-suisse.com/about-us-news/de/articles/media-releases/compensation-update-1804-201704.html (stato: 28 maggio 2024).

²²⁶¹ Rapporto degli esperti Hau/Rochet (2024), pag. 22.

²²⁶² FINMA (2023), Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse, Berna, pag. 54.

²²⁶³ SRF, *Aktionäre lehnen Entlastung der CS-Führung ab*, 29 aprile 2022, www.srf.ch/news/wirtschaft/an-generalversammlung-aktionae-lehnen-entlastung-der-cs-fuehrung-ab (stato: 29 agosto 2024); SRF, *Eine schallende Ohrfeige – die Quittung für verpasste Chancen*, 29 aprile 2022, www.srf.ch/news/wirtschaft/cs-gv-verweigert-decharge-eine-schallende-ohrfeige-die-quittung-fuer-verpasste-chancen (stato: 12 settembre 2024).

14.3.2 Criteri di garanzia di un'attività irreprensibile per la direzione e per il consiglio di amministrazione

Come evidenziato a più riprese, la CPI individua la causa della crisi di fiducia nei confronti di CS in un misto fra cultura discutibile del rischio, gestione lacunosa dei rischi e *governance* insufficiente da parte del consiglio di amministrazione e del consiglio direttivo della banca. Il fatto che la FINMA abbia svolto, nel periodo oggetto dell'inchiesta della CPI, otto procedimenti di *enforcement* contro collaboratori di CS, fra cui anche membri del consiglio direttivo, non fa che corroborare questa constatazione. Quale G-SIB, CS ha avuto un ruolo centrale non solo per la piazza finanziaria svizzera, ma anche per tutto il sistema economico della Svizzera. La CPI ritiene che il comportamento scorretto descritto affondi le sue radici anche in una scarsa consapevolezza delle responsabilità di CS nei confronti dell'economia nazionale svizzera. Per questa ragione, secondo la CPI bisogna interrogarsi sui criteri di garanzia attualmente vigenti riguardanti sia le singole persone sia la direzione e il consiglio di amministrazione in quanto organo più importante di una banca. Questi criteri dovrebbero considerare maggiormente gli interessi generali della piazza economica svizzera. La Commissione ritiene pertanto che, nell'interesse di una direzione ineccepibile e duratura, i criteri di garanzia attualmente vigenti (premesse morali [*propriety*] e qualifiche tecniche [*fitness*]) dovrebbero essere riesaminati e ampliati di conseguenza, in modo che in futuro ad esempio la maggioranza del consiglio di amministrazione sia in grado di dimostrare un legame profondo con la Svizzera.

Postulato n. 6: Verificare i criteri di garanzia per una maggiore responsabilità delle SIB nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se occorre elaborare basi legali in modo che gli organi direttivi delle SIB siano meglio responsabilizzati nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti. Al riguardo occorrerebbe verificare se i vigenti criteri di garanzia (requisito generale e integrità nonché idoneità tecnica) riferiti alla persona candidata ma anche riferiti all'organo dell'istituto nel suo insieme debbano essere completati (fra l'altro l'obbligo di domicilio in Svizzera da almeno dieci anni per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione). Inoltre occorre valutare ulteriori misure mirate.

14.4 Costatazioni sull'applicazione della legge sul Parlamento

L'inchiesta della CPI ha mostrato che diverse disposizioni della LParl concernenti una CPI necessitano di chiarimenti o precisazioni. Oggetto del presente numero 14.4 sono le disposizioni per cui secondo la CPI è necessario agire a livello legislativo nonché descrivere il rispettivo problema e presentare proposte concrete di soluzione.

Le disposizioni relative a una CPI figurano al nono titolo della LParl (art. 163 segg. LParl), laddove in alcuni punti si rimanda ad altre disposizioni della stessa legge. Ad

esempio, per quanto concerne i diritti d'informazione di una CPI la LParl rimanda a quelli delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 150 e 153 segg. LParl)²²⁶⁴.

14.4.1 Lo status del Consiglio federale secondo l'articolo 167 LParl

Lo status del Consiglio federale nelle procedure della CPI è disciplinato all'articolo 167 LParl. Il primo capoverso di questa disposizione prevede che il Consiglio federale ha il diritto di assistere all'audizione, di porre domande complete e di esaminare i documenti esibiti, i pareri e i verbali d'interrogatorio della CPI. La CPI intende abrogare questa disposizione per diversi motivi²²⁶⁵.

- i. Il fatto che il Consiglio federale possa assistere alle audizioni della CPI e visionare i documenti, verbali e perizie inclusi, rappresenta una spaccatura nel principio della separazione dei poteri. Secondo la CPI essa non è compatibile con l'indipendenza dell'alta vigilanza parlamentare sancita dalla Costituzione e pertanto non è giustificabile. Inoltre il Consiglio federale può pronunciarsi davanti alla CPI sul rapporto prima della sua pubblicazione (v. di seguito).
- ii. Il dispositivo secondo cui il Consiglio federale designa uno dei suoi membri quale rappresentante dinanzi alla CPI (art. 167 cpv. 3 LParl) combinato con l'articolo 167 capoverso 1 LParl, fa sì che questo membro sappia quale dei suoi colleghi si è espresso e come. Ciò è problematico per diversi motivi: in primo luogo il consigliere federale interessato ha un vantaggio informativo non giustificato rispetto ai suoi colleghi. Esso inoltre decide quali informazioni sono trasmesse al Governo. In secondo luogo questa fattispecie può avere un impatto negativo sulla collaborazione in seno al Consiglio federale e sulla fiducia reciproca. In terzo luogo questa costellazione non serve all'accertamento della verità da parte della CPI, poiché gli altri consiglieri federali non possono o non vogliono esprimersi liberamente.
- iii. Le stesse conclusioni si possono trarre anche per l'audizione di altre persone al servizio della Confederazione. Il fatto che il capo competente di un dipartimento venga informato sulle dichiarazioni di una persona a lui sottoposta non ha alcuna utilità ai fini dell'indipendenza dell'accertamento della verità da parte della CPI. L'abrogazione di diritti specifici del Consiglio federale non è solo nell'interesse dell'accertamento della verità ma anche della tutela delle persone sentite.

²²⁶⁴ Inoltre per l'assunzione delle prove da parte della CPI si applicano per analogia gli art. 42–48 e 51–54 della legge di procedura civile federale del 4 dicembre 1947 (RS 273), sempre che la stessa LParl non disponga altrimenti (art. 166 cpv. 5 LParl). Per quanto concerne la citazione e un eventuale accompagnamento coattivo di persone soggette all'obbligo di informare sono applicabili per analogia (art. 153 cpv. 3 LParl) gli art. 49, 50 e 201–209 del Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP, RS 312.0).

²²⁶⁵ Cfr. al riguardo anche l'esempio del Cantone di Zurigo che ha recentemente abrogato i diritti procedurali speciali del Consiglio di Stato (revisione totale del 25 marzo 2019 della legge sul Gran Consiglio del Cantone di Zurigo [Kantonsratsgesetz; KRG-ZH; LS 171.1] e del relativo regolamento interno [KRR-ZH; LS 171.11]).

- iv. L'attuale regolamentazione non tiene conto della situazione degli ex consiglieri federali, che non hanno alcun diritto. Non sanno ad esempio quali informazioni delle loro audizioni sono trasmesse al Consiglio federale. Per la CPI ciò non è appropriato. Se i diritti del Consiglio federale secondo l'articolo 167 capoverso 1 LParl non fossero abrogati, si dovrebbe esaminare come rafforzare i diritti degli ex consiglieri federali.

Per completezza si ricorda che un consigliere federale direttamente toccato nei suoi interessi dall'inchiesta dispone dei diritti di cui all'articolo 168 LParl.

Diritto del Consiglio federale di pronunciarsi

A differenza dei diritti di cui all'articolo 167 capoverso 1 LParl, il diritto del Consiglio federale di pronunciarsi e di fornire un parere non deve essere abrogato, bensì concretizzato. L'articolo 167 capoverso 2 LParl stabilisce in particolare che il Consiglio federale può pronunciarsi sul risultato dell'inchiesta davanti alla CPI e in un rapporto all'Assemblea federale. Tale diritto del Consiglio federale dovrebbe essere mantenuto, non da ultimo per la sua importanza in termini di politica statale. Tuttavia esso è da precisare. Dal punto di vista della CPI la prima parte di questa disposizione (pronunciarsi davanti alla commissione) contiene diverse ambiguità: infatti si evince che il Consiglio federale può esprimersi sui risultati di una CPI davanti a quest'ultima. Ciò solleva tuttavia tre domande:

- i. Su che cosa il Consiglio federale può esprimersi?
- ii. Quando può esprimersi il Consiglio federale (tempistica)?
- iii. Il Consiglio federale può esprimersi oralmente o per scritto (forma)?

Secondo la CPI questa disposizione andrebbe precisata in modo da chiarire che si tratta di prevedere un parere del Consiglio federale all'attenzione della commissione sul rapporto finale prima della sua pubblicazione. Il parere del Consiglio federale è pubblicato contemporaneamente al rapporto finale e risulta essere quello all'attenzione dell'Assemblea federale ai sensi della seconda parte del capoverso 2 dell'articolo 167 LParl.

A tal proposito, al Consiglio federale dovrebbe essere concesso un termine ragionevole. Secondo la CPI la definizione di termine ragionevole dovrebbe essere lasciata aperta e decisa caso per caso poiché la durata da stabilire dipende anche dalla portata e dalla complessità del rapporto.

Status speciale del rappresentante del Consiglio federale

L'articolo 167 capoverso 3 LParl prevede uno status speciale per il rappresentante del Consiglio federale dinanzi alla CPI. A tale proposito si rimanda in parte alle problematiche illustrate più sopra. Inoltre questo status speciale può comportare tensioni difficilmente risolvibili soprattutto se il rappresentante è il capo del dipartimento direttamente o maggiormente interessato dall'inchiesta della CPI. Dal punto di vista della CPI tale tensione dovrebbe essere risolta nominando il cancelliere della Confederazione quale referente per il Consiglio federale dinanzi alla CPI, sempre che l'inchiesta non lo riguardi. Nel caso in cui, come richiesto sopra, i suoi diritti speciali secondo l'articolo 167 capoverso 1 LParl venissero abrogati, il Consiglio federale non avrebbe più bisogno di una persona di contatto con la CPI.

14.4.2 Diritti degli interessati secondo l'articolo 168 LParl

L'articolo 168 LParl sancisce i diritti degli interessati. Secondo il capoverso 1, la CPI stabilisce quali persone sono direttamente toccate nei loro interessi dall'inchiesta. Secondo il testo di tale capoverso queste persone sono immediatamente informate e compete loro il diritto di cui all'articolo 167 capoverso 1 LParl. La legge non specifica chi siano le persone direttamente toccate nei loro interessi. La dottrina si limita ad affermare che si tratta di persone che vengono sospettate di aver commesso un errore, per il quale potrebbero essere mossi loro rimproveri²²⁶⁶. Una persona direttamente toccata nei suoi interessi non è quindi una persona coinvolta in modo particolare. Secondo il diritto vigente la persona deve avere commesso un errore. Ciò significa che lo status è attualmente associato a un rimprovero che potrebbe essere non corroborato in un secondo tempo. Se questo status dovesse diventare pubblico, per la persona interessata ciò equivarrebbe a una condanna a priori. L'articolo 168 LParl dovrebbe sancire in modo esplicito che la persona non è menzionata nel rapporto se il rimprovero non è confermato.

Per questo motivo la CPI ha interpretato questa disposizione di conseguenza. La CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» ha a tal proposito proceduto a diversi chiarimenti con i suoi esperti in materia di procedura e precisato questa espressione. Una persona è quindi direttamente toccata nei suoi interessi quando le seguenti condizioni sono soddisfatte in modo cumulativo:

- i. la persona è o è stata un membro del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale o di altri enti incaricati di compiti federali;
- ii. si tratta di una persona che ha esercitato una funzione di alto livello nel contesto oggetto dell'inchiesta, come ad esempio un consigliere federale, il direttore di un ufficio o un quadro dirigenziale di enti decentralizzati, come un'autorità di vigilanza;
- iii. sulla base delle informazioni trasmesse nel corso dell'inchiesta, la CPI dispone di indizi concreti e fondati secondo cui può presumere che la persona interessata che ha commesso l'errore può essere rimproverata. Per definire questo errore la CPI ha elaborato i seguenti tre casi esemplificativi: a) errore di ampia portata con un legame causale diretto con l'oggetto dell'inchiesta, b) presenza di un atto illecito comprovato in modo chiaro e c) ripetuta omissione di atti che sarebbero stati necessari per una gestione conforme al diritto, opportuna ed efficace.

L'inchiesta della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» si distingue dalle inchieste di precedenti CPI per il fatto che sono stati coinvolti numerosi attori, tra cui autorità indipendenti e privati.

²²⁶⁶ Iniziativa parlamentare. Procedura CPI. Protezione giuridica degli interessati. Rapporto della CIP-N del 25 agosto 1994 (FF 1995 I 942, in particolare 947): «Dal punto di vista legislativo è quasi impossibile dare forma concreta alla nozione di persona toccata direttamente nei suoi interessi. Si tratta di persone che vengono sospettate di aver commesso un errore, per il quale potrebbero essere mossi loro rimproveri, nell'ambito a cui si riferisce l'inchiesta parlamentare.»

Una prossima CPI potrebbe presentare una situazione completamente diversa, motivo per cui la prassi della presente CPI non dovrebbe essere trasposta nella legge.

Riguardo all'articolo 168 LParl occorre rilevare che esso si applica anche se un consigliere federale è particolarmente toccato nei suoi interessi. Tuttavia la disposizione non è applicabile se si tratta del membro del Consiglio federale designato quale rappresentante dinanzi alla CPI secondo l'articolo 167 capoverso 3 LParl. In questo caso tale consigliere federale può comunque avvalersi dei diritti di cui all'articolo 167 capoverso 1 LParl.

Nel caso in cui i capoversi 1 e 3 dell'articolo 167 LParl venissero adeguati come illustrato nelle pagine precedenti, quanto scritto sopra non sarebbe più rilevante. Al contempo ciò vuol dire che i diritti sanciti al capoverso 1 dell'articolo 167 LParl dovrebbero essere esplicitamente integrati nel capoverso 1 dell'articolo 168 LParl.

Al contempo bisognerebbe chiarire se la persona ai sensi dell'articolo 168 capoverso 1 LParl, i cui interessi sono direttamente toccati dall'inchiesta, e la persona ai sensi dell'articolo 155 capoverso 3 LParl «contro cui è diretta [...] un'inchiesta» coincidono. Per l'interpretazione dell'espressione «direttamente toccate nei loro interessi» la CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» ha anche impiegato il capoverso 3 dell'articolo 155 LParl. Pertanto una persona è direttamente toccata nei suoi interessi se l'inchiesta è interamente o prevalentemente diretta contro tale persona.

Sorgono inoltre diverse domande concernenti il trattamento di una persona che viene classificata come persona interessata nel corso dell'inchiesta e non dall'inizio. Questa persona deve obbligatoriamente essere ascoltata nuovamente? Questo aspetto dovrebbe essere precisato all'articolo 168 LParl.

14.4.3 Ulteriori sfide e necessità di modifiche puntuali per diverse disposizioni

Utilizzare i lavori di altre commissioni, in particolare delle CdG

L'istituzione di una CPI dura spesso diversi mesi. Le esperienze passate e anche l'esempio concreto della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» mostrano che le CdG spesso svolgono molto rapidamente i primi chiarimenti relativi alla gestione (v. in merito anche n. 1.4.5). Sulla base dell'articolo 171 capoverso 1 LParl, l'istituzione di una CPI da parte dell'Assemblea federale esclude che le CdG e anche le altre commissioni si occupino di effettuare ulteriori chiarimenti circa l'oggetto del mandato conferito alla CPI.

È auspicabile e opportuno che una CPI possa fondarsi sui lavori preparatori delle CdG o di altre commissioni, ma manca la corrispondente base legale. La CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» chiede pertanto di introdurre una disposizione in tal senso all'articolo 171 LParl, in cui si tenga conto del fatto che i diritti specifici delle persone toccate nei loro interessi non sono applicabili nelle procedure delle CdG e di altre commissioni.

Obbligo del segreto secondo l'articolo 169 LParl

L'articolo 169 LParl sancisce l'obbligo del segreto stabilendo che tutte le persone partecipanti alle sedute e alle audizioni sono tenute al segreto fintanto che il rapporto destinato all'Assemblea federale non è pubblicato.

Il campo di applicazione materiale comprende quindi solo le sedute e le audizioni. Dal punto di vista della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse» l'applicazione di tale articolo dovrebbe essere estesa all'intera attività della CPI, poiché dovrebbero essere incluse anche tutte le attività al di fuori delle sedute e delle audizioni (ad es. studio dei dossier, lavori di esperti incaricati ecc.).

Diritti d'informazione della CPI nei confronti delle unità indipendenti o rese autonome

Secondo il capoverso 1 dell'articolo 166 LParl, la CPI ha gli stessi diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 150 e 153 segg. LParl). Da un lato, alla CPI non possono dunque essere taciute informazioni, dall'altro sorgono questioni concernenti l'applicazione concreta, poiché l'oggetto dell'inchiesta di una CPI può essere molto più ampio rispetto al campo di attività della DelCdG o della DelFin. Nel caso presente rivestono particolare interesse i diritti d'informazione della CPI nei confronti di FINMA e BNS.

La CPI ha dovuto affrontare le seguenti questioni di carattere pratico:

- i. La CPI può invitare a un'audizione collaboratori della BNS che non fanno parte della Direzione generale? Secondo quali modalità?
- ii. Quali domande può porre la CPI ai rappresentanti di FINMA e BNS? Quali documenti può richiedere?
- iii. Quali informazioni possono essere ottenute dalla FINMA sui procedimenti di enforcement in corso o conclusi e la CPI può presentare un rapporto in merito?
- iv. È necessario informare il Consiglio federale prima di un'audizione di rappresentanti di FINMA e BNS?

Per rispondere e chiarire tali domande la CPI ha incaricato un esperto esterno, che è giunto alle seguenti conclusioni.

Per quanto concerne la FINMA, l'oggetto dell'alta vigilanza è limitato alle competenze di vigilanza del Consiglio federale. I diritti d'informazione nei confronti della FINMA e del suo personale sono sanciti agli articoli 150, 153–156 e 166–170 LParl, applicabili tuttavia soltanto per l'ambito di vigilanza del Consiglio federale. La FINMA è stata in passato destinataria di una raccomandazione delle CdG, sebbene ciò sia un punto controverso nella dottrina.

Per quanto concerne la BNS è necessario maggiore riserbo. Nell'ambito della politica monetaria, l'oggetto dell'alta vigilanza e dunque anche la portata dei diritti d'informazione si limita alle competenze di cui all'articolo 7 capoverso 2 LBN. Agli organi dell'alta vigilanza è vietato formulare raccomandazioni direttamente alla BNS. In tal senso la BNS si differenzia da altre unità amministrative rese autonome o indipendenti. Al di fuori dell'ambito della politica monetaria si applicano i diritti d'informazione secondo gli articoli 150, 153–156 e 166–170 LParl.

Stesura dei verbali delle sedute della CPI

L'articolo 165 LParl prevede diverse disposizioni in materia di procedura. Il capoverso 3 sancisce che sugli atti di procedura più importanti è steso un verbale. Da un lato, la dottrina e le disposizioni a livello di ordinanza non definiscono in modo concreto cosa siano «gli atti di procedura più importanti». Dall'altro lato la disposizione non corrisponde alla prassi delle commissioni di vigilanza e della CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse»: infatti esse redigono verbali per tutte le sedute. Questa diversa prassi è stata applicata ai lavori della presente CPI ed è stata valutata adeguata e appropriata. La disposizione al capoverso 3 dell'articolo 165 LParl dovrebbe pertanto essere sostituita da una disposizione del seguente tenore:

«Le sedute sono integralmente registrate su un supporto del suono ai fini della verbalizzazione. Gli estratti dei verbali sono presentati per firma alle persone interrogate.»

L'ultima frase corrisponde alla disposizione relativa alla DelCdG ed è applicata di conseguenza dalla CPI «Gestione delle autorità – fusione d'urgenza Credit Suisse». La disposizione relativa alla verbalizzazione deve essere applicata anche quando le persone sono interrogate dagli inquirenti.

Consultazione

La CPI ha presentato per consultazione la bozza del rapporto o suoi estratti a tutte le persone sentite. Ad esse è stato chiesto di informare la CPI sulla presenza di errori materiali o formali nonché sull'esistenza di eventuali riserve in merito al mantenimento del segreto che ne impedissero la pubblicazione. Questo modo di procedere corrisponde alla prassi delle CdG e persegue due obiettivi: da un lato garantire la qualità del rapporto e dall'altro informare le persone sentite sulle dichiarazioni o altre informazioni introdotte nella bozza. Pertanto viene garantito a tutte le persone sentite un diritto parziale di essere consultate che va oltre il diritto vigente.

La prassi ha mostrato che tale consultazione per il singolo caso può essere molto dispendiosa ma è comunque vantaggiosa. Di conseguenza, la CPI ritiene debba essere sancita nella legge. La consultazione delle persone sentite è stata effettuata sull'esempio della prassi delle CdG.

14.4.4 Ulteriore modo di procedere

La CPI ha deciso di presentare un'iniziativa parlamentare per attuare gli aspetti precedentemente illustrati nella LParl. Idealmente questa iniziativa parlamentare dovrebbe essere assegnata per l'ulteriore elaborazione a una delle due CdG.

15 Conclusioni

La CPI è stata incaricata di esaminare la gestione operata negli ultimi anni dal Consiglio federale, dall'Amministrazione federale e da altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di CS con UBS. Si trattava di analizzare la legalità, l'adeguatezza e l'efficacia dell'attività delle autorità e degli organi suddetti

nonché la loro interazione. Il decreto federale alla base del lavoro della Commissione non prevedeva una data finale per la conclusione di questa inchiesta, ma la CPI ha ritenuto importante concluderla il più tempestivamente possibile per consentire alle Camere federali e al Consiglio federale, da un lato, di condurre a termine i progetti già in corso e quelli in parte sospesi e dall'altro di affrontare al più presto gli interventi necessari individuati dalla CPI nell'interesse di assicurare una stabilità duratura della piazza finanziaria.

Conformemente al mandato ricevuto, nel presente rapporto la CPI espone i risultati della sua inchiesta, determina nei limiti del possibile le responsabilità e presenta i campi di ottimizzazione individuati. Le proposte della Commissione concernenti misure volte a eliminare le lacune individuate, che sono state formulate sotto forma di raccomandazioni e interventi parlamentari all'attenzione del Consiglio federale, costituiscono dunque l'elemento centrale del rapporto. Tali raccomandazioni e interventi parlamentari, se non esplicitato diversamente, si riferiscono al disciplinamento e alla vigilanza delle banche di rilevanza sistemica. Per la CPI questa differenziazione è molto importante.

Considerando l'ampiezza dell'oggetto dell'inchiesta, la Commissione è stata costretta a stabilire priorità. Non ha dunque la pretesa di fornire un quadro esaustivo degli eventi e degli sviluppi intervenuti dal 2015. Ha posto l'accento su tematiche strettamente correlate alla fusione d'urgenza e le ha maggiormente approfondite rispetto a quelle che, seppure rilevanti ai fini dell'esame della gestione da parte delle autorità, hanno svolto un ruolo secondario nella gestione della crisi.

1. Situazione iniziale: responsabilità della dirigenza di CS nella crisi di CS e ruolo delle autorità

Prima di tutto la CPI desidera sottolineare, al termine della sua inchiesta, che la responsabilità della difficile situazione in cui è venuto a trovarsi CS, talmente critica da metterne a repentaglio l'esistenza nel marzo 2023, è imputabile al consiglio di amministrazione e al consiglio direttivo di CS degli ultimi anni. Sono stati gli anni di cattiva gestione da parte dei vertici di CS e i diversi scandali nei quali sono state coinvolte le persone incaricate della gestione della banca (tra cui complicità nell'evasione fiscale, riciclaggio di denaro, scandalo dei pedinamenti) e che, unitamente ai cattivi risultati d'esercizio e, nel contempo, alle retribuzioni variabili elevate per l'alta dirigenza, hanno provocato una perdita di fiducia sui mercati. Tra il 2010 e il 2022 i bonus versati al management di CS hanno totalizzato 39,8 miliardi di franchi, a fronte di perdite complessive nello stesso periodo pari a 33,7 miliardi di franchi. A ciò si è aggiunta una sostanziale riluttanza nei confronti dell'attività di vigilanza della FINMA. Nonostante i numerosi interventi di quest'ultima e, in particolare, i diversi procedimenti di *enforcement*, CS non ha fatto progressi durevoli nel rispetto delle disposizioni rilevanti. Persino nel tardo autunno 2022, quando i problemi di CS non potevano più essere ignorati, la banca si è opposta talora con veemenza alle istruzioni della FINMA. Ciò è avvenuto, per esempio, quando la FINMA ha chiesto a CS di creare una *data room* indispensabile per la successiva fusione e anche nella ricerca di possibili partner per la fusione e l'acquisizione.

Ruolo delle autorità nel contesto della cattiva gestione di CS e della sua crisi

Le autorità preposte alla stabilità finanziaria hanno seguito gli sviluppi di CS con grande apprensione al più tardi dall'autunno 2022. Senza i loro preparativi nel 2022 e il loro intervento solerte e coordinato nei giorni critici di marzo 2023, sarebbe stato necessario procedere alla liquidazione (*resolution*) di CS, con conseguenze negative per i mercati finanziari nazionali e internazionali e l'economia stessa. In altre parole, la gestione di crisi attuata dalle autorità è riuscita a impedire una crisi finanziaria mondiale. Questo risultato va giudicato positivamente. Nella valutazione della gestione da parte delle autorità occorre considerare anche che lo stato delle conoscenze successivo agli eventi non è equiparabile a quello contestuale agli eventi. Non è nemmeno possibile valutare a posteriori in modo attendibile quali effetti avrebbero prodotto eventuali decisioni alternative. Nel contempo la CPI intravede potenziali miglioramenti a diversi livelli.

2. Principali critiche alla gestione antecedente alla crisi

La CPI premette che la gestione delle autorità negli anni antecedenti alla crisi non ha causato né aggravato la cattiva gestione e i conseguenti problemi di CS.

Nel contempo la CPI ha identificato diversi *sviluppi nei punti di contatto tra CS e la gestione* delle autorità (v. le spiegazioni seguenti) che potrebbero aver contribuito a rendere ormai impossibile una correzione durevole della situazione critica di CS e a limitare parzialmente il margine di manovra delle autorità nella gestione della crisi.

Efficacia limitata della vigilanza della FINMA e filtro prudenziale inadeguato

La Commissione rileva prima di tutto che la FINMA, in qualità di competente autorità di vigilanza, ha individuato lacune d'importanza centrale presso CS negli anni antecedenti alla crisi (v. cap. 1 e 5). Nessun altro istituto è stato oggetto di un numero così elevato di procedimenti di *enforcement* come CS. L'efficacia della vigilanza della FINMA è stata tuttavia limitata poiché CS si è rifiutato per anni di adempiere con continuità gli oneri posti. In questo contesto la Commissione deplora che la FINMA non sia intervenuta con maggiore severità, per esempio revocando la garanzia di irreprendibilità. In secondo luogo, la CPI è estremamente critica nei confronti delle agevolazioni riconosciute a CS nel 2017. La banca aveva già beneficiato in passato di agevolazioni che la FINMA aveva concesso a causa di un obbligo legale. Il cosiddetto filtro prudenziale accordato nel 2017 ha consentito alla casa madre di CS di computare nei suoi fondi propri la differenza tra la valutazione globale e la valutazione singola delle partecipazioni. Nonostante la legalità del filtro, la CPI ne mette fundamentalmente in discussione l'adeguatezza. Il filtro ha avuto un impatto molto maggiore di quanto originariamente ipotizzato e nell'esercizio 2022 chiuso in perdita ha rappresentato quasi la metà dei fondi propri prudenziali contabilizzati da Credit Suisse SA. Senza questo filtro, le esigenze prudenziali in materia di fondi propri non sarebbero state più adempiute da CS, con uno scarto esiguo già dal 2021 e netto dal 2022. L'insufficiente capitalizzazione ha limitato il margine di manovra dall'autunno 2022. Non è dato sapere se CS sarebbe riuscito ad ampliare la propria base di capitale dal 2017, se non gli fosse stato concesso il filtro. Secondo la CPI, è necessario intervenire urgentemente per quanto riguarda la concessione di agevolazioni.

Sviluppo legislativo – mancanza di un PLB

Per quanto attiene alla *legislazione*, la Commissione constata inoltre che, dal 2015, il Consiglio federale e il Parlamento hanno reso il più possibile allettanti le condizioni di concorrenza per gli istituti bancari svizzeri nell'attuazione degli standard internazionali (Basilea III, principi del BCBS e del FSB). Le autorità hanno prestato attenzione, tra l'altro, a non recepire gli standard internazionali prima di altri Paesi con importanti piazze finanziarie a livello globale. Nei progetti legislativi hanno riconosciuto un'importanza notevole alle esigenze del settore finanziario, sebbene la FINMA e la BNS abbiano ripetutamente assunto posizioni contrarie nell'ottica della stabilità finanziaria. Nello sviluppo della regolamentazione TBTF, il Consiglio federale ha inoltre più volte concesso alle G-SIB termini transitori più lunghi (p. es. esigenze *going concern* e *gone concern*; nuovo principio di liquidità nel 2022) o ha ritardato l'introduzione di nuove norme (p. es. esigenze *going concern* per le case madri). A seguito di questi fattori, dal 2015 la Svizzera non era più annoverata tra i Paesi leader nell'attuazione degli standard internazionali. Tale orientamento è stato proseguito, sebbene le maggiori banche svizzere (e le autorità responsabili ne erano consapevoli) fossero nettamente più grandi rispetto agli istituti finanziari esteri in rapporto all'economia del proprio Paese. In merito alla crisi di CS e alla sua gestione, la Commissione ritiene che sia stata rilevante soprattutto la mancanza di un PLB. A suo avviso, il Consiglio federale è stato troppo titubante nell'introdurlo. Se la Svizzera avesse già avuto a disposizione questo strumento nell'autunno 2022, le autorità avrebbero avuto un maggiore margine di manovra in quel momento e non avrebbero dovuto ricorrere al diritto di necessità inviando ai mercati un segnale preoccupante con un'eventuale introduzione repentina mediante il diritto di necessità o un'introduzione accelerata nel diritto ordinario. Se fosse già stato previsto, il PLB avrebbe indubbiamente contribuito a promuovere la fiducia, anche se a posteriori non è possibile valutarne con certezza l'impatto concreto. La gestione delle autorità al riguardo ha dunque ottemperato al criterio della legalità, ma è risultata solo limitatamente adeguata e, in conclusione, anche solo relativamente efficace.

3. Valutazione della gestione di crisi da parte delle autorità dall'autunno 2022

È difficile indicare da quando concretamente la crisi di CS ha cominciato a delinearsi. In ogni caso, diversi indicatori della situazione economica della banca sono nettamente peggiorati nel corso del 2022. Durante l'estate, CS si è visto costretto ad annunciare un profondo riassetto strategico. Il CC, nella sua qualità di organo di crisi e di coordinamento tra DFF, FINMA e BNS, si è occupato della crisi di CS per la prima volta all'inizio di agosto 2022. Le autorità hanno attivato la modalità di crisi dall'inizio di ottobre 2022, quando CS ha registrato massicci deflussi di liquidità. La CPI reputa che l'inizio di ottobre sia stato il momento opportuno per attivare la modalità di crisi.

L'OD e il CC, di cui facevano parte i principali esponenti delle autorità preposte alla stabilità finanziaria, tenevano ormai riunioni frequenti. La CPI ritiene che questo ampio sostegno abbia giovato alla gestione della crisi. Tuttavia considera in modo critico il fatto che in più occasioni i membri del CC non abbiano immediatamente trasmesso all'OD determinate informazioni. Nell'intero processo non tutte le autorità dispone-

vano generalmente dello stesso livello di conoscenze, il che potrebbe avere impedito un intervento tempestivo e deciso.

Svolgimento di incontri informali dall'autunno 2022

Con i *non-meeting* non formalizzati, che si sono tenuti da fine ottobre 2022 su iniziativa dell'allora capo del DFF e del presidente della BNS, si è creato un formato parallelo all'esistente organizzazione di crisi delle autorità. La Commissione riconosce che questi incontri informali hanno avuto una certa importanza nella preparazione di una fusione tra CS e UBS, nel contempo deplora però che il coordinamento e lo scambio di informazioni con le strutture ordinarie non siano stati garantiti, nonostante le disposizioni al riguardo del *Memorandum of Understanding* sulla collaborazione tripartita, secondo cui le autorità considerano le ripercussioni del loro operato sui settori di responsabilità delle altre parti e coordinano le loro attività.

Esame degli scenari e applicazione del diritto di necessità

Tra l'estate 2022 e marzo 2023 le attività degli organi di crisi, in particolare quelle del CC, sono state in gran parte dedicate alle riflessioni sugli scenari di uscita dalla crisi. A partire dall'autunno 2022 le autorità si sono confrontate in modo continuo e aperto sulle possibili misure d'intervento. Hanno approntato le opzioni previste dal regime TBTF (liquidazione [resolution]; ELA), ma anche ipotizzato nuove misure (TPO; ELA+; acquisizione). A giudizio della CPI, le autorità hanno considerato le principali misure possibili nei loro lavori preparatori.

Uno degli scenari delineati era il risanamento di CS, anch'esso preventivamente preparato dalla FINMA. Lo scenario di un'acquisizione di CS da parte di un'altra banca è stato discusso dall'ottobre 2022. Secondo le autorità, una soluzione svizzera era l'unica opzione percorribile nel breve periodo, mentre una soluzione con una banca estera avrebbe potuto essere realizzata solo a più lungo termine, ma non sono stati condotti accertamenti concreti in proposito. A sostegno degli scenari menzionati, le autorità hanno svolto analisi macroeconomiche, tuttavia non hanno condiviso tempestivamente queste informazioni con l'OD né con il Consiglio federale.

4. Valutazione della gestione della crisi nella fase acuta

A partire dal 15 marzo 2023, le autorità hanno fatto tutto il possibile per mantenere la solvibilità di CS sino al fine settimana e in vista della possibile acquisizione e per disporre di una soluzione praticabile all'apertura delle borse. Nonostante l'enorme pressione di tempo, hanno continuato a elaborare sino alla fine diverse opzioni d'intervento, nella consapevolezza che un'acquisizione da parte di UBS fosse la soluzione preferita al più tardi dal 15 marzo. Domenica 19 marzo, le autorità avevano a disposizione tre opzioni: l'acquisizione di CS da parte di UBS (compresa un'eventuale acquisizione forzata), il risanamento di CS e una temporanea nazionalizzazione (TPO) del gruppo. La CPI ritiene questo operato nell'insieme positivo: le autorità sono riuscite a lavorare parallelamente su più scenari persino in quei giorni febbrili di marzo.

Nella ricerca di una soluzione le autorità si sono adoperate per conciliare in qualche modo gli interessi di CS e UBS, prestando attenzione anche alle ripercussioni finanziarie per la Confederazione. La CPI ritiene che le autorità abbiano svolto un ruolo cruciale nella soluzione raggiunta, in particolare in considerazione del nesso esistente

tra le garanzie statali e il prezzo offerto da UBS. Considerando la situazione molto critica e la conseguente urgenza, la Commissione comprende che in quel momento non c'era più tempo per realizzare un'alternativa con una banca estera e trovare così una soluzione che fosse più favorevole nel lungo periodo in termini di concorrenza e regolamentazione TBTF. La CPI ritiene tuttavia che la soluzione scelta abbia evidenziato chiaramente alcune lacune della regolamentazione TBTF esistente (v. cap. 6).

Applicazione del diritto di necessità

La CPI ha esaminato anche l'applicazione del diritto di necessità nella fase acuta della crisi ed è giunta alla conclusione che la decisione di introdurre il PLB nell'ambito del diritto di necessità il 16 marzo 2023 di fronte all'incombente liquidazione (*resolution*) della banca, con conseguenti considerevoli rischi per la stabilità dei mercati finanziari nazionali e internazionali, ha ottemperato al criterio della legalità. La Commissione ritiene parimenti legale e anche adeguata l'introduzione mediante diritto di necessità dell'ELA+, che ha consentito a CS di proseguire la sua attività, ha assicurato a breve termine la necessaria stabilità finanziaria e ha contribuito a ridurre al minimo i rischi per i contribuenti.

L'ordinanza di necessità del Consiglio federale menzionava, nell'articolo 5a, anche la competenza della FINMA di ordinare l'azzeramento delle obbligazioni AT1. In considerazione dei procedimenti giudiziari in corso, la CPI si concentra nel caso presente su considerazioni di carattere generale relative all'ordine di azzeramento delle obbligazioni AT1. Al riguardo osserva che le obbligazioni AT1 emesse da CS prevedevano per contratto, come disposto dalla legge (art. 29 OFoP), di poter essere completamente azzerate al verificarsi di determinati eventi. Il rischio di azzeramento di tali strumenti era stato peraltro riconosciuto dal mercato, poiché il loro valore era diminuito già prima della metà di marzo 2023. La Commissione constata sostanzialmente che l'ordine di azzerare le obbligazioni AT1 rientrava in tutti gli scenari di soluzione prospettati nel caso CS conformemente allo scopo e al funzionamento di tali strumenti, e non solo nel marzo 2023. In questo contesto la CPI osserva anche che il pacchetto di misure adottato dallo Stato per impedire l'insolvenza di CS era di vasta portata ed è stato emanato sulla base del diritto di necessità. La CPI riconosce al riguardo che lo Stato ha contribuito in misura notevole alla ricerca di una soluzione.

5. Valutazione della gestione da parte delle singole autorità durante l'intero periodo oggetto dell'inchiesta

L'inchiesta della CPI era incentrata sul collegio del Consiglio federale e sui tre organi del MoU in materia di stabilità finanziaria, in concreto il DFF con i competenti uffici specializzati, la FINMA, la BNS e, in misura minore, anche l'ASR. Il rapporto della CPI si focalizza di seguito sui suddetti attori e autorità.

In un'ottica generale, il DFF ha svolto un ruolo chiave. Esso doveva infatti riconoscere la necessità di intervenire a livello legislativo, assumere il coordinamento nella gestione di crisi, informare il Consiglio federale e proporre misure adeguate. Inoltre aveva almeno in parte il ruolo di capofila nell'ambito della gestione dei rischi. Per quanto il monitoraggio della regolamentazione TBTF sia avvenuto regolarmente, è mancata una valutazione strategica della situazione. In particolare il PLB non è stato promosso attivamente per molto tempo nell'ipotesi che in quel momento non avrebbe

ottenuto il consenso della maggioranza in Parlamento. Quando, nell'autunno 2022, la situazione è divenuta critica, l'allora capo del DFF non ha fornito informazioni regolari e approfondite al Collegio governativo per paura di fughe di notizie. A poco sono anche servite le critiche formulate dagli altri colleghi di Governo. La Commissione ritiene pertanto che il Consiglio federale abbia avuto una conoscenza limitata dei problemi e delle opzioni d'intervento. Il passaggio di consegne nel dossier CS è stato, secondo la CPI, carente. La consigliera federale subentrata alla guida del Dipartimento ha messo al corrente il Consiglio federale della situazione di CS poco dopo la sua entrata in carica, ma secondo la CPI anche in questo caso è talora mancata un'informazione approfondita, in particolare relativamente alle diverse opzioni d'intervento percorribili. Nei giorni della fase acuta della crisi la capodipartimento si è impegnata attivamente per trovare una soluzione tra CS e UBS e ha svolto un coordinamento efficace sia con le parti svizzere sia con le autorità estere. Sotto la sua guida le autorità sono riuscite a evitare una crisi finanziaria internazionale.

Il *collegio del Consiglio federale* ha tratto sì un bilancio della normativa TBTF ogni due anni, tuttavia non ha svolto una vera e propria valutazione della situazione. A partire dal 2015 ha preso più volte decisioni che assecondavano le posizioni delle banche, ha ripetutamente omesso di considerare le riserve espresse dalla FINMA e dalla BNS nell'ottica della stabilità finanziaria e ha recepito con lentezza anche gli standard internazionali (v. cap. 2). A partire da novembre 2022 si è occupato a più riprese della difficile situazione di CS. La sua gestione è stata tuttavia ostacolata da quella che la CPI ha considerato una base informativa a lungo insufficiente. Sono state espresse numerose critiche al riguardo in seno al Consiglio federale nel novembre 2022, ma non più nel 2023. Il Consiglio federale è stato messo al corrente solo molto sommariamente dei diversi scenari fino alla crisi di marzo. Anche in quei giorni ha ottenuto soltanto informazioni orali, che non è stato più possibile ricostruire. La Commissione giudica positivamente che il Consiglio federale abbia insistito affinché fossero perseguiti scenari alternativi dato il protrarsi dell'incertezza sull'intesa tra CS e UBS, tuttavia non ha capito quale piano B sarebbe stato scelto.

La BNS ha predisposto misure preparatorie per la concessione dell'ELA già molti anni prima dell'inizio della crisi. Questi preparativi, soprattutto il memorandum d'intesa con CS e la verifica annuale del sostegno di liquidità, si sono dimostrati molto preziosi nella crisi. Oltre al sostegno di liquidità nell'ambito dell'SRS e al PLB introdotto mediante il diritto di necessità, la BNS ha concesso liquidità grazie allo strumento *una tantum* dell'ELA+. Anche lo strumento ordinario dell'ELA è stato utilizzato da una banca per la prima volta. La BNS ha esaminato a più riprese le garanzie computabili delle banche negli scorsi anni, tuttavia l'ELA messo a disposizione nell'ambito della crisi non è stato sufficiente. La CPI si chiede se la prassi seguita dalla BNS in merito alla concessione di liquidità e alle garanzie computabili non sia troppo restrittiva. Secondo la Commissione è necessario chiarire questo aspetto. Le basi legali devono essere modificate in modo da conferire alla BNS la competenza di imporre alle SIB misure preparatorie per un eventuale ricorso a un sostegno straordinario di liquidità. Dovrebbero inoltre essere adottate misure che riducano la stigmatizzazione correlata all'ELA.

Negli anni precedenti alla crisi, la *FINMA* ha ripetutamente criticato la mancanza di una cultura del rischio, l'insoddisfacente situazione del capitale della casa madre e la

politica delle retribuzioni variabili. Si è impegnata per sfruttare appieno gli strumenti a sua disposizione. La sua attività di vigilanza è stata conforme al diritto, ma talora inadeguata e non pienamente efficace. Alla CPI risulta dunque incomprensibile che, nonostante le numerose negligenze commesse dalla banca, non sia stato possibile stabilire per esse una responsabilità causale. In particolare la CPI non è riuscita a capire la concessione del filtro prudenziale (v. cap. 2).

Al delinearsi della crisi la FINMA ha progressivamente intensificato la vigilanza e ha sollecitato CS a preparare diverse misure, soprattutto relativamente alla ricerca di un partner acquirente e anche alla finalizzazione del piano di risanamento. La Commissione esprime un giudizio positivo sulla simulazione *valuation in resolution*. Inoltre, la FINMA ha appurato scrupolosamente i rischi giuridici nei giorni di marzo e ha assicurato il coordinamento internazionale in caso di risanamento.

La CPI ha esaminato anche la collaborazione tra la BNS, la FINMA e il DFF in merito alla stabilità finanziaria prima e durante la fase acuta della crisi e osserva che la stessa è sancita soltanto in un MoU, ritenuto dalla CPI una base giuridica troppo poco vincolante e, in parte, anche scarsamente dettagliata. E questo alla luce del fatto che durante la gestione della crisi sono emerse tensioni relative ai diversi ruoli e ai conseguenti conflitti di obiettivi, che non sempre hanno favorito la ricerca di una soluzione. Al riguardo si ravvede la necessità di intervenire.

L'ASR ha sottoposto a controlli le società di revisione di CS tra il 2015 e il 2022 ogni anno, ma solo nel 2015 e nel 2016 ha effettuato verifiche estese, che comprendevano sia audit prudenziali (*regulatory audit*) sia audit finanziari (*financial audit*). La CPI ritiene che debbano essere eliminate le lacune formali presenti nella motivazione della decisione in merito ai controlli effettuati negli altri anni, anche perché non è stata ritenuta necessaria un'ispezione estesa nel 2021, quando è cambiata la società di revisione di CS. In generale l'ASR ha omesso di adeguare la frequenza dei controlli nonostante il delinearsi delle difficoltà di CS e ha rinunciato a effettuare verifiche ad hoc e controlli a posteriori fino a dopo la fase acuta della crisi nel marzo 2023. Secondo la CPI, in futuro occorrerà adottare un modello di vigilanza basato sui rischi e dinamico per le SIB, oltre a intensificare la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la FINMA e l'ASR. Ci si chiede peraltro se l'attuale sistema di vigilanza duale sia opportuno (v. cap. 6).

6. Costatazioni generali sulla legislazione TBTF e interventi attualmente necessari

Due significative discrepanze emergono attualmente tra la regolamentazione svizzera TBTF e gli standard internazionali: l'assenza di un PLB e la configurazione della garanzia dei depositi. La CPI constata che il pacchetto di misure presentato dal Consiglio federale dopo la crisi di CS nel suo rapporto del 10 aprile 2024 sulla stabilità delle banche non prevede modifiche in materia di garanzia dei depositi. Un progetto per l'introduzione di un PLB è tuttora pendente in Parlamento al momento della pubblicazione del rapporto della CPI. La Svizzera non dispone inoltre di una TPO espressamente sancita nella legge. La CPI ravvede un conflitto di obiettivi tra gli aiuti statali sotto forma di TPO, introdotta nel contesto di un risanamento o di una liquidazione (*resolution*), e la regolamentazione TBTF, il cui scopo è fondamentalmente evitare tali aiuti.

La Commissione è giunta anche alla conclusione che la legislazione TBTF è eccessivamente incentrata sulla Svizzera, in particolare nella pianificazione d'emergenza. La focalizzazione del piano d'emergenza sulle unità svizzere di rilevanza sistemica avrebbe potuto costituire un problema per la distribuzione della liquidità all'interno del gruppo in caso di ricorso all'ELA. La Commissione è dunque del parere che il piano di liquidazione (*resolution plan*) di una G-SIB operante dalla Svizzera a livello internazionale debba considerare le correlazioni internazionali. Per superare una crisi che colpisce una G-SIB, come quella vissuta da CS, occorre coordinarsi con le autorità di vigilanza estere. In base ai suoi obiettivi, la legislazione TBTF deve non solo proteggere il sistema finanziario svizzero, ma anche essere attuabile nel contesto internazionale ed evitare lo scoppio di una crisi finanziaria internazionale.

Sulla base degli eventi che hanno travolto CS, la Commissione ha inoltre riconosciuto che la regolamentazione TBTF non è concepita per fare fronte a una crisi di fiducia. Come già menzionato, la Commissione auspica l'introduzione di un PLB. Ritiene altresì che la legislazione sia incentrata in misura eccessiva su diversi parametri chiave, mentre sono trascurati importanti indicatori di mercato.

La CPI riconosce la necessità di intervenire pure sul disciplinamento della sorveglianza dei revisori. Occorrerebbe ripensare l'attuale sistema di vigilanza, valutando anche l'attribuzione diretta del mandato e l'opportunità di una rotazione obbligatoria delle società di revisione ai fini dell'efficacia della vigilanza. Inoltre potrebbe essere ragionevole introdurre regole più stringenti soprattutto per le SIB e le G-SIB.

In generale, dal punto di vista della CPI è indispensabile considerare adeguatamente nella regolamentazione il fatto che l'unica G-SIB rimasta in Svizzera ha dimensioni di gran lunga superiori a quelle di altri istituti finanziari esteri in rapporto al rispettivo PIL nazionale. In particolare, la legislazione TBTF deve essere ulteriormente sviluppata e adeguata alle dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera. È necessario attribuire un peso maggiore agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso nonché ai pareri condivisi degli organi responsabili della stabilità finanziaria.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sottopone all'Assemblea federale il proprio rapporto sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse affinché ne prenda atto.

17 dicembre 2024

In nome della Commissione

La presidente: Isabelle Chassot, consigliera agli Stati

La vicepresidente: Franziska Ryser, consigliera nazionale

La segretaria: Ursina Jud Huwiler

Il segretario supplente: Stefan Koller

Elenco delle raccomandazioni, delle mozioni, dei postulati e delle iniziative parlamentari

Raccomandazioni

Raccomandazione n. 1

Il Consiglio federale è esortato a considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali delle SIB e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera nella futura impostazione della regolamentazione TBTF. Nel farlo dovrà dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso come anche ai pareri congiunti degli organi responsabili della stabilità finanziaria.

La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di integrare nei suoi rapporti di valutazione conformemente all'articolo 52 LBCR un'analisi strategica completa concernente l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF.

Raccomandazione n. 2

Nell'ambito della gestione dei rischi, il Consiglio federale è esortato ad esaminare in quali casi sarebbe appropriato introdurre un diritto di far passare un rischio al livello del Consiglio federale («diritto di escalation») nonché le misure necessarie per introdurre tale diritto. Occorre tenere conto specialmente dei rischi per il Consiglio federale.

È altresì esortato a garantire la transizione tra gestione dei rischi e gestione delle crisi e a creare a tale scopo un canale istituzionalizzato. In particolare, il Consiglio federale esamina come possa essere rafforzato il ruolo della CSG in questo settore.

Raccomandazione n. 3

Il Consiglio federale è esortato a creare le necessarie condizioni affinché la FINMA attui e possa attuare efficacemente i suoi procedimenti di enforcement. In particolare occorre verificare se l'articolo 22 capoverso 2 LFINMA debba essere modificato per permettere, in linea di principio, alla FINMA di comunicare su singoli procedimenti di enforcement nei confronti di banche di rilevanza sistemica. Al riguardo deve essere tenuta specialmente in considerazione la situazione giuridica all'estero in riferimento alla comunicazione pubblica delle autorità di vigilanza.

Raccomandazione n. 4

Il Consiglio federale è esortato a verificare se la qualità e la quantità dei fondi propri delle SIB sono sufficientemente salvaguardate con le attuali esigenze, affinché la solidità delle SIB sia garantita.

Raccomandazione n. 5

La CPI esorta il Consiglio federale a considerare un disegno di legge per le SIB che limiti i rimedi giuridici e abbrevi notevolmente le procedure di ricorso contro le decisioni prudenziali della FINMA.

Raccomandazione n. 6

La CPI invita il Consiglio federale a migliorare la trasparenza e la tracciabilità dei processi ispettivi dell'ASR riguardanti le SIB, in particolare documentando in modo più formalizzato e sistematico le decisioni sulla portata delle ispezioni. Inoltre è necessario adeguare in funzione dei rischi la frequenza e la portata delle ispezioni riguardanti le SIB e introdurre un approccio di vigilanza più dinamico.

Raccomandazione n. 7

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurare che l'ASR verifichi approfonditamente l'attuazione delle misure correttive. Per farlo va privilegiato un approccio sistematico piuttosto che i controlli a campione al fine di garantire la piena conformità agli standard di qualità.

Raccomandazione n. 8

La Commissione esorta il Consiglio federale a garantire che la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la FINMA e l'ASR si intensifichino e il relativo coordinamento migliori. A tal proposito va esaminata la possibilità di adottare una convenzione di collaborazione maggiormente vincolante ad esempio nel quadro di un Memorandum of Understanding.

Per garantire una vigilanza continua, armonizzata e basata sui rischi è necessario promuovere un intenso scambio a livello strategico sugli istituti finanziari a rischio e, per quanto concerne gli audit finanziari (*financial audit*, FA) e prudenziali (*regulatory audit*, RA), anche a livello operativo. Inoltre deve essere garantito che l'ASR riceva tutte le indicazioni rilevanti dalla FINMA e le integri sistematicamente nella sua strategia di vigilanza. Occorre in aggiunta verificare la necessità di definire in generale una modalità di crisi formale per rafforzare la collaborazione tra l'ASR e la FINMA in tempi di crisi.

Raccomandazione n. 9

Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure concertate a livello internazionale e mirate possono essere adottate nei casi di una corsa agli sportelli (*bank run*) digitale.

Raccomandazione n. 10

La Commissione esorta il Consiglio federale a vegliare affinché il DFF e la BNS si informino reciprocamente in modo più proattivo su importanti sviluppi riguardanti le banche di rilevanza sistemica e le loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria. Questo scambio di informazioni può avvenire nell'ambito delle strutture ordinarie esistenti o mediante la conclusione di un altro MoU bilaterale tra il DFF e la BNS.

Raccomandazione n. 11

La Commissione esorta il Consiglio federale a documentare in forma appropriata i contenuti discussi con la BNS nell'ambito degli scambi periodici sulla situazione economica e sulla politica monetaria (art. 6 LBN) e quelli discussi con la FINMA nell'ambito degli scambi sulla strategia dell'attività di vigilanza e su questioni di attualità della politica finanziaria (art. 21 cpv. 2 LFINMA).

Raccomandazione n. 12

La CPI chiede al Consiglio federale di adoperarsi affinché le autorità del Memorandum of Understanding (MoU) concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari trasmettano senza indugio le informazioni ai diversi membri degli organi di crisi e tra i diversi livelli (operativo e strategico). In particolare le informazioni contenute nei rapporti annuali della BNS sulla stabilità finanziaria devono essere discusse con tutte le autorità coinvolte.

Inoltre il Consiglio federale deve fare in modo che le autorità del MoU adottino misure affinché gli incontri informali si conformino meglio alle strutture ordinarie del MoU. Eventuali decisioni devono essere prese dagli organi competenti.

Infine deve adoperarsi affinché i corrispondenti sistemi informatici e di comunicazione tra le autorità siano idonei a garantire una stretta collaborazione in tempi di crisi.

Raccomandazione n. 13

Il Consiglio federale è esortato ad assicurarsi che in caso di affari importanti sia informato in misura appropriata, se opportuno mediante documentazione scritta. A tal proposito va scelta una procedura che sia in grado di escludere violazioni del segreto d'ufficio. La CPI esorta inoltre il Consiglio federale e il presidente della Confederazione ad avvalersi, in situazioni comparabili, delle competenze di cui all'articolo 12a capoverso 2 e all'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA nonché a far rispettare la modalità scritta per le informazioni al Collegio.

Raccomandazione n. 14

Il Consiglio federale è esortato a riesaminare le regole relative al passaggio di consegne nei dipartimenti. A tal fine deve elaborare un processo istituzionalizzato che vada oltre la semplice lista di controllo.

Raccomandazione n. 15

La CPI esorta il Consiglio federale ad adoperarsi affinché le autorità interessate adottino i necessari provvedimenti per verbalizzare adeguatamente le loro riunioni in modo da garantire la tracciabilità delle decisioni. In particolare devono essere verbalizzate secondo criteri uniformi le riunioni dei canali di scambio istituzionalizzati tra la SFI e la FINMA, nonché le riunioni che hanno luogo in tempi di crisi acute (p. es. riunioni del CC e dell'OD), anche se soltanto in forma molto succinta.

Raccomandazione n. 16

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che in caso di crisi, per affari che coinvolgono allo stesso modo più autorità, siano disciplinate tempestivamente le responsabilità. Inoltre, in caso di crisi le competenze devono essere chiaramente definite e per i contatti con gli attori esterni deve essere designato un interlocutore principale.

Raccomandazione n. 17

La Commissione esorta il Consiglio federale a rispettare il principio di trasparenza dell'Amministrazione anche nell'emanazione del diritto di necessità e ad applicare la legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza. Esorta inoltre il Consiglio federale, d'intesa con l'IFPDT, la FINMA e la BNS, a eliminare proattivamente eventuali incertezze giuridiche relative al diritto d'accesso a informazioni secondo la LTras in presenza di situazioni come quella verificatasi nel marzo 2023.

Raccomandazione n. 18

La CPI raccomanda al Consiglio federale di esaminare se la vigilanza della revisione sulle SIB non possa essere conferita alla sola FINMA.

Raccomandazione n. 19

La Commissione invita il Consiglio federale a garantire il coinvolgimento precoce e costante dell'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'emanazione del diritto di necessità e ad assicurare che le posizioni dell'Ufficio siano portate a conoscenza del collegio in forma adeguata.

Raccomandazione n. 20

La Commissione esorta il Consiglio federale a esaminare la disposizione legale secondo cui la FINMA può assumere le competenze della COMCO in determinati casi. La Commissione ritiene che occorra chiarire in particolare la definizione dell'espressione «protezione dei creditori» nonché il momento e il termine entro il quale la FINMA deve contattare la COMCO.

Mozioni

Mozione n. 1: Adeguare gli obiettivi della legislazione TBTF

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all'Assemblea federale un disegno in cui l'articolo concernente lo scopo della regolamentazione TBTF (art. 7 cpv. 2 LBCR) sia adeguato sulla base degli insegnamenti tratti dalla crisi di CS.

In base ai suoi obiettivi, la legislazione TBTF deve non solo proteggere il sistema finanziario svizzero, ma anche essere attuabile nel confronto internazionale ed evitare lo scoppio di una crisi finanziaria internazionale.

Mozione n. 2: Limitare le agevolazioni in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un disegno di atto legislativo all'Assemblea federale che limiti la concessione di agevolazioni secondo l'articolo 4 capoverso 3 LBCR in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB. La concessione di agevolazioni deve essere trasparente, imperativamente limitata nel tempo e corredata di un chiaro piano di abbandono graduale.

Mozione n. 3: Accrescere la capacità di imporsi della FINMA

Il Consiglio federale è invitato a esaminare opportune misure per accrescere la capacità di imporsi della FINMA nei confronti delle SIB e a sottoporre tali misure all'Assemblea federale. Le misure da esaminare sono tra l'altro le seguenti:

- a. introdurre la competenza di infliggere multe sia nei confronti delle SIB sia nei confronti di privati;
- b. ampliare la gamma di strumenti a disposizione della FINMA per intervenire precocemente mediante misure differenziate nel tempo;
- c. definire esplicitamente la competenza di ordinare una pianificazione di capitale alle SIB;
- d. adeguare le pertinenti basi legali affinché la FINMA disponga le sue raccomandazioni alle SIB nell'ambito della vigilanza bancaria sostanzialmente in modo formale;
- e. altre misure rispetto a quelle elencate per permettere alla FINMA di affrontare le grandi banche da pari a pari.

Mozione n. 4: Ampliare le competenze della BNS nei confronti delle SIB in relazione all'ELA

Il Consiglio federale è incaricato di modificare le basi legali in modo da conferire alla BNS la competenza di imporre alle SIB misure preparatorie per un eventuale ricorso a un sostegno straordinario di liquidità. È inoltre esortato ad adottare misure che riducano la stigmatizzazione correlata al ricorso all'ELA.

Postulati

Postulato n. 1: Attenuare il rischio di conflitti d'interesse nell'ambito della revisione di banche

La Commissione incarica il Consiglio federale di riesaminare l'attuale regolamentazione della vigilanza della revisione per le SIB concentrandosi sull'attenuazione del rischio di conflitti d'interesse e di valutare pertinenti misure, per esempio un'attribuzione diretta del mandato o la rotazione obbligatoria delle società di revisione.

Postulato n. 2: Verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e rafforzare il ruolo della CaF

Il Consiglio federale è incaricato di verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF e di riferire in merito mediante rapporto. Occorre rafforzare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e dunque il ruolo della CaF. In particolare, il Consiglio federale dovrà esaminare l'introduzione di una facoltà di escalation in relazione ai rischi, dalle unità amministrative gerarchicamente subordinate alla CaF. Il Consiglio federale dovrà presentare un piano in tal senso nel suo rapporto.

Postulato n. 3: Evitare incentivi sbagliati nelle retribuzioni e nella distribuzione dei dividendi delle SIB

Il Consiglio federale è incaricato di valutare quali misure siano necessarie per evitare che i sistemi di retribuzione e la distribuzione dei dividendi delle SIB creino incentivi sbagliati. In particolare non devono essere corrisposte le cosiddette retribuzioni variabili (premi di risultato) in mancanza di risultati positivi dell'attività.

Postulato n. 4: Agevolare la governance della FINMA

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare come la disposizione di cui all'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA possa essere modificata o eventualmente abrogata per agevolare la *governance* della FINMA in riferimento ai rapporti di lavoro tra direzione e consiglio di amministrazione. In questo contesto deve anche esaminare se e in quali situazioni i procedimenti di *enforcement* nei confronti di banche di rilevanza sistemica debbano essere considerati affari di grande portata ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA.

Postulato n. 5: Rafforzare l'azionariato nelle grandi imprese di rilevanza sistemica

La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare approfonditamente come si possa rafforzare l'azionariato, ivi compresi i piccoli azionisti, delle grandi imprese di rilevanza sistemica. Ciò vale in particolare nel caso di decisioni rilevanti per la stabilità del sistema.

Postulato n. 6: Verificare i criteri di garanzia per una maggiore responsabilità delle SIB nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se occorre elaborare basi legali in modo che gli organi direttivi delle SIB siano meglio responsabilizzati nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti. Al riguardo occorrerebbe verificare se i vigenti criteri di garanzia (requisito generale e integrità nonché idoneità tecnica) riferiti alla persona candidata ma anche riferiti all'organo dell'istituto nel suo insieme debbano essere completati (fra l'altro l'obbligo di domicilio in Svizzera da almeno dieci anni per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione). Inoltre occorre valutare ulteriori misure mirate.

Iniziative parlamentari

La CPI ha deciso di presentare un'iniziativa parlamentare volta ad adeguare le disposizioni della legge sul Parlamento concernenti la CPI. L'iniziativa parlamentare sarà depositata in differente sede.

Elenco delle abbreviazioni

AdC LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
AFF	Amministrazione federale delle finanze
ASB	Associazione svizzera dei banchieri
ASF	<i>Available stable funding</i>
ASR	Autorità federale di sorveglianza dei revisori
AT1	<i>Additional tier 1 capital</i>
BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i> , Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
BCE	Banca centrale europea
BNS	Banca nazionale svizzera
BoE	<i>Bank of England</i>
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CaF	Cancelleria federale
CBLB	<i>Central bank liquidity backstop</i>
CC	Comitato per le crisi finanziarie
CdA	Consiglio di amministrazione
CdF	Commissioni delle finanze delle Camere federali
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi
CET1	<i>Common-equity-tier-1 capital</i>
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche
CIP-N	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale
CIP-S	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati

Clausola MAC	Clausola <i>material adverse change</i>
CMC	<i>Crisis Management College</i>
CMG	<i>Crisis Management Group</i>
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale (RS 311.0)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
CPMI	Comitato per i pagamenti e le infrastrutture di mercato
CPP	Codice di procedura penale (RS 312.0)
CS	Credit Suisse
CSG	Conferenza dei segretari generali
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelCdG	Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
D-SIB	<i>Domestic systemically important bank</i>
ELA	<i>Emergency liquidity assistance</i>
ELA+	<i>Emergency liquidity assistance plus</i>
ENA	Comitato di enforcement della direzione della FINMA
FA	<i>Financial Audits</i>
FCA	<i>Financial Conduct Authority</i>
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
Fed	<i>Federal Reserve System</i>
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo monetario internazionale (<i>International Monetary Fund</i> [IMF])
FSAP	<i>Financial Sector Assessment Program</i>
FSB	<i>Financial Stability Board</i>

GAAP	<i>Generally accepted accounting principles</i>
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali
G-SIB	<i>Global systemically important bank</i>
HQLA	<i>High quality liquid assets</i>
IAASB	<i>International Auditing and Assurance Standards Board</i>
IADI	<i>International Association of Deposit Insurers</i>
IAIS	Associazione internazionale degli organi di vigilanza nel settore assicurativo
ICSID	<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>
IFRS	<i>International financial reporting standards</i>
IOSCO	Organizzazione internazionale delle Autorità di controllo dei mercati finanziari (EN: <i>International Organization of Securities Commissions</i>)
IPO	<i>Initial public offering</i>
ISA	<i>International Standards on Auditing</i>
KRG-ZH	Legge sul Gran Consiglio del Cantone di Zurigo del 25 marzo 2019 (LS 171.1)
KRR-ZH	Regolamento del Gran Consiglio del Cantone di Zurigo del 25 marzo 2019 (LS 171.11)
LBCR	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche; RS 952.0)
LCA	Legge federale del 2 aprile 1908 sul contratto d'assicurazione (Legge sul contratto d'assicurazione, RS 221.229.1)
LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i>
LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS 956.1)
LICol	Legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale (Legge sugli investimenti collettivi, RS 951.31)
LInFi	Legge federale del 19 giugno 2015 sulle infrastrutture del mercato finanziario e il comportamento sul mercato nel commercio di valori mobiliari e derivati (Legge sull'infrastruttura finanziaria, RS 958.1)
LIsFi	Legge federale del 15 giugno 2018 sugli istituti finanziari (Legge sugli istituti finanziari, RS 954.1)
LNB	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, RS 951.11)

LOF	Legge del 25 giugno 1930 sulle obbligazioni fondiarie (RS 211.423.4)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LoLR	<i>Lender of last resort</i>
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LR	<i>Leverage ratio</i>
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (Legge sul riciclaggio di denaro, RS 955.0)
LSA	Legge federale del 17 dicembre 2004 sulla sorveglianza delle imprese di assicurazione (Legge sulla sorveglianza degli assicuratori, RS 961.01)
LSerFi	Legge federale del 15 giugno 2018 sui servizi finanziari (Legge sui servizi finanziari, RS 950.1)
LSR	Legge federale del 16 dicembre 2005 sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (Legge sui revisori, RS 221.302)
LTras	Legge federale del 17 dicembre 2004 sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza, RS 152.3)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NAV	<i>Net asset value</i>
NSFR	<i>Net stable funding ratio</i>
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
OA-FINMA	Ordinanza del 5 novembre 2014 sugli audit dei mercati finanziari (RS 956.161)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OD	Organo direttivo
OLiq	Ordinanza del 30 novembre 2012 sulla liquidità delle banche e delle società di intermediazione mobiliare (Ordinanza sulla liquidità; RS 952.06)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
Org-DFGP	Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (RS 172.213.1)
OS-ASR	Ordinanza dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori del 17 marzo 2008 concernente la sorveglianza delle imprese di revisione (Ordinanza sulla sorveglianza ASR, RS 221.302.33)

OSRev	Ordinanza del 22 agosto 2007 sull’abilitazione e la sorveglianza dei revisori (RS 221.302.3)
PC	Legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale (RS 273)
PCAOB	<i>Public Company Accounting Oversight Board</i>
PIOB	<i>Public Interest Oversight Board</i>
PLB	<i>Public liquidity backstop</i>
PONV	<i>Point of non-viability</i>
PRA	<i>Prudential Regulation Authority</i>
RA	<i>Regulatory Audits</i>
RS	Raccolta sistematica delle leggi federali
RSF	<i>Required stable funding</i>
RU	Raccolta ufficiale
RWA	<i>Risk weighted assets</i>
SCV	<i>Single client view</i>
SEC	<i>United States Securities and Exchange Commission</i>
SECO	Segreteria di Stato dell’economia
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie
SIB	<i>Systemically important bank</i>
SMR	<i>Senior managers regime</i>
SRF	<i>Schweizer Radio und Fernsehen</i>
SRS	Schema di rifinanziamento straordinario
T1	Capitale <i>tier 1</i>
T2	Capitale <i>tier 2</i>
TBTF	<i>Too big to fail</i>
TF	Tribunale federale
TLAC	<i>Total loss absorbing capacity</i>
TPA	<i>Tripartite agent</i>
TPO	<i>Temporary public ownership</i>
UFAP	Ufficio federale delle assicurazioni private
UFG	Ufficio federale di giustizia
usam	Unione svizzera delle arti e dei mestieri
ViR	<i>Valuation in resolution</i>

Glossario

Aare	Nome in codice generico utilizzato dall'autunno 2022 dalle autorità (in particolare dal DFF) per i preparativi a un eventuale intervento di crisi nel caso CS.
Approccio NAV	Approccio del <i>net asset value</i> . Metodo di calcolo retrospettivo che determina il valore patrimoniale netto del fondo per scopi prudenziali.
AT1	<i>Additional tier 1 capital</i> , fondi propri di base supplementari. In un'ottica di bilancio rappresentano capitale di terzi, ma sotto il profilo prudenziale sono considerati capitale proprio. Si tratta di obbligazioni a termine che, in caso di difficoltà finanziarie della banca emittente – a seconda di quanto previsto nel contratto –, possono essere convertite in azioni o azzerate. Gli strumenti AT1 servono quale capitale <i>going concern</i> e possono coprire le perdite prima degli azionisti, allo scopo di ridurre i rischi per i contribuenti.
B1; B2; BX	Nomi in codice utilizzati dalle autorità per riferirsi alle varie banche. B1 sta per UBS, B2 per Credit Suisse e BX si riferisce a una banca estera (non definita).
<i>Bail-in</i>	Conversione del capitale di terzi in capitale proprio o riduzione dei crediti disposte dalla FINMA nel quadro di una procedura di risanamento.
<i>Bail-in bond</i>	Strumenti di debito a copertura delle perdite nel caso di misure di insolvenza. Costituiscono capitale di terzi e possono essere convertiti in capitale proprio tramite <i>bail-in</i> .
<i>Bail-out</i>	Salvataggio di un'impresa da parte dello Stato, in particolare nel settore bancario mediante una ricapitalizzazione da parte dello Stato o una nazionalizzazione, i cui costi sono assunti dai contribuenti.
Banca madre	Unità operativa superiore di un gruppo finanziario assoggettata alla vigilanza prudenziale completa di un'autorità di vigilanza sui mercati finanziari. All'interno del gruppo CS, la banca madre è Credit Suisse SA a livello di singolo istituto (non consolidato).
<i>Bank run</i>	Corsa agli sportelli di una banca da parte dei depositanti che vogliono prelevare i propri depositi in denaro il più rapidamente possibile. Oggi si parla anche di <i>digital bank run</i> o corsa digitale agli sportelli, poiché la digitalizzazione ha accelerato questo processo.

Basilea I	L'Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali delle banche, emanato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, si prefigge di rafforzare la stabilità del sistema finanziario internazionale e di promuovere la parità concorrenziale fra le banche. Nel 1988 è stata adottata la versione originaria dell'Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali (detta Basilea I), che aveva come elemento centrale la copertura minima dei rischi di credito. Il testo è stato integrato nel 1996 con le prescrizioni sui requisiti patrimoniali per i rischi di mercato.
Basilea II	Prima revisione dell'Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali, emanata nel 2004 dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e comprendente fra l'altro il sistema a tre pilastri.
Basilea III	La seconda revisione (Basilea III) è stata decisa dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria in seguito alla crisi finanziaria globale del 2008.
BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i> (Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria). Il BCBS è la più importante organizzazione per lo sviluppo di standard internazionali in materia regolamentazione relativa alla vigilanza bancaria. Il suo mandato consiste nel rafforzare a livello mondiale la regolamentazione, la vigilanza e le pratiche appropriate delle banche allo scopo di migliorare la stabilità finanziaria.
<i>Break-up</i>	Lo scenario di <i>break-up</i> è un elemento del piano di liquidazione (<i>resolution plan</i>) delle G-SIB svizzere. In questo scenario il risanamento non è andato a buon fine o non presenta prospettive di successo. In tal caso la priorità viene attribuita al mantenimento dell'unità svizzera, mentre il resto del gruppo è liquidato.
Capitale going concern	Ai sensi dell'OFoP, per le banche svizzere di rilevanza sistemica il capitale <i>going concern</i> equivale ai fondi propri necessari alla continuazione dell'attività ordinaria della banca. Si tratta di una delle componenti dello standard TLAC. Questo capitale deve consentire alle banche di continuare a svolgere la loro attività nonché fornire i loro servizi, in modo che, in caso di crisi, non necessitino di interventi statali né di essere risanate o liquidate. I fondi propri computabili sono suddivisi, in base al livello di qualità, in fondi propri di base (<i>tier 1</i>) e fondi propri complementari (<i>tier 2</i>). La componente essenziale è rappresentata dai fondi propri di base, che si compongono dei fondi propri di base di qualità primaria (<i>common equity tier 1</i> , CET1) e dei fondi propri di base supplementari (<i>additional tier 1</i> , AT1).

Capitale <i>gone concern</i>	Ai sensi dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP), per le banche svizzere di rilevanza sistemica il capitale <i>gone concern</i> equivale ai fondi supplementari in grado di assorbire le perdite. Si tratta qui dell'altra componente dello standard TLAC. Questo capitale deve consentire alle banche di garantire il proprio risanamento o di continuare a svolgere le funzioni di rilevanza sistemica in un'unità funzionante, liquidando le altre unità in caso di crisi. Nella maggior parte dei casi, queste esigenze sono adempiute con i cosiddetti <i>bail-in bond</i> , strumenti di debito espressamente ideati a copertura delle perdite in caso di applicazione di misure di insolvenza. La conversione in fondi propri avviene nell'ambito di un <i>bail-in</i> disposto dall'autorità.
CBLB	<i>Central bank liquidity backstop</i> . Sostegno di liquidità che una banca centrale concede a una banca di rilevanza sistemica che si trova in una procedura di risanamento.
Clausola di recesso	Vedi Clausola MAC.
Clausola MAC	Clausola <i>material adverse change</i> o clausola di recesso. Clausola contrattuale applicabile nell'ambito della vendita di una società che consente all'acquirente di recedere dal contratto e di non adempierlo nel caso in cui tra la stipula dell'atto (<i>signing</i>) e la sua esecuzione (<i>closing</i>) subentri un evento specifico che influisce negativamente sull'impresa da acquisire o sul suo contesto di mercato o che può influirvi in misura determinante.
CMG	<i>Crisis Management Group</i> . Organo all'interno del quale si svolge la collaborazione finalizzata al risanamento o alla liquidazione (<i>resolution</i>) di una G-SIB. Comprende le principali autorità di vigilanza e di insolvenza della banca in questione. Nel caso di CS il CMG si compone di rappresentanti della FINMA, del <i>Federal Reserve System</i> (Fed), della <i>Prudential Regulation Authority</i> (PRA), della <i>Bank of England</i> (BoE), della <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> (FDIC) e della <i>United States Securities and Exchange Commission</i> (SEC). Si attiva in caso di crisi del sistema finanziario internazionale, cercando di stabilizzare la collaborazione tra le autorità coinvolte. Gli obiettivi di un CMG sono accertare la capacità di liquidazione di una banca (<i>resolvability assessment</i>), sviluppare una visione comune del piano di liquidazione (<i>resolution plan</i>) per la G-SIB e concretizzare la relativa strategia di crisi e di liquidazione (<i>resolution</i>).
CoCo bond	<i>Contingent convertible bond</i> . Obbligazioni convertibili che, al verificarsi di condizioni predefinite – come la diminuzione della quota di capitale proprio al di sotto di un valore definito – possono essere convertite in un altro strumento finanziario (p. es. azioni) o azzerate. L'esatta forma è fissata nelle condizioni contrattuali.

Comitato di <i>enforcement</i> della direzione della FINMA	Comitato che decide in merito ai provvedimenti da ordinare contro il titolare di un'autorizzazione o i relativi organi, proprietari e collaboratori interessati o in merito all'eventuale sospensione di un provvedimento di <i>enforcement</i> .
Comitato direttivo BNS-FINMA	Comitato all'interno del quale si svolge la collaborazione strategica tra BNS e FINMA negli ambiti di interesse comune. Per quel che riguarda la BNS, è composto dai membri della sua Direzione generale, mentre per la FINMA ne fanno parte la presidente e il vicepresidente del consiglio di amministrazione e il direttore. Il comitato è posto sotto la direzione congiunta del presidente della BNS e della presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Se necessario possono essere convocati ulteriori partecipanti. Il Comitato direttivo BNS-FINMA si riunisce almeno due volte all'anno nonché secondo necessità. Esamina il quadro macroeconomico, la situazione sui mercati finanziari e nel settore bancario, con particolare attenzione per le banche di rilevanza sistemica, stabilisce le priorità strategiche negli ambiti di interesse comune e discute i risultati dei progetti comuni.
Comitato permanente per la stabilità finanziaria	Comitato incaricato della gestione operativa della collaborazione tra BNS e FINMA negli ambiti di interesse comune. Il comitato è presieduto dal capo dell'unità Stabilità finanziaria (BNS) e dal responsabile della divisione Banche (FINMA), mentre gli altri membri sono nominati dai presidenti. In base ai punti all'ordine del giorno, possono essere convocati ulteriori partecipanti. Il comitato si riunisce almeno quattro volte l'anno nonché secondo necessità. Tra le altre cose, concretizza gli obiettivi dei progetti comuni sulla base delle priorità strategiche definite dal Comitato direttivo, stabilisce i contatti con le banche per detti progetti comuni, coordina e monitora le attività congiunte e predispone le basi decisionali.
Cómo	Nome in codice utilizzato dalle autorità e da CS, a seconda dei documenti, per indicare CS o lo scenario dell'acquisizione di CS da parte di UBS.
<i>Compliance</i>	Osservanza di prescrizioni legali, prudenziali e interne nonché conformità agli standard di mercato e alle regole professionali.
<i>Contingency plan</i>	Piano d'emergenza con cui si garantisce che un'organizzazione sia in grado di reagire in maniera efficace a un importante incidente futuro, a un evento o a una situazione che può o meno verificarsi. Il <i>contingency plan</i> viene talvolta designato anche piano B o piano di ripiego, in quanto può essere utilizzato come misura alternativa se gli eventi attesi non si verificano.

Controparte centrale	Istituzione che sul mercato si colloca tra acquirente e venditore. La controparte centrale è responsabile della gestione dei contratti nonché del loro adempimento, assumendosi in particolare il rischio di controparte, ossia il rischio che una delle parti non possa adempiere gli obblighi previsti dal contratto. In caso di inadempienza di una delle parti, la controparte centrale deve disporre di risorse finanziarie e liquidità sufficienti per poter coprire eventuali perdite e adempiere puntualmente le proprie obbligazioni di pagamento o consegna.
Corporate governance	Principi e strutture per mezzo dei quali un istituto viene gestito e controllato dai propri organi.
Data room	Spazio virtuale che consente agli utenti di scambiarsi documenti in modo sicuro e che funge da piattaforma di riferimento per l'esecuzione della <i>due diligence</i> riferita a una transazione.
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali. Ha il compito di autorizzare crediti d'impegno e crediti a preventivo urgenti (cfr. art. 28 e 34 della legge sulle finanze della Confederazione; RS 611.0).
D-SIB	<i>Domestic systemically important bank</i> , banca di rilevanza sistemica orientata al mercato interno. La BNS designa, dopo aver consultato la FINMA, le banche di rilevanza sistemica per la Svizzera. Nel caso in cui queste banche non abbiano rilevanza sistemica globale e non siano state designate come G-SIB, sono considerate D-SIB. In Svizzera rientrano in questa classificazione PostFinance, Raiffeisen e la Banca cantonale di Zurigo.
Due diligence	Analisi e valutazione accurate di un oggetto nel contesto commerciale. Le verifiche della <i>due diligence</i> sono svolte in particolare nell'ambito di transazioni imminenti, tra cui le acquisizioni di società.
ELA	<i>Emergency liquidity assistance</i> . Sostegno straordinario di liquidità concesso da una banca centrale. Deve essere sempre integralmente coperto da garanzie sufficienti. Secondo il diritto vigente, spetta alla BNS determinare quali garanzie siano sufficienti.
ELA+	Mutui supplementari a sostegno della liquidità concessi da una banca centrale. In caso di fallimento di una banca, i mutui ELA+ sono rimborsati prima dei crediti di altri creditori. Nel caso in esame, per questi mutui supplementari a sostegno della liquidità, il Consiglio federale ha introdotto un privilegio nel fallimento. La BNS ha così ottenuto la sicurezza necessaria per mettere a disposizione di CS una sostanziale liquidità supplementare.

ENA	Comitato di <i>enforcement</i> della direzione della FINMA. Comitato che decide in merito ai provvedimenti da ordinare contro il titolare di un'autorizzazione o i relativi organi, proprietari e collaboratori interessati o in merito all'eventuale sospensione di un procedimento di <i>enforcement</i> .
<i>Enforcement</i>	Concetto che comprende tutte le indagini, i procedimenti e le misure della FINMA mediante i quali essa accerta e sanziona le violazioni del diritto in materia di vigilanza.
Esigenza in materia di fondi propri	La regolamentazione svizzera in materia di fondi propri attua i requisiti fissati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria. Il Comitato definisce gli standard internazionali nel settore della regolamentazione e della vigilanza bancarie, tra cui il cosiddetto sistema a tre pilastri relativo ai fondi propri. Il primo pilastro riguarda i requisiti minimi che valgono per tutte le banche indipendentemente dalle loro dimensioni o dai loro rischi specifici. Il secondo pilastro consente alle autorità di vigilanza di stabilire fondi propri supplementari su base individuale, a seconda del profilo di rischio di una banca. Il terzo pilastro, infine, prevede prescrizioni in materia di pubblicazione e trasparenza.
esisuisse	Associazione fondata nel 2005 con il nome di «Garanzia dei depositi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari svizzeri» per attuare i provvedimenti di autodisciplina previsti dalla legge sulle banche. È preposta alla garanzia dei depositi sancita per legge e garantisce i depositi privilegiati in caso di liquidazione forzata di un istituto finanziario.
<i>Fair value</i>	Il prezzo conseguibile in presenza di una valutazione il più possibile oggettiva: se è dato, il valore di mercato; in alternativa il ricavo presumibilmente conseguibile mediante una vendita; sussidiariamente il valore attuale di futuri redditi.
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i> , autorità statunitense competente, in particolare, per la garanzia dei depositi e la risoluzione di istituti finanziari. Garantisce i depositi dei clienti delle banche che ne fanno parte fino a un importo di 250 000 dollari americani per cliente e per banca allo scopo di evitare corse agli sportelli in caso di dissesto.
Filtro prudenziale	Questa nozione è utilizzata quando si estrapola dalla contabilità il capitale computabile a fini prudenziali.
FSB	<i>Financial Stability Board</i> , Consiglio per la stabilità finanziaria. Consiglio istituito durante il summit del G20 nel 2009 con il compito di vigilare sul sistema finanziario globale nonché di formulare raccomandazioni riguardanti, tra l'altro, la regolamentazione bancaria.

Funzioni di rilevanza sistemica	Funzioni esercitate dalle banche che sono irrinunciabili per l'economia svizzera e non sostituibili a breve termine. Sono segnatamente funzioni di rilevanza sistemica le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti. La responsabilità di designare le banche di rilevanza sistemica e le loro funzioni spetta alla BNS. La BNS consulta in merito la FINMA.
Geneva	Nome in codice talvolta utilizzato dalle autorità per riferirsi a UBS. Si veda anche B1.
Gestione dei rischi	Comprende le strutture organizzative come pure i metodi e i processi che servono alla definizione delle strategie di rischio e delle misure di gestione dei rischi, nonché all'identificazione, all'analisi, alla valutazione, alla gestione, al monitoraggio e al rendiconto dei rischi.
G-SIB	<i>Global systemically important bank</i> , banca di rilevanza sistemica globale. Banca o gruppo finanziario il cui dissesto non ordinato può compromettere la stabilità finanziaria globale. Il FSB designa ogni anno le banche da considerare G-SIB nel contesto internazionale. Al momento l'unica banca svizzera considerata G-SIB è UBS (in precedenza anche CS era una G-SIB).
<i>Haircut</i>	Riduzione, espressa in percentuale, applicata a un valore patrimoniale. Quando una banca centrale, ad esempio, concede un credito a una banca commerciale, richiede opportune garanzie sulle quali può applicare un <i>haircut</i> . In presenza di un haircut del 20 per cento, a fronte di un titolo di Stato del valore di 1 milione di franchi, la banca commerciale riceverà un credito di soli 800 000 franchi.
HQLA	<i>High quality liquid assets</i> , attività liquide di elevata qualità.
Imprese di rilevanza sistemica	Imprese che assolvono funzioni a cui un'economia nazionale non può rinunciare o che non possono essere assolve da altre imprese.
Infrastrutture del mercato finanziario	Conformemente alla legge sull'infrastruttura finanziaria (LInFi; RS 958.1), tra le infrastrutture del mercato finanziario si annoverano le borse e i sistemi multilaterali di negoziazione, le controparti centrali (CCP), i depositari centrali quali gestori di un ente di custodia centrale o di un sistema di regolamento delle operazioni in titoli, i repertori di dati sulle negoziazioni e i sistemi di pagamento. Le infrastrutture dei mercati finanziari si distinguono pertanto in quelle che operano a livello di negoziazione (borse e sistemi multilaterali di negoziazione), di compensazione (CCP), di regolamento e custodia (depositari centrali), di comunicazione (repertori di dati sulle negoziazioni) e di pagamenti (sistemi di pagamento). Le CCP, i depositari centrali, i sistemi di pagamento e i repertori di dati sulle negoziazioni vengono complessivamente definiti anche come infrastrutture di post-negoziazione per effetto della loro attività a valle della negoziazione.

IPO	<i>Initial public offering</i> . Offerta pubblica iniziale di una società, che fino a quel momento non era quotata in borsa, a sottoscrivere le proprie azioni di nuova emissione, in vista di un'ammissione e di una quotazione in borsa della società.
LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i> , quota di liquidità a breve termine o quota minima di liquidità. Quota necessaria a garantire che le banche mantengano sufficienti attività liquide di elevata qualità per poter coprire in ogni momento il deflusso netto di fondi prospettato in uno scenario di stress basato su ipotesi di deflussi e afflussi in un orizzonte temporale di 30 giorni di calendario (orizzonte temporale di 30 giorni).
Lettera di assessment	Valutazione annuale dei punti di forza e di debolezza di un istituto bancario da parte della FINMA. La valutazione comprende anche la comunicazione del <i>rating</i> interno assegnato dalla FINMA all'istituto. I quattro livelli della scala di rating sono: sorveglianza standard (<i>subject to standard supervisory procedures</i>), sorveglianza più serrata (<i>subject to increased supervisory procedures</i>), sorveglianza intensiva (<i>subject to intensive supervisory procedures</i>), sorveglianza intensiva e permanente (<i>subject to intensive and continuous supervisory procedures</i>).
Liquidazione	Procedura avviata per la chiusura di una banca e la vendita delle sue attività al fine di soddisfare i crediti dei creditori.
Liquidazione (<i>resolution</i>)	Risanamento o liquidazione di una banca (inglese: <i>resolution</i>) con l'obiettivo di garantire il mantenimento delle sue funzioni di rilevanza sistemica e la stabilità finanziaria, riducendo al minimo l'onere per l'ente pubblico.
Liquidità	In economia questo termine ha tre significati: 1) capacità di un soggetto economico di far fronte integralmente e in ogni momento alle proprie obbligazioni in scadenza; 2) mezzi finanziari necessari a tale scopo; 3) caratteristica di un mercato nel quale è possibile concludere anche grosse operazioni senza innescare significative variazioni di prezzo. La legge sulle banche prescrive che in Svizzera le banche debbano disporre di un'adeguata liquidità.
LoLR	<i>Lender of last resort</i> , prestatore di ultima istanza. In Svizzera questa funzione viene svolta dalla BNS. Quando le banche nazionali non sono più in grado di rifinanziarsi sul mercato, la BNS può mettere a loro disposizione liquidità a determinate condizioni a fronte di garanzie.
LR	<i>Leverage ratio</i> , indice di leva finanziaria. Rapporto tra l'esposizione totale e i fondi propri di base (<i>tier I</i>).
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (dichiarazione d'intenti). Accordo bilaterale o multilaterale tra più parti privo di efficacia giuridica vincolante.

NSFR	<i>Net stable funding ratio</i> , quota di finanziamento o quota strutturale di liquidità. Quota necessaria a garantire in modo costante il rifinanziamento stabile di una banca su un orizzonte temporale di un anno. La NSFR corrisponde al quoziente fra l'ammontare di provvista stabile disponibile (<i>available stable funding</i> , ASF) al numeratore e l'ammontare di provvista stabile obbligatoria (<i>required stable funding</i> , RSF) al denominatore.
OD	Organo direttivo. Il DFF, la FINMA e la BNS collaborano strettamente in caso di crisi che minacciano la stabilità del sistema finanziario. A questo scopo definiscono un'organizzazione comune di crisi e collaborano alla preparazione di strumenti per la gestione di tali crisi. Il coordinamento strategico dell'organizzazione di crisi e di eventuali interventi è di competenza dell'OD. L'OD è composto dal capo del DFF, che lo dirige, dal presidente della Direzione generale della BNS e dalla presidente della FINMA. L'OD si riunisce secondo necessità, di regola in presenza dei membri del Comitato per le crisi finanziarie (CC).
Piano d'emergenza	Con il piano d'emergenza le banche di rilevanza sistemica devono dimostrare di poter mantenere senza interruzioni le proprie funzioni di rilevanza sistemica in una situazione di crisi. Sono considerate di rilevanza sistemica solo le funzioni che sono irrinunciabili per l'economia svizzera e non facilmente sostituibili a breve termine, ossia le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale nonché il traffico dei pagamenti. In quest'ottica, il piano d'emergenza è incentrato sull'attività svizzera delle banche, a differenza della pianificazione globale di <i>recovery</i> e <i>resolution</i> . La FINMA verifica le misure del piano d'emergenza sotto il profilo della loro efficacia in caso di un imminente rischio di insolvenza della banca.
Pillar 2 (secondo pilastro)	Esigenze supplementari in materia di capitale proprio e di liquidità che l'autorità di vigilanza può imporre a una banca su base individuale in virtù delle sue rilevazioni nel processo di vigilanza, ad esempio in relazione alla gestione del rischio o a rischi giuridici significativi.
PLB	<i>Public liquidity backstop</i> , sostegno di liquidità garantito dallo Stato, ossia quando una banca di rilevanza sistemica riceve un ulteriore approvvigionamento di liquidità dalla banca centrale in caso di risanamento. Lo Stato copre il rischio della banca centrale con una garanzia statale. Si tratta di un credito che deve essere remunerato e rimborsato mediante premi per la messa a disposizione e premi di rischio nonché interessi. Questo strumento ha lo scopo di accrescere la fiducia dei partecipanti al mercato nella capacità di sopravvivenza di una banca di rilevanza sistemica ricapitalizzata e solvibile. Un PLB rientra nello strumentario standard a livello internazionale in caso di crisi bancarie. Nel 2016 il FSB ha emanato una raccomandazione in merito.

PONV	<i>Point of non-viability</i> , momento di insolvenza imminente o conclamata. Se 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 alla scadenza del termine fissato dalla FINMA, quest'ultima può ordinare misure di protezione conformemente all'articolo 25 LBCR (RS 952.0). In tal caso la banca ha raggiunto il PONV. L'espressione è utilizzata specificamente nelle condizioni di emissione di strumenti di fondi propri e si riferisce a uno degli eventi che determinano la copertura delle perdite di tali strumenti.
<i>Project Africa</i>	Nome in codice utilizzato da CS e dalle autorità per riferirsi all'adeguamento della strategia e alla ristrutturazione della banca annunciati nell'ottobre 2022.
<i>Recovery</i>	Stabilizzazione. Indica le misure adottate da un'impresa per stabilizzarsi senza interventi statali.
<i>Recovery plan</i>	Piano di stabilizzazione. Nel piano di stabilizzazione l'impresa di rilevanza sistemica presenta le misure con le quali intende stabilizzarsi durevolmente in caso di crisi in modo da poter mantenere la sua attività senza interventi da parte dello Stato. La FINMA verifica e approva il piano di stabilizzazione.
<i>Resolution</i>	Vedi Liquidazione (<i>resolution</i>).
<i>Resolution plan</i>	Piano di liquidazione. Piano elaborato dalla FINMA per risanare o liquidare un'impresa di rilevanza sistemica nel suo complesso (per le banche di rilevanza sistemica che operano a livello internazionale si tratta dell'intero gruppo, incluse le società estere del gruppo, motivo per cui per queste banche il piano viene definito «globale»). In tale piano la FINMA indica in che modo può essere effettuato l'intervento di risanamento o di liquidazione da essa ordinato.
<i>Resolvability</i>	Capacità di risanamento e di liquidazione, ossia la creazione dei presupposti necessari affinché una banca di rilevanza sistemica possa essere risanata o liquidata in caso di crisi senza compromettere la stabilità finanziaria.
Rilevanza sistemica	Per banche di rilevanza sistemica s'intendono banche, gruppi finanziari e conglomerati finanziari dominati dal settore bancario il cui dissesto danneggerebbe notevolmente la stabilità dell'economia svizzera e del sistema finanziario svizzero. La rilevanza sistemica di una banca è stabilita in funzione delle sue dimensioni, della sua interdipendenza con il sistema finanziario e l'economia nonché della sostituibilità a breve termine dei servizi da essa forniti. I criteri determinanti a tale scopo sono la quota di mercato o l'importo dei depositi garantiti.

Risanamento	Processo di ristrutturazione di una banca in difficoltà finanziarie inteso a migliorarne la situazione finanziaria ed evitarne il fallimento. L'obiettivo della banca è quindi quello di garantire la continuazione della sua attività dopo un'eventuale ristrutturazione o almeno di singoli servizi bancari.
Rischi sistemici	Rischi che provengono da singoli partecipanti al mercato e che possono pregiudicare la stabilità dell'economia nazionale nel suo insieme (sistema).
Rischio di insolvenza (incombente insolubilità)	Una banca è a rischio di insolvenza quando esiste un fondato timore che presenti un'eccedenza di debiti, che abbia seri problemi di liquidità o che alla scadenza di un termine prestabilito non adempia le prescrizioni relative ai fondi propri.
RSF	<i>Required stable funding</i> , provvista stabile obbligatoria. Posizioni attive ponderate di un bilancio bancario. Finanziamento richiesto per le posizioni sul fronte degli attivi e per le posizioni fuori bilancio. È la porzione di capitale proprio e di terzi che si ritiene una fonte di finanziamento affidabile in un orizzonte temporale di un anno.
RWA	<i>Risk weighted assets</i> , attivi ponderati in funzione del rischio. Parametro di riferimento dei rischi presenti nei libri contabili di una banca. Serve a determinare la quota minima di capitale proprio che le banche devono detenere come riserva per ridurre il rischio di insolvenza.
SCV	<i>Single client view</i> , posizione aggregata per cliente. Esigenza posta dalla FINMA a CS nell'ambito della gestione del rischio.
SEC	<i>United States Securities and Exchange Commission</i> , Commissione statunitense per i titoli e la borsa. Massima commissione di vigilanza degli Stati Uniti per il mercato statunitense dei titoli.
<i>Securitized products</i>	Operazioni con prodotti cartolarizzati. Settore in cui le attività finanziarie, ad esempio i crediti, vengono cartolarizzate e vendute a investitori sotto forma di titoli.
SIB	<i>Systemically important bank</i> , banca di rilevanza sistemica. Vedi D-SIB e G-SIB.
<i>Single point of entry</i> (SPoE)	Approccio adottato nell'ambito della strategia di <i>resolution</i> secondo il quale l'autorità nazionale di vigilanza di una banca converte in nuovo capitale, mediante <i>bail-in</i> , esclusivamente i debiti dell'unità al livello più alto del gruppo. Le autorità non intervengono dunque a livello delle unità operative (che spesso operano in giurisdizioni estere).

Sistema a tre pilastri	Sistema introdotto con Basilea II. Il primo pilastro si riferisce ai requisiti minimi che valgono per tutte le banche indipendentemente dalle loro dimensioni o dai loro rischi specifici. Il secondo pilastro consente alle autorità di vigilanza di stabilire fondi propri supplementari su base individuale, a seconda del profilo di rischio di una banca. Il terzo pilastro prevede prescrizioni in materia di pubblicazione e trasparenza.
Sistema di controllo interno	L'insieme delle strutture e dei processi di controllo di una banca che, a tutti i livelli dell'istituto, rappresenta la base per la realizzazione degli obiettivi di politica commerciale e per un funzionamento regolare. Il sistema di controllo interno non comprende esclusivamente le attività di controllo effettuate a posteriori, bensì anche quelle relative alla pianificazione e alla gestione.
SMR	<i>Senior managers regime</i> . Regime che mira a innalzare gli standard per la gestione d'impresa, a rafforzare la responsabilità individuale e a ripristinare la fiducia nel settore bancario. Dal 2016 viene applicato nel settore bancario del Regno Unito. Negli istituti in cui si applica il SMR, i dirigenti con ruoli chiave devono essere autorizzati dalla FCA o dalla PRA prima di poter svolgere il loro lavoro. I dirigenti devono inoltre disporre di una «dichiarazione di responsabilità» nella quale siano documentate le loro competenze e responsabilità. Ogni anno gli istituti sono inoltre tenuti a riconfermare l'idoneità dei dirigenti a svolgere le loro funzioni.
Solvibilità	La valutazione finanziaria di una banca o di un gruppo bancario nella quale il valore degli attivi supera il valore del capitale di terzi e contemporaneamente la banca o il gruppo bancario rispetta le prescrizioni vigenti relative ai fondi propri.
SRS	Schema di rifinanziamento straordinario.
<i>Stress test</i>	Test che serve a determinare gli effetti di una possibile crisi sui fondi propri e sulla solvibilità degli istituti. Gli istituti sottoposti a <i>stress test</i> devono disporre di sufficienti cuscinetti di capitale e di liquidità per fare fronte a eventi imprevisi in qualsiasi momento.
TBTF	<i>Too big to fail</i> . Espressione utilizzata per descrivere un'impresa il cui fallimento comprometterebbe la stabilità dell'intera economia nazionale, costringendo lo Stato a intervenire per salvarla. Il dibattito è incentrato sui rischi sistemici derivanti da imprese di questo tipo. Sinonimo: banche di rilevanza sistemica.

TLAC	<i>Total loss absorbing capacity</i> . Capacità di assorbimento totale delle perdite. Concetto che comprende la totalità del capitale proprio e di terzi che può essere impiegato in caso di risanamento o liquidazione di una banca di rilevanza sistemica operante a livello internazionale per assorbire le perdite e per ricapitalizzarsi. Il capitale si compone di fondi per la continuazione dell'attività ordinaria (<i>going concern</i>) e di fondi per il risanamento o la liquidazione (<i>gone concern</i>). Nel 2015 il FSB ha pubblicato uno standard internazionale («standard TLAC»).
TPA	<i>Tripartite agents</i> . Si tratta di fornitori di servizi specializzati nel settore del risanamento e della liquidazione (<i>resolution</i>) nonché della gestione di titoli.
TPO	<i>Temporary public ownership</i> , nazionalizzazione temporanea.
Valore di mercato	Valore attribuito nel mercato a un bene economico. Per facilitare la comprensione e la leggibilità, in questo rapporto il termine «valore di mercato» viene utilizzato come sinonimo di « <i>fair value</i> ». Quest'ultimo contiene la migliore valutazione per quei beni patrimoniali che non hanno mercato, come ad esempio le partecipazioni.
Valore inferiore	Valore più basso dei possibili valori di una partecipazione, vale a dire l'importo secondo il quale la partecipazione dovrebbe essere valutata secondo il principio del valore inferiore (art. 960c CO); per le partecipazioni sottovalutate è di regola il prezzo d'acquisto, per le partecipazioni sopravvalutate il <i>fair value</i> .
Valore contabile	Prezzo attuale di una partecipazione indicata nei libri contabili di una banca. La nozione di «valore contabile» è utilizzata in parte anche a livello normativo per indicare il valore al quale una partecipazione dovrebbe essere contabilizzata secondo le norme vigenti (principio del valore inferiore). A titolo di semplificazione quel valore è designato come valore inferiore per distinguerlo dalla nozione neutrale di valore contabile (v. sotto).
ViR	<i>Valuation in resolution</i> , valutazione in caso di risanamento o liquidazione. Fornisce alle autorità di <i>resolution</i> le informazioni necessarie per stabilire se la banca debba essere sottoposta a risanamento o liquidazione con un certo grado di probabilità (<i>likely to fail</i>). È rilevante soprattutto in uno scenario riguardante il capitale. La ViR serve a determinare se le misure di capitalizzazione sono sufficienti per compensare perdite di valutazione e se, una volta attuate tali misure, la banca risanata torni a rispettare in misura sufficiente le prescrizioni in materia di capitale per poter assorbire ulteriori perdite potenziali.

Elenco delle persone sentite

Cognome e nome (Ordine alfabetico)	Funzione (Funzione al momento dell(e) audizione(i) e funzione rilevante per i lavori della CPI) ²²⁶⁷
Amherd, Viola	Presidente della Confederazione, vicepresidente della Confederazione nel 2023, capo del DDPS dal 1° gennaio 2019
Amstad, Marlene	Presidente del consiglio di amministrazione della FINMA dal 1° gennaio 2021, vicepresidente dal 2018, membro del consiglio di amministrazione della FINMA dal 2016
Angehrn, Urban	Direttore della FINMA dal 1° gennaio 2021 al 30 settembre 2023
Bauer, Thomas	Presidente del consiglio di amministrazione della FINMA dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2020
Baume-Schneider, Elisabeth	Consigliera federale, capo del DFI dal 1° gennaio 2024, capo del DFGP dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023
Berset, Alain	Ex consigliere federale, presidente della Confederazione nel 2023, supplente del capo del DFF dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2022
Blöchliger, Jan	Responsabile della divisione Banche e membro della direzione della FINMA da luglio 2018 a gennaio 2022
Bonacker, Michael	<i>Group Head of Transformation</i> di CS da settembre 2022 a settembre 2023
Branson, Mark	Direttore della FINMA dal 1° aprile 2014 al 30 aprile 2021, direttore supplente della FINMA dal 1° febbraio 2013 al 31 marzo 2014, responsabile della divisione Banche della FINMA dal 1° gennaio 2010 al 31 gennaio 2013
Budliger-Artieda, Helene	Segretaria di Stato dell'economia dal 1° agosto 2022
Cassis, Ignazio	Consigliere federale, capo del DFAE dal 2017, presidente della Confederazione nel 2022
D'Amelio-Favez, Sabine	Direttrice dell'AFF (DFF) dal 1° febbraio 2021
Danthine, Jean-Pierre	Vicepresidente della Direzione generale della BNS dal 1° agosto 2012 al 30 giugno 2015 (capo del 2° dipartimento, competente anche per l'unità organizzativa Stabilità finanziaria)

²²⁶⁷ Per alcune persone si rinuncia a indicare il nome.

Cognome e nome (Ordine alfabetico)	Funzione (Funzione al momento dell(e) audizione(i) e funzione rilevante per i lavori della CPI) ²²⁶⁷
de Watteville, Jacques	Segretario di Stato della SFI dal 1° novembre 2013 al 30 giugno 2016
Derendinger, Peter	Presidente del Consiglio di amministrazione di Credit Suisse Svizzera SA da marzo 2019 a ottobre 2023
Diethelm, Markus	Responsabile del Servizio giuridico (<i>Group General Counsel</i>) di CS da giugno 2022, responsabile del Servizio giuridico di UBS dal 2008 fino a ottobre 2021
Ermotti, Sergio	CEO di UBS dal 1° novembre 2011 al 30 ottobre 2020 e dal 5 aprile 2023
Eymann, Patric	Responsabile della divisione Enforcement della FINMA da agosto 2016
Gasser, Jörg	Segretario di Stato della SFI dal 1° luglio 2016 fino al 28 febbraio 2019, segretario generale del DFF dal 2011 a maggio 2016
Gerszt, Arie	Vicedirettore dell'AFF, responsabile del Servizio legale e gestione dei rischi dell'AFF da febbraio 2021, direttore supplente e successivamente direttore della sezione Mercati dei capitali & infrastruttura della SFI da settembre 2015 a gennaio 2021
Girard, Alain	Responsabile della divisione Recovery e Resolution della FINMA dal 1° agosto 2022 e membro della direzione della FINMA, attivo nel settore Recovery e Resolution dal 2015
Götschmann, Rolf	Segretario generale del DFF dal 1° marzo 2021 al 31 gennaio 2023
Gottstein, Thomas	CEO di CS dal 15 febbraio 2020 al 30 luglio 2022
Goumaz, Nathalie	Segretaria generale del DEFR dal 1° gennaio 2019
Hamers, Ralph	CEO di UBS dal 1° novembre 2020 al 4 aprile 2023, consulente della direzione generale dal 5 aprile 2023 a settembre 2023
Hirschi, Thomas	Responsabile della Divisione Banche da febbraio 2022, membro della direzione della FINMA dal 2020
Horta-Osório, António	Presidente del consiglio di amministrazione di CS dal 30 aprile 2021 al 17 gennaio 2022
Hubacher, Michael	Capo della divisione Diritto & Affari internazionali dell'ASR da marzo 2021
Hübscher-Schmuki, Barbara	Segretaria generale del DFF dal 1° febbraio 2023, precedentemente segretaria generale del DFGP

Cognome e nome (Ordine alfabetico)	Funzione (Funzione al momento dell(e) audizione(i) e funzione rilevante per i lavori della CPI) ²²⁶⁷
Hürzeler, Martin	Capo della divisione Financial Audit dal 2015 e direttore supplente dell'ASR dal 2021
Jordan, Thomas	Presidente della Direzione generale della BNS dal 18 aprile 2012 al 30 settembre 2024
Kelleher, Colm	Presidente del consiglio di amministrazione di UBS dal 7 aprile 2022
Keller-Sutter, Karin	Consigliera federale, capo del DFF dal 1° gennaio 2023, capo del DFGP dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2022
Körner, Ulrich	CEO di CS da agosto 2022 a giugno 2024
Lehmann, Axel	Presidente del consiglio di amministrazione di CS dal 17 gennaio 2022 fino all'acquisizione da parte di UBS nel giugno 2023
Maechler, Andréa M.	Membro della Direzione generale della BNS dal 1° luglio 2015 al 30 giugno 2023 (capo del 3° dipartimento)
Maurer, Ueli	Ex consigliere federale, capo del DFF dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2022
Meier, Heinz	Capo della divisione Regulatory Audit dell'ASR dal 2015
Parmelin, Guy	Consigliere federale, capo del DEFR dal 1° gennaio 2019, membro della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale dal 2019
Plenio, Martin	Responsabile dell'unità organizzativa Diritto della BNS (1° dipartimento) dal 2011
Rime, Bertrand	Responsabile dell'unità organizzativa Stabilità finanziaria della BNS (2° dipartimento) dal 2011
Rohner, Urs	Presidente del consiglio di amministrazione di CS dal 29 aprile 2011 al 30 aprile 2021
Ronner, Markus	<i>Group Chief Compliance and Governance Officer</i> e membro di direzione del gruppo dal 2018, presidente del consiglio di amministrazione di UBS Svizzera SA dal 2022 a ottobre 2023
Rossi, Viktor	Cancelliere della Confederazione dal 1° gennaio 2024, precedentemente, dal 2019, vicecancelliere e responsabile del settore Consiglio federale
Rösti, Albert	Consigliere federale, capo del DATEC, supplente del capo del DFF, membro della delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale dal 2023

Cognome e nome (Ordine alfabetico)	Funzione (Funzione al momento dell(e) audizione(i) e funzione rilevante per i lavori della CPI) ²²⁶⁷
Roth, Daniel	Responsabile del Servizio giuridico del DFF da settembre 2010 ad aprile 2016, responsabile del settore Solvibilità & capitale e membro della direzione allargata della FINMA da aprile 2004 a settembre 2010
Sanwald, Reto	Direttore dell'ASR dal 1° gennaio 2021, direttore supplente dal 2010 al 2020
Scheidegger, Eric	Direttore della Direzione della politica economica e dal 2012 e direttore supplente della SECO dal 2007
Schiltknecht, Reto	Responsabile supplente della divisione Recovery e Resolution da agosto 2016 ad agosto 2021, responsabile dell'unità organizzativa Solvibilità & capitale nella divisione Banche della FINMA da gennaio 2010 a luglio 2016
Schlegel, Martin	Presidente della Direzione generale della BNS dal 1° ottobre 2024, vicepresidente della Direzione generale della BNS dal 1° agosto 2022 al 30 settembre 2024 (capo del 2° dipartimento, competente anche per l'unità organizzativa Stabilità finanziaria), membro supplente della Direzione generale dal 1° settembre 2018 al 1° agosto 2022 (capo supplente del 1° dipartimento)
Schöll, Michael	Direttore dell'UFG dal 1° febbraio 2021
Simonazzi, André	Vicecancelliere, portavoce del Consiglio federale da gennaio 2009 a maggio 2024 (deceduto il 10 maggio 2024)
Sommaruga, Simonetta	Ex consigliera federale, capo del DATEC dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2022, capo del DFGP dal 1° novembre 2010 al 31 dicembre 2018
Stoffel, Daniela	Segretaria di Stato della SFI (DFF) dal 1° marzo 2019
Thiam, Tidjane	CEO di Credit Suisse Group SA dal 1° luglio 2015 al 14 febbraio 2020
Thurnherr, Walter	Cancelliere della Confederazione dal 9 dicembre 2015 al 31 dicembre 2023
von Kaenel, Rahel	Segretaria generale del DFF dal 1° luglio 2016 al 28 febbraio 2021 (ora direttrice dell'UFPER)
Widmer-Schlumpf, Eveline	Ex consigliera federale, capo del DFF dal 1° novembre 2010 al 31 dicembre 2015
Zurbrugg, Fritz	Vicepresidente della Direzione generale della BNS dal 1° luglio 2015 al 31 luglio 2022 (responsabile del 3° dipartimento dal 2012 al 2015, responsabile del 2° dipartimento, competente anche per l'unità organizzativa Stabilità finanziaria dal 2015 al 2022)

Cognome e nome (Ordine alfabetico)	Funzione (Funzione al momento dell(e) audizione(i) e funzione rilevante per i lavori della CPI) ²²⁶⁷
—	Responsabile del Team CS della FINMA
—	Responsabile della divisione Recovery, Resolution & Resolvability della FINMA fino al 2023
—	Specialista senior per le attività di audit e i controlli di qualità della FINMA

Cronologia degli eventi principali

Per motivi di praticità e leggibilità, non sono state elencate tutte le date degli incontri delle autorità interessate, bensì solo quelle direttamente legate alla crisi. Le altre date sono riportate nei documenti della FINMA e del DFF. Per quanto riguarda i procedimenti di *enforcement* della FINMA, la data indicata è sempre quella di apertura del procedimento.

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
16.10.2008			Il CF, la BNS e la Commissione federale delle banche (predecessore della FINMA) presentano il piano di salvataggio di UBS
13.10.2010			Parere del CF sulle raccomandazioni delle CdG
16.12.2010		La Banca dei regolamenti internazionali (BRI) pubblica «Basilea 3, Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari»	
13.1.2011		La BRI pubblica « <i>Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee</i> »	
16.2.2011			Il CF attua alcune raccomandazioni delle CdG; il DFF migliora lo scambio di informazioni con il CF in tempi di crisi; adeguamenti a livello di controllo dei mandati e nella verbalizzazione delle sedute del CF
30.3.2011		Il CF è favorevole a contatti informali con il Comitato europeo per il rischio sistemico, ma rinuncia a una forma di collaborazione più intensa	

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
20.4.2011		Il CF adotta il messaggio concernente la modifica della legge sulle banche (LBCR) (gestione dei rischi sistemici delle grandi banche); rafforzamento della base di fondi propri, esigenze più rigorose in materia di liquidità, migliore ripartizione dei rischi	
29.4.2011	L'Assemblea generale di CS nomina Urs Rohner presidente del consiglio di amministrazione (CdA)		
24.8.2011		Il CF pone in vigore disposizioni per migliorare la protezione dei depositi bancari Il CF propone una modifica dell'imposta preventiva per semplificare l'emissione di <i>contingent convertible bond</i> (obbligazioni AT1) in Svizzera	
Ottobre 2011		Il FSB pubblica « <i>Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions</i> », lo standard internazionale centrale per la liquidazione (<i>resolution</i>) di banche di rilevanza sistemica	
26.10.2011			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS in relazione ai servizi finanziari transfrontalieri negli USA
25.11.2011			La FINMA avvia il procedimento di <i>enforcement</i> «procedimento anonimizzato / Arab Spring» nei confronti di CS

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
15.2.2012	Il CF pone in vigore con effetto al 1° marzo la modifica della LBCR concernente la regolamentazione della problematica «too big to fail» (gestione dei rischi sistemici delle grandi banche); rafforzamento della base di fondi propri, esigenze più rigorose in materia di liquidità, migliore ripartizione dei rischi		
1.6.2012	Revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP) per l'attuazione delle nuove disposizioni «Basilea III»		
16.11.2012	Decisione della BNS che stabilisce la rilevanza sistemica di Credit Suisse SA		
30.11.2012	Il CF emana nuove prescrizioni in materia di liquidità per le banche		
5.2.2013	Agevolazione in materia di deduzione delle partecipazioni per le filiali da consolidare a partire dal 2014 (deduzione del 50 % dai fondi propri di base di qualità primaria e del 50 % dagli altri fondi propri), conformemente all'art. 125 OFoP		
7.6.2013	La FINMA approva il <i>recovery plan</i> di CS		
30.6.2013	La FINMA elabora un <i>resolution plan</i> per CS (che descrive l'attuazione di una liquidazione ordinata in caso di emergenza)		

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
20.12.2013			La FINMA stabilisce che per Credit Suisse Group SA, come gruppo finanziario, e Credit Suisse SA, come gruppo finanziario e singolo istituto, si applicano i requisiti speciali per gli istituti di rilevanza sistemica. Definisce inoltre prescrizioni e requisiti anche nei seguenti ambiti: esigenze in materia di capitale, fondi propri, esigenze in materia di liquidità e ripartizione dei rischi.
19.5.2014	CS si dichiara colpevole di evasione fiscale alle autorità statunitensi e paga una multa di CHF 2,6 mia.		
20.5.2014			La FINMA pubblica un rapporto breve su un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS relativo a operazioni transfrontaliere con clienti statunitensi tra il 2000 e il 2008; violazione degli obblighi in materia di gestione dei rischi
21.10.2014	Pena pecuniaria inflitta dalla Commissione UE a CS (CHF 9,2 mio.) e a UBS (CHF 12,7 mio.) in relazione a manipolazioni sui tassi di interesse		
18.2.2015			Il CF adotta il primo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica (disposizioni «too big to fail»); necessità di aumentare le esigenze in materia di fondi propri
10.3.2015	Annuncio delle dimissioni del CEO di CS Brady Dougan per fine giugno 2015; presentazione di Tidjane Thiam		

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
25.9.2015			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS per violazione degli obblighi di diligenza nella lotta contro il riciclaggio di denaro e dei requisiti relativi all'organizzazione e alla garanzia di un'attività irreprensibile in relazione alla compagnia petrolifera Petrobras
21.10.2015	Annuncio di ristrutturazione, che prevede tra le altre cose meno capitale impiegato nell' <i>investment banking</i> , maggiore indipendenza dei singoli settori bancari e IPO di una quota di minoranza dell'unità bancaria svizzera		
4.11.2015			Il CF propone un pacchetto completo di modifiche e integrazioni alla LBCR nel suo messaggio sulla legge sui servizi finanziari e gli istituti finanziari (rinviato al CF su richiesta della CET-N)
9.11.2015		Il FSB pubblica standard (<i>Principles e Term Sheet</i>) sulla <i>total loss absorbing capacity</i> (TLAC) per le banche di rilevanza sistemica globale	
19.11.2015	Assemblea generale straordinaria di CS: aumento di capitale per un totale di CHF 6 mia.		

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
5.2.2016			La FINMA avvia due procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di CS per violazione degli obblighi di diligenza nella lotta contro il riciclaggio di denaro e dei requisiti relativi all'organizzazione e alla garanzia di un'attività irreprensibile nelle relazioni d'affari con una persona politicamente esposta e con una società di gestione patrimoniale esterna
11.5.2016		Adeguamento delle disposizioni TBTF attraverso una modifica dell'OfoP; rafforzamento della base di fondi propri, capitale aggiuntivo per un risanamento o una liquidazione (<i>resolution</i>)	
Giugno 2016	Caso Mozambico e coinvolgimento di CS resi noti al pubblico		
18.8.2016		Il FSB pubblica i principi guida sulla liquidazione (<i>resolution</i>) di banche di rilevanza sistemica (compreso il <i>public backstop</i>)	
21.11.2016		Modifica dell'OfoP in adempimento del dispositivo normativo Basilea III; maggiore considerazione dei rischi nella copertura con fondi propri applicabile ai derivati e alle quote di fondi detenute nel portafoglio delle banche	
23.12.2016	CS raggiunge un accordo con il Dipartimento di Giustizia degli USA in relazione a crediti immobiliari sub-prime risalenti al 2007. Multa civile da USD 2,48 mia. e versamento di USD 2,8 mia. a titolo di risarcimento		

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
20.1.2017			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS per violazione degli obblighi di diligenza nella lotta contro il riciclaggio di denaro e dei requisiti relativi all'organizzazione e alla garanzia di un'attività irreprensibile in relazione alla compagnia petrolifera PDVSA e alla FIFA
17.3.2017			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS per violazione di una decisione della FINMA in materia di attività transfrontaliera con clienti
26.4.2017	CS rifiuta l'IPO per l'unità bancaria svizzera e annuncia invece un aumento del capitale azionario per consolidare la base patrimoniale		
18.5.2017	Assemblea generale straordinaria di CS: aumento di capitale di CHF 4,1 mia.		
28.6.2017			Il CF adotta il secondo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica e riconosce la necessità di adeguare i requisiti di capitale <i>gone concern</i>
30.8.2017			Parere del CF sulla mozione Landolt 17.3317 «Separare in modo netto le responsabilità tra la politica dei mercati finanziari e la vigilanza sui mercati finanziari»
20.10.2017			La FINMA dispone una modifica parziale della decisione TBTF del 20.12.2013. Definisce inoltre prescrizioni e requisiti anche nei seguenti ambiti: fondi propri necessari, ripartizione dei rischi per le partecipazioni indirette, filtro prudenziale e pubblicità.

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
7.12.2017		La BRI pubblica le raccomandazioni aggiornate «Basel III: Finalising post-crisis reforms» (note anche come Basilea IV)	
17.9.2018			La FINMA conclude due procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di CS e rileva lacune nella lotta contro il riciclaggio di denaro
3.7.2019			Il CF adotta il terzo rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica; pianificazione dell'adeguamento dei requisiti di capitale <i>gone concern</i> di CS e UBS
Settembre 2019	Scandalo dei pedinamenti che coinvolge Tidjane Thiam e Iqbal Khan reso noto al pubblico		
27.11.2019		Il CF adotta la modifica dell'O FoP; garanzia di capitalizzazione delle case madri delle banche di rilevanza sistemica in caso di crisi; allineamento allo standard internazionale del FSB	
13.12.2019		Il CF adotta la nuova ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari (adempimento della mozione Landolt 17.3317)	
Nel 2020	Trattative per l'acquisizione di CS da parte di UBS		
7.2.2020	Annuncio delle dimissioni del CEO Tidjane Thiam per il 14.2., presentazione di Thomas Gottstein come successore		

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
Febbraio–marzo 2020	Le dimissioni di Thiam, la diffusione della pandemia di coronavirus e il taglio dei tassi di interesse da parte del <i>Federal Reserve System</i> (Fed) fanno crollare le azioni di CS (e di UBS), il cui prezzo scende sotto i 10 franchi		
24.2.2020			La FINMA approva per la prima volta lo <i>Swiss Emergency Plan</i> (piano d'emergenza svizzero) di CS per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di rischio di insolvenza
3.3.2020		La Fed reagisce alla diffusione del coronavirus tagliando a sorpresa i tassi d'interesse di mezzo punto percentuale	
16.6.2020			Imposizione di elevate esigenze aggiuntive considerate le debolezze di CS in termini di liquidità dopo la pandemia di coronavirus: per Credit Suisse SA quota LCR pari almeno al 150 % o livello prudenziale del 100 % con HQLA di 25 mia, a livello di gruppo CS quota LCR pari almeno al 150 %. Obbligo di comunicazione in caso di mancato raggiungimento di questi valori, compreso un <i>remediation plan</i> per il ripristino del cuscinetto entro cinque giorni lavorativi, se necessario, o la conferma che il cuscinetto è stato ripristinato.
19.6.2020			Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della LBCR (contenuto normativo delle disposizioni del messaggio del 4.11.2015, in aggiunta rafforzamento della garanzia dei depositi e adattamento della legge sui titoli contabili) – entrata in vigore prevista il 1.1.2023

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
27.7.2020			Nell'ambito di una verifica di valutazione dei <i>fair value</i> del portafoglio di partecipazioni di Credit Suisse SA, la FINMA stabilisce che i <i>fair value</i> rilevati da CS non reggono a una verifica da parte di terzi. La FINMA informa quindi CS che i <i>fair value</i> computabili saranno ridotti di CHF 9,3 mia.
21.8.2020			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS sul caso «Scandalo dei pedinamenti Iqbal Khan»
20.9.2020			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> contro CS sul caso Mozambico; violazione dei requisiti relativi all'organizzazione nelle operazioni di credito e violazione dell'obbligo di comunicazione ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro
4.3.2021	Greensill Capital presenta istanza di insolvenza, CS deve congelare fondi per un importo di CHF 10 mia.		
5.3.2021			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS sul caso Greensill (violazione degli obblighi di comportamento e dei requisiti relativi all'organizzazione)
9.3.2021			Misure immediate della FINMA in seguito al caso Greensill: creazione di un'organizzazione di crisi, obblighi di informazione, differimento delle retribuzioni variabili delle persone coinvolte, supplemento di capitale <i>Pillar 2</i> (CET1)

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
25.3.2021	Insolvenza di Archegos: CS subisce perdite per un totale di CHF 5,4 mia. (secondo la sua stessa dichiarazione)		
29.3.2021			Misure immediate della FINMA in relazione al caso Archegos: revisione della pianificazione del capitale, divieto di riacquisto di azioni senza previa autorizzazione della FINMA, controllo della propensione al rischio del gruppo
16.4.2021			La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS per il caso Archegos e conferma che da marzo 2021 è in corso un procedimento in relazione al caso Greensill
21.4.2021			Ulteriori misure immediate della FINMA in relazione al caso Archegos
30.4.2021	António Horta-Osório sostituisce Urs Rohner come presidente del consiglio di amministrazione; aumento di capitale di CHF 1,7 mia. attraverso l'emissione di mandatory convertible notes		
18.5.2021			Ulteriori misure immediate della FINMA in relazione al caso Archegos

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
4.6.2021			Il CF adotta il quarto rapporto di valutazione sulle banche di rilevanza sistemica; previsto l'adattamento delle esigenze in materia di liquidità per le banche di rilevanza sistemica La FINMA avvia un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di CS («Esecuzione Single Client View»)
1.7.2021		Modifica dell'ordinanza sulla liquidità al fine di trasporre nel diritto svizzero le prescrizioni del Comitato di Basilea; introduzione di una quota di finanziamento per garantire alle banche un finanziamento stabile a lungo termine	
13.7.2021	Moody's abbassa il rating a lungo termine di CS da Aa3 a A1		
29.7.2021	Pubblicazione del rapporto speciale di Paul Weiss sul caso Archegos		
30.9.2021			Avvio della procedura di consultazione sulla modifica dell'ordinanza sulla liquidità
19.10.2021	CS patteggia con la <i>Securities and Exchange Commission</i> (SEC) una multa di USD 475 mio. nell'ambito dello scandalo di corruzione relativo al caso Mozambico		La FINMA chiude il procedimento nei confronti di CS sulle operazioni di credito con imprese statali in Mozambico; individuazione di gravi violazioni dei requisiti relativi all'organizzazione e dell'obbligo di comunicazione ai sensi della legge sul riciclaggio di denaro La FINMA chiude il procedimento nei confronti di CS sul caso «scandalo dei pedinamenti»

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
4.11.2021	Il CdA approva la nuova strategia del gruppo CS; ridimensionamento dell' <i>Investment Bank</i> , allocazione di capitale in misura maggiore nelle attività di <i>wealth management</i>		
13.1.2022			A seguito della lettera del 27.7.2020 relativa alla verifica di valutazione dei <i>fair value</i> del portafoglio di partecipazioni di Credit Suisse SA, CS viene informato che i <i>fair value</i> computabili saranno ridotti di ulteriori CHF 12,9 mia.
17.1.2022	Axel Lehmann subentra ad António Horta-Osório come presidente del consiglio di amministrazione		
22.1.2022			La FINMA comunica via e-mail a CS che la quota di capitale Tier 1 del gruppo deve essere aumentata al 20 %. In precedenza era del 18,2 %.
20.2.2022	Fuga di dati per più di 18 000 conti CS, tra cui quelli di autocrati e criminali di guerra (Suisse Secrets)		
11.3.2022			Il CF decide di recepire nella legge il <i>public liquidity backstop</i> (PLB); il DFF deve elaborare un progetto da porre in consultazione entro la metà del 2023
15.3.2022	Visita ufficiale del presidente del CdA di CS (Lehmann) all'allora capo del DFF Maurer (CFUM), SFI		
11.4.2022			Lettera della FINMA a CS: richiesta di misure di <i>contingency</i> e rafforzamento della base patrimoniale di Credit Suisse SA

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
16.5.2022	Declassamento del rating di CS da parte di diverse agenzie di rating		
31.5.2022			Incontro del Comitato direttivo BNS-FINMA (presidente e 1° vicepresidente BNS, presidente CdA e direttore FINMA)
3.6.2022		Il CF adotta la modifica dell'ordinanza sulla liquidità al 1° luglio 2022; richiesta una maggiore dotazione di liquidità per le banche di rilevanza sistemica, importante prerequisite per il PLB	
16.6.2022	CS rimborsa uno strumento AT1 (USD 1,5 mia.) alla prima data di <i>call</i> possibile. La FINMA richiede un'emissione sostitutiva, che CS attua (USD 1,65 mia.)		
27.6.2022	Il Tribunale penale federale condanna CS e suoi ex dipendenti in un caso di riciclaggio di denaro e traffico di droga di un'organizzazione bulgara		
29.6.2022			Colloquio ad alto livello FINMA-BNS (CdA FINMA, Direzione generale BNS)
5.7.2022			Avvio del progetto della FINMA di accompagnamento del cambiamento di strategia di CS
14.7.2022			Lettera della FINMA a CS: CS non ha ancora definito alcuna opzione di intervento specifica per le misure di <i>contingency</i>

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
27.7.2022	Annuncio di una revisione completa della strategia di CS: Ulrich Körner sostituisce Thomas Gottstein come CEO		
3.8.2022			Seduta del CC
4.8.2022	Declassamento del rating di CS da parte di diverse agenzie di rating		
5.8.2022			Lettera della FINMA a CS: la FINMA chiede di ampliare le misure di <i>contingency</i> , comprese le considerazioni sull'IPO parziale di Credit Suisse (Svizzera) SA
23.8.2022			Incontro dell'Organo direttivo (OD) con il Comitato per le crisi finanziarie (CC), il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
24.8.2022			Seduta del CF: primo briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS
29.8.2022			Lettera della FINMA a CS sulle misure di <i>contingency</i> : le considerazioni sul capitale nell'ambito della revisione della strategia devono prendere in considerazione anche la situazione della banca madre
12.9.2022			Seduta del CC
26.9.2022			Incontro bilaterale (telefonata) tra T. Jordan e A. Lehmann
29.9.2022			Colloquio CS/BNS (Jordan, Schlegel, Lehmann, Körner)

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
Da ottobre 2022	Massicci deflussi di liquidità presso CS (110,5 mia. solo nel quarto trimestre 2022)		
3.10.2022	Informazioni non confermate sulla crisi di CS dopo che è trapelata una nota interna del CEO di CS sui deflussi di liquidità		
4.10.2022			Lettera della FINMA a CS: richiesta di sviluppare ulteriori opzioni di <i>contingency</i>
5.10.2022			Passaggio alla modalità di crisi («fase rossa») nel CC (DFF, FINMA, BNS); inizio delle telefonate settimanali di vigilanza a livello operativo sulla situazione della liquidità con CS, FINMA, BNS, Fed e Prudential Regulation Authority (PRA)
			Seduta del CC
6.10.2022			Inizio degli incontri settimanali ad alto livello di FINMA-CS
7.10.2022			Colloquio CS/BNS (tra cui T. Jordan, M. Schlegel, A. Maechler, A. Lehmann, U. Körner, M. Diethelm)
10.10.2022			Ricorso allo stato maggiore di crisi della FINMA (direzione); seduta straordinaria del CdA della FINMA
11.10.2022			Incontri bilaterali del presidente della BNS Jordan con J. Powell (Fed)
			Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
12–15.10.2022			Mancato incontro di CFUM e TJ con UBS all'assemblea annuale del FMI e della Banca mondiale a Washington
12.10.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Telefonata di T. Jordan a A. Lehmann; incontro tra T. Jordan e C. Kelleher Incontro bilaterale tra T. Jordan e A. Bailey (<i>Bank of England</i> , BoE)
13.10.2022			Colloquio ad alto livello FINMA-SFI (direttore FINMA; segretaria di Stato SFI)
14.10.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA
15.10.2022			Seduta del CC
16.10.2022			Mancato incontro tra T. Jordan, CFUM, M. Amstad e A. Lehmann
17.10.2022			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
19.10.2022			Seduta del CC
20.10.2022			Seduta del CC
21.10.2022			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Seduta straordinaria del CdA della FINMA Telefonate separate di T. Jordan a Bailey (BoE) e Powell (Fed)

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
23.10.2022			Incontri ad alto livello tra: CFUM, T. Jordan e C. Kelleher e tra CFUM, T. Jordan, M. Amstad e A. Lehmann
25.10.2022	Visita ufficiale del presidente del CdA di UBS (Kelleher) a CFUM		
26.10.2022			Seduta del CF: secondo briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS Seduta del CC
27.10.2022	Presentazione della nuova strategia di CS		La FINMA effettua la sua prima valutazione nell'ambito del <i>resolution run</i>
28.10.2022			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
31.10.2022			Incontro «Dialogo strategico»: DFF (CFUM, SFI) con il presidente del CdA e il direttore della FINMA. Durante l'incontro si decide, previa informazione/approvazione della BNS assente in tale occasione, di informare il CF il 2.11, in conformità con il MoU tra DFF, FINMA e BNS, che un intervento della Confederazione è ormai probabile.
1.11.2022			Incontro tra DFF, SFI, FINMA, BNS, AFF Seduta straordinaria del CdA della FINMA Mancato incontro tra CFUM, T. Jordan e A. Lehmann Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
2.11.2022			Seduta del CF: terzo briefing del capo del DFF (CFUM) e del presidente della BNS sulla situazione di CS Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Mandato del CF: redazione di una nota informativa per una seduta straordinaria prevista il 4.11.2022, che poi è stata annullata
3.11.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Incontro dell'OD con il CC La FINMA effettua la sua seconda valutazione nell'ambito del <i>resolution run</i>
4.11.2022	Declassamento del rating di CS da parte di diverse agenzie di rating		Lettera della FINMA a CS: richiesta di calcolare l'impatto di un piano di risanamento specifico sul bilancio e sul conto economico Seduta del CC
5.11.2022			Lettera della FINMA a CS: attuazione di misure per migliorare la situazione in materia di liquidità e di divulgazione delle informazioni Workshop <i>valuation in resolution</i> (ViR) con le autorità del <i>Crisis Management Group</i> (CMG): più di 70 rappresentanti delle autorità del CMG esaminano i piani ViR (stima del bilancio e del conto economico della banca)

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
7.11.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
8.11.2022			Colloquio ad alto livello nel CMG ²²⁶⁸ Colloquio ad alto livello FINMA-CaF
9.11.2022			Seduta del CF: quarto briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS Colloquio tra la delegazione «Questioni finanziarie» del CF e la BNS e la FINMA sul PLB, in presenza di AFF e SFI
10.11.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Seduta del CC
11.11.2022			Incontro ad alto livello tra FINMA e CS Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
12.11.2022			Mancato incontro tra CFUM, T. Jordan e A. Lehmann
14.11.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Colloquio con il presidente della Confederazione (presidente FINMA e CF Cassis)

²²⁶⁸ Il *Crisis Management Group* è composto da rappresentanti di FINMA, Fed, PRA, BoE, *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) e SEC. Lettera della FINMA a CS: richiesta di sviluppare ulteriori misure in caso di deterioramento rapido della situazione e di ulteriori *contingency* in caso di deterioramento lento della situazione.

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
			Seduta del CC
15.11.2022			Colloquio CS/BNS (tra cui T. Jordan, M. Schlegel, A. Maechler, A. Lehmann, U. Körner, M. Diethelm)
16.11.2022			Seduta del CF: quinto briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS
			Colloquio tra l'intero CF e la FINMA sul PLB
			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
			Colloquio ad alto livello nel CMG
21.11.2022			Seduta del CC
22.11.2022			Seduta della delegazione «Questioni finanziarie» del CF con la FINMA e la BNS, in presenza del direttore dell'UFG, della CaF, dell'AFF e della SFI
23.11.2022	Assemblea generale straordinaria di CS e aumento di capitale di CHF 4 mia., la <i>Saudi National Bank</i> entra in CS come azionista di maggioranza		Colloquio UBS/BNS (T. Jordan, M. Schlegel, A. Maechler, C. Kelleher, R. Hamers)
	Visita ufficiale del CEO di CS (Körner) a CFUM, SFI		
25.11.2022			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
30.11.2022			Seduta straordinaria del CdA della FINMA
5.12.2022			Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
6.12.2022			Incontro del Comitato direttivo BNS-FINMA (colloquio)
7.12.2022			Incontro del CdA della FINMA (stato maggiore di crisi) Lettera della FINMA a CS: richiesta di sviluppare ulteriori misure in caso di deterioramento rapido della situazione e di ulteriori misure di <i>contingency</i> in caso di deterioramento lento della situazione
9.12.2022			Seduta del CF: sesto briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
12.12.2022			Incontro bilaterale (telefonata) tra T. Jordan e A. Lehmann
13.12.2022			Incontro ad alto livello tra FINMA e CS (presidente del CdA e direttore FINMA, presidente del CdA e CEO CS)
16.12.2022			Seduta del CF: settimo briefing del capo del DFF (CFUM) sulla situazione di CS Colloquio ad alto livello nel CMG Mancato incontro tra CFUM, T. Jordan, A. Lehmann

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
19.12.2022			Lettera della FINMA a CS: richiesta di revisione del piano di liquidità e constatazione di scarsi progressi nello sviluppo dello scenario di «vendita della banca» Trasmissione del dossier all'interno del DFF (da CFUM a CFKKS)
22.12.2022			Incontro dell'OD con il CC, il capo del DFF (CFUM), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Seduta del CC
23.12.2022			Incontro bilaterale (telefonata) tra T. Jordan e A. Lehmann
28.12.2022			Colloquio ad alto livello FINMA-SFI E-mail della FINMA al presidente del CdA di CS Lehmann: aggiornamento sulle misure di <i>contingency</i>
29.12.2022			Mancato incontro tra le autorità e CS (CFUM, presidente BNS, presidente CdA FINMA, presidente CdA CS)
1.1.2023		Entrata in vigore della modifica della LBCR e dell'ordinanza sulle banche (OBCR). Precisazioni relative alla garanzia dei depositi e concretizzazione dei requisiti finanziari e organizzativi posti alle società non assoggettate a vigilanza che appartengono a un gruppo di banche di rilevanza sistemica.	
5.1.2023			Workshop della FINMA su CS: misure di <i>contingency</i> , verifica e discussione di vari scenari
6.1.2023			Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
10.1.2023			Incontro tra CFKKS e presidente CdA FINMA Incontro ad alto livello tra <i>Chairs Audit Committee</i> e <i>Risk Committee</i> di CS e la FINMA
11.1.2023			Seduta del CF: briefing della consigliera federale a capo del DFF (CFKKS) sulla situazione di CS Colloquio ad alto livello FINMA-SFI Incontro tra CFKKS e il presidente del CdA di CS (A. Lehmann) Incontro ad alto livello tra T. Jordan, M. Schlegel, B. Rime, A. Lehmann e U. Körner Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
12.1.2023			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Incontro ad alto livello tra la FINMA e il membro del CdA di CS Gellerstad
18.1.2023			Seduta straordinaria del CdA della FINMA
23.1.2023	Visita ufficiale di UBS (Kelleher, Gähwiler) a CFKKS, SFI		Lettera della FINMA a CS: misure di <i>contingency</i> , allestimento <i>data room</i> in caso di accelerazione del processo di vendita

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
24.1.2023			Colloquio tra il direttore della FINMA e il presidente della Confederazione Berset Incontro ad alto livello tra il CdA e il direttore della FINMA e il CEO di CS, discussione sulla possibile vendita dell'intero gruppo CS Incontro bilaterale tra T. Jordan e A. Lehmann Incontro bilaterale tra T. Jordan e W. Dudley (CdA UBS) Seduta del CC
25.1.2023			Seduta del CF: briefing, annuncio di una discussione sui quattro scenari per superare la crisi di CS da parte della consigliera federale a capo del DFF (CFKKS) Colloquio di alto livello FINMA-BNS (CdA FINMA, Direzione generale BNS)
26.1.2023			Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
1.2.2023			Seduta del CF: CFKKS distribuisce ai membri del CF una panoramica sintetica dei quattro scenari per superare la crisi di CS, segue una discussione, dopodiché il documento viene ritirato
2.2.2023			Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
7.2.2023			Telefonata BNS-CS (T. Jordan, M. Schlegel / U. Körner, D. Joshi) Seduta del CC
14.2.2023			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Seduta del CC
15.2.2023			Colloquio ad alto livello nel CMG
16.2.2023			Incontro tra CFKKS e il presidente del CdA della FINMA Amstad Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'ÄFF
17.2.2023			Telefonata BNS-CS (T. Jordan, M. Schlegel / A. Lehmann, U. Körner)
22.2.2023			Seduta del CF: discussione dei quattro scenari per superare la crisi di CS Seduta straordinaria del CdA della FINMA Seduta del CC
24.2.2023			Incontro della FINMA con CS; analisi delle opzioni di <i>contingency</i>
28.2.2023			La FINMA conclude il procedimento di <i>enforcement</i> «Greensill»; CS ha violato gravemente i suoi obblighi di vigilanza in materia di gestione dei rischi Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
1.3.2023			Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
6.3.2023			Colloquio istituzionale tra CFKKS e il presidente del CdA della FINMA
7.3.2023			Seduta del CC
9.3.2023	Rinvio della pubblicazione della relazione sulla gestione 2022 di CS a causa di richieste di informazioni da parte della SEC		Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
10.3.2023			Comunicato stampa della FINMA sulla decisione di non avviare un procedimento nei confronti del presidente del CdA di CS a seguito delle dichiarazioni sui deflussi di fondi dei clienti
13.3.2023			Lettera della FINMA a CS: rinnovata richiesta di opzioni di <i>contingency</i>
14.3.2023	Pubblicazione della relazione sulla gestione 2022 di CS		Colloquio ad alto livello nel <i>Core College</i> (FINMA e Fed) Colloquio ad alto livello nel <i>Core College</i> (FINMA e PRA) Incontro bilaterale tra T. Jordan e C. Kelleher Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
15.3.2023	Ore 9.00: il presidente dell'azionista di maggioranza <i>Saudi National Bank</i> rende noto pubblicamente che è esclusa un'ulteriore partecipazione finanziaria in CS Il valore dell'azione CS diminuisce del 24,2 % (prezzo alla chiusura della Borsa svizzera: CHF 1.697) Ore 20.30: Comunicato stampa congiunto di FINMA e BNS sulle incertezze sul mercato Ore 21.00: Richiesta di CS di <i>emergency liquidity assistance</i> (ELA) e conferma di solvibilità della FINMA		Ore 12.00: Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Telefonata BNS-CS (T. Jordan / U. Körner, D. Joshi, D. Wildermuth) Ore 15.00: CFKKS informa la CaF e il presidente della Confederazione e convoca una seduta straordinaria del CF per il giorno successivo Ore 16.00: incontro tra UBS, CFKKS, BNS, FINMA, SFI (presso la FINMA) e videoconferenza di CFKKS, BNS e FINMA con CS Ore 18.00: incontro del CdA di UBS Ore 18.30: colloquio ad alto livello nel <i>Core College</i> (FINMA, Fed, PRA) Dopo le 19.00: telefonate della SFI con il viceministro delle finanze USA Wally Adeyemo, il direttore generale del Ministero dell'economia e delle finanze francese Emmanuel Moulin, il segretario di Stato della Cancelleria federale tedesca Jörg Kukies Ore 20.00: diverse telefonate a livello operativo tra CS e FINMA in cui è stato chiesto alla banca di finalizzare un piano di risanamento che possa essere approvato Dalle ore 21.00: coinvolgimento dell'UFG da parte del Servizio giuridico dell'AFF e della SFI al Bernerhof

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
16.3.2023	Ore 1.45: comunicato stampa di CS sul ricorso all'ELA Dalle 12.30 alle 13.30: seduta straordinaria del CdA di CS		Ore 00.00: inizio degli incontri ad alto livello FINMA-UBS sull'acquisizione (diversi incontri di follow-up nel fine settimana) Ore 10.00: concessione di sostegni straordinari di liquidità (ELA) per un totale di 50 mia. da parte della BNS e annuncio da parte di CS di una serie di riacquisti di debito per un valore fino a CHF 3 mia. Ore 7.45: seduta straordinaria del CdA della FINMA Dalle 9.00 alle 10.30: seduta del CC Ore 10.00 circa: la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS) e la direttrice dell'AFF forniscono alla presidente della Delfin le informazioni iniziali Ore 11.30: incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Meeting Webex tra T. Jordan e J. Powell, M. Barr (Fed Board) Dalle 13.15 alle 15.00 e dalle 17.15 alle 18.50: sedute straordinarie del CF e decisione sull'ordinanza di necessità concernente mutui supplementari a sostegno della liquidità e la concessione da parte della Confederazione di garanzie in caso di dissesto Ore 20.00: entrata in vigore dell'ordinanza

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
17.3.2023	Ore 12.45: richiesta di CS di <i>emergency liquidity assistance</i> (ELA+) per un importo di 20 mia. e conferma di solvibilità della FINMA (ore 12.45)		Telefonate separate di CFKKS con il ministro delle finanze tedesco Christian Lindner (ore 8.45), il ministro delle finanze francese Bruno Le Maire (ore 9.30), il ministro delle finanze britannico Jeremy Hunt (ore 16.15) e la segretaria al Tesoro statunitense Janet Yellen (ore 19.00)
			Ore 17.10: colloquio ad alto livello tra la FINMA e le autorità del CMG
			Telefonate tra il presidente della Confederazione Berset e il primo ministro britannico Rishi Sunak e il presidente francese Emmanuel Macron
			In serata: telefonata della SFI a Gwyneth Nurse, direttrice generale del ministero delle finanze britannico
			Ore 6.30: briefing interno del DFF con CFKKS, SFI, AFF
			Ore 7.00: incontro ad alto livello tra le autorità e UBS
			Ore 9.00: seduta del CF: consultazione nell'ambito della seduta ordinaria
			Ore 13.00: incontro tra il CdA e la direzione di UBS. Sono inoltre presenti: rappresentanti di <i>Bär&Karrer</i> e <i>Morgan Stanley</i>
			Ore 14.30–17.00: incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI, l'AFF e con UBS e CS (incontri separati)
			Ore 17.30: telefonata FINMA-CS (CEO, CFO): CS dichiara che non è necessario il <i>bail-in</i>

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
18.3.2023			Telefonate separate di CFKKS con il ministro delle finanze britannico Jeremy Hunt (ore 15.00) e la segretaria al Tesoro statunitense Janet Yellen (ore 15.30) Ore 19.00: conferenza telefonica con UBS, SFI, <i>Morgan Stanley</i> (consulente UBS), <i>Bär&Karrer</i> (avvocati UBS) e FINMA Ore 20.00: colloquio ad alto livello con <i>Core College</i> e CMG Telefonate separate di T. Jordan a A. Bailey (BoE), C. Lagarde (BCE), F. Villeroy de Galhau (<i>Banque de France</i>, BdF), J. Powell (Fed) Ore 8.00: telefonata dell'OD con UBS Ore 9.00–10.30: telefonata dell'OD con la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI, l'AFF, UBS e CS Telefonate separate di CFKKS a Philipp Hildebrand (BlackRock, ore 11.00) e Al-Jadaan (ministro delle finanze saudita, ore 19.00 circa) Telefonate separate di T. Jordan con A. Bailey (BoE), C. Lagarde (BCE), F. Villeroy de Galhau (BdF), J. Powell (Fed) Ore 12.15: lettera della FINMA a CS in merito alla presentazione di un piano di risanamento che possa essere approvato Ore 15.00: colloquio ad alto livello nel <i>Core College</i> (FINMA, Fed)

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
19.3.2023	Ore 17.00: richiesta di CS di un'ulteriore <i>emergency liquidity assistance</i> (ELA) e conferma di solvibilità della FINMA		Ore 15.30 e ore 18.45: colloquio ad alto livello tra le autorità e il CEO/presidente CdA di UBS Dalle 17.00 alle 18.40: seduta straordinaria del CF, nota informativa del DFF Dalle 17.15 alle 18.00: incontro del CdA di UBS Ore 18.15: lettera di CS alla FINMA con un piano di risanamento modificato che può essere approvato Dalle 20.30 alle 21.15: incontro del CdA di UBS Ore 21.00: informazione della presidente della DelFin Dalle 22.30 alle 23.20: CMG – Presentazione e discussione del piano di risanamento e dei documenti Incontro della FINMA con il presidente del CdA e il CEO di CS Ore 7.00: incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Dalle 8.30 alle 11.25: seduta straordinaria del CF con la BNS e la FINMA come pure con i presidenti dei CdA e i CEO di UBS e CS (ore 8.30) Ore 10.45: seduta straordinaria della DelFin (dibattiti) Ore 14.30: seduta straordinaria del CdA della FINMA Ore 14.30: incontro tra il CdA e la direzione di UBS

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
Ore 20.30: richiesta di CS di un PLB e conferma della solvibilità della FINMA			Dalle 15.00 alle 16.45: seduta straordinaria del CF con BNS e FINMA
			Dalle ore 15.30 alle 16.40 e dalle ore 17.05: seduta della DelFin e colloquio con la direttrice dell'AFF D'Amelio-Favez
			Ore 17.47: approvazione della DelFin sulla decisione di credito
			Telefonata tra la SFI e il viceministro delle finanze USA Wally Adeyemo (seguono altre telefonate nei giorni successivi)
			Informazioni telefoniche del presidente della CDF Ernst Stocker (ore 18.00) e informazioni delle parti (ore 18.30)
			Ore 19.00: decisione della FINMA sull'approvazione dell'esecuzione anticipata della fusione secondo l'articolo 32 capoverso 2 LCart
			Ore 19.30: conferenza stampa delle autorità federali in presenza dei vertici di CS e UBS (annuncio dell'acquisizione di CS da parte di UBS)
			La BNS mette a disposizione un sostegno di liquidità per l'acquisizione di CS da parte di UBS
			Ore 22.00: decisione della FINMA di azzerare le obbligazioni AT1 di CS
			Ore 22.30: colloquio ad alto livello nel CMG
			Dalle 23.00 alle 24.00: <i>General College</i>

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
20.3.2023			Seduta straordinaria del CdA della FINMA Colloquio ad alto livello tra le autorità (DFF, FINMA, BNS) Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF Seduta straordinaria del CF con BNS, FINMA, SFI e AFF
21.3.2023			Decisione del DFF per CS: sospensione di determinate retribuzioni variabili Seduta del CC
23.3.2023			La FINMA informa sulle basi per l'azzeramento degli strumenti di capitale ATI Incontro dell'OD con il CC
28.3.2023			Incontro dell'OD con il CC
29.3.2023			Messaggio speciale del CF sui crediti d'impegno per BNS e UBS
4.4.2023			Incontro dell'OD con il CC
5.4.2023			Decisione del CF: cancellazione o riduzione del 50 % o del 25 % di tutte le retribuzioni variabili in essere dei tre massimi livelli dirigenziali di CS
14.4.2023		Il <i>Federal Reserve Board</i> della Banca centrale degli Stati Uniti approva l'acquisizione della filiale statunitense di CS da parte di UBS	

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
17.4.2023			Seduta del CC
18.4.2023			Incontro dell'OD con il CC
26.4.2023			Seduta del CC
1.5.2023			Incontro dell'OD con il CC, la consigliera federale a capo del DFF (CFKKS), la FINMA, la BNS, la SFI e l'AFF
2.5.2023			Seduta del CC
10.5.2023			Seduta del CC
15.5.2023			Seduta del CC
16.5.2023			Incontro dell'OD con il CC
17.5.2023			Il DFF istituisce il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche
19.5.2023			Incontro dell'OD con il CC
23.5.2023			In attuazione della decisione del CF del 5 aprile sulle retribuzioni variabili in CS, il DFF decide di cancellare o ridurre la retribuzione variabile in essere dei massimi livelli dirigenziali di CS
24.5.2023			Seduta del CC
25.5.2023			Il CF avvia la consultazione sull'introduzione di una garanzia statale della liquidità per banche di rilevanza sistemica (PLB)
31.5.2023			Seduta del CC
7.6.2023			Seduta del CC

Data	Credit Suisse (CS) e mercato finanziario	Contesto internazionale, sviluppo del diritto nazionale	CF, Amministrazione e autorità (CF, DFF, FINMA, BNS)
9.6.2023			DFF e UBS firmano il contratto di garanzia a copertura delle perdite
12.6.2023	UBS completa l'acquisizione di CS, fine delle negoziazioni delle azioni CS in borsa (<i>closing</i>)		
13.6.2023			Seduta del CC
27.6.2023			Seduta del CC
11.8.2023	UBS recede sia dal contratto per la garanzia della Confederazione a copertura delle perdite (CHF 9 mia.) sia dal contratto concluso con la BNS per la garanzia statale per l'erogazione di mutui a sostegno della liquidità (fino a CHF 100 mia.)		

Cronologia della regolamentazione bancaria 2008–2023²²⁶⁹

La seguente tabella contiene un elenco delle modifiche legislative (leggi federali e ordinanze) intervenute dal 2008 al 2023 nell'ambito della regolamentazione bancaria, in particolare in relazione alla regolamentazione *too big to fail*.

L'elenco include tutti i progetti di regolamentazione riguardanti le banche o la regolamentazione bancaria, a eccezione delle modifiche nel settore della lotta contro il riciclaggio di denaro e i progetti sui crediti COVID volti ad attenuare le conseguenze della pandemia, poiché essi sono probabilmente meno pertinenti in questo contesto. Per i progetti riportati nell'elenco è stata sempre indicata la data dell'adozione da parte del Parlamento (per le modifiche di legge) o del Consiglio federale (per le modifiche di ordinanza). Si è rinunciato a indicare tappe intermedie (p. es. procedure di consultazione e messaggi) e modifiche di portata minore (p. es. errata corrige).

Segnaliamo che questo documento riporta i testi in base alla cronologia di pubblicazione nella Raccolta ufficiale. Inoltre, gli scopi indicati nell'elenco accanto alle leggi e alle ordinanze costituiscono unicamente un'interpretazione dato che non sono definiti nei testi normativi.

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
15.10.2008	Ordinanza concernente l'entrata in vigore integrale della legge sulla vigilanza dei mercati finanziari LFINMA, RS 956.1	Stabilità finanziaria Vigilanza	Raccolta ufficiale
17.12.2010	Modifica della legge sulle banche LBCR, RS 952.0	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale
18.3.2011	Modifica della legge sulle banche LBCR, RS 952.0	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

²²⁶⁹ La CPI ha chiesto alla SFI di fornire una sintesi di tutte le nuove normative riguardanti la piazza finanziaria nel periodo tra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2023.

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
30.9.2011	Modifica della legge sulle banche LBCR, RS 952.0	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
1.6.2012	Revisione totale dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
1.6.2012	Revisione parziale dell'ordinanza sulle banche OBCR, RS 952.02	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
15.6.2012	Modifica della legge federale sull'imposta preventiva LIP, RS 642.21	Stabilità finanziaria Competitività degli strumenti TBTF	Raccolta ufficiale
30.11.2012	Emanazione dell'ordinanza sulla liquidità OLiq, RS 952.06	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III, TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
13.2.2013	Introduzione del cuscinetto anticiclico di capitale nell'ordinanza sui fondi propri, OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
22.3.2013	Modifica della legge sulle banche LBCR, RS 952.0	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
22.1.2014	Aumento del cuscinetto anticiclico di capitale nell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
30.4.2014	Revisione totale dell'ordinanza sulle banche OBCR, RS 952.02	TBTF Modifiche del CO	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
25.6.2014	Revisione dell'ordinanza sulla liquidità OLiq, RS 952.06	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
19.6.2015	Emanazione della legge sull'infrastruttura finanziaria LInFi, RS 958.1	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
25.11.2015	Emanazione dell'ordinanza sull'infrastruttura finanziaria OInFi, RS 958.11	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
18.3.2016	Modifica della legge federale sull'imposta preventiva LIP, RS 642.21	Stabilità finanziaria Competitività degli strumenti TBTF	Raccolta ufficiale
11.5.2016	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
29.6.2016	Modifica dell'ordinanza sull'infrastruttura finanziaria OInFi, RS 958.11	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
23.11.2016	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
5.7.2017	Modifica dell'ordinanza sulle banche OBCR, RS 952.02	Rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
5.7.2017	Modifica dell'ordinanza sull'infrastruttura finanziaria OInFi, RS 958.11	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
22.11.2017	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
22.11.2017	Modifica dell'ordinanza sulla liquidità OLiq, RS 952.06	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
15.6.2018	Emanazione della legge sugli istituti finanziari LIsFi, RS 954.1	Stabilità finanziaria Vigilanza	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
15.6.2018	Emanazione della legge sui servizi finanziari LSerFi, RS 950.1	Protezione dei clienti e rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
14.9.2018	Modifica dell'ordinanza sull'infrastruttura finanziaria OInFi, RS 958.11	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
21.11.2018	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
30.11.2018	Modifica dell'ordinanza sulle banche OBCR, RS 952.02	Rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
6.11.2019	Emanazione dell'ordinanza sugli istituti finanziari OIsFi, RS 954.11	Stabilità finanziaria Vigilanza	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
6.11.2019	Emanazione dell'ordinanza sui servizi finanziari OSerFi, RS 950.11	Protezione dei clienti e rafforzamento della competitività della piazza finanziaria svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
27.11.2019	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
13.12.2019	Entrata in vigore dell'ordinanza concernente la legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS 956.11	Stabilità finanziaria Vigilanza	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
11.9.2020	Modifica dell'ordinanza sulla liquidità OLiq, RS 952.06	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
25.9.2020	Emanazione della legge federale sull'adeguamento del diritto federale agli sviluppi della tecnologia di registro distribuito (TRD)	Promozione della competitività e protezione dei creditori	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
18.6.2021	Emanazione dell'ordinanza sull'adeguamento del diritto federale agli sviluppi della tecnologia di registro distribuito (TRD)	Promozione della competitività e protezione dei creditori	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
3.12.2021	Modifica dell'ordinanza sui servizi finanziari OSerFi, RS 950.11	Armonizzazione con le normative UE (parità di trattamento)	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
17.12.2021	Modifica della legge sulle banche LBCR, RS 952.0	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
17.12.2021	Modifica della legge sull'imposta preventiva LIP, RS 642.21	Stabilità finanziaria Competitività degli strumenti TBTF	Raccolta ufficiale
26.1.2022	Riattivazione cuscinetto anticiclico di capitale nell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
3.6.2022	Modifica dell'ordinanza sulla liquidità OLiq, RS 952.06	Stabilità finanziaria TBTF	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
30.9.2022	Modifica dell'ordinanza sull'infrastruttura finanziaria OInFi, RS 958.11	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
23.11.2022	Modifica dell'ordinanza sulle banche OBCR, RS 952.02	Stabilità finanziaria	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

Data (decisione)	Tappa	Scopo	Oggetto
16.3.2023	Emanazione dell'ordinanza 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	Protezione della stabilità finanziaria e dell'economia svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
17.3.2023	Modifica della legge sull'infrastruttura finanziaria LInFi, RS 958.1	Riconoscimento di sedi di negoziazione estere	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
19.3.2023	Modifica dell'ordinanza 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	Protezione della stabilità finanziaria e dell'economia svizzera	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
29.9.2023	Modifica della legge sull'infrastruttura finanziaria LInFi, RS 958.1	Sanzione in caso di indicazioni inveritiere o incomplete	Raccolta ufficiale Comunicato stampa
29.11.2023	Modifica dell'ordinanza sui fondi propri OFoP, RS 952.03	Stabilità finanziaria Attuazione Basilea III	Raccolta ufficiale Comunicato stampa

Allegato 6

Elenco degli accertamenti preliminari e dei procedimenti di *enforcement* della FINMA nei confronti di CS tra il 2012 e il 2022, con descrizioni

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
Procedimento anonimizzato ²²⁷²	28.7.2010	23.1.2012				N. marg. 81
«FutureGeneration»	7.9.2011	27.2.2012				N. marg. 80

²²⁷⁰ I titoli qui selezionati servono a fornire una panoramica dei procedimenti di *enforcement* nei confronti di CS. Si riferiscono alle fattispecie oggetto dell'inchiesta e, a quanto risulta, non corrispondono ad alcuna designazione ufficiale della FINMA.

²²⁷¹ In questa tabella, come nel resto del capitolo, il termine «chiusura» si riferisce alla data della decisione finale. Non è sempre possibile stabilire con precisione le date di apertura e di chiusura degli accertamenti preliminari; in tal caso, la data indicata si riferisce all'ultima azione intrapresa nella procedura in questione secondo il rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle.

²²⁷² Molti dei procedimenti condotti dalla FINMA non sono noti al pubblico. A tutela del segreto bancario, i nomi sono anonimizzati come nel rapporto d'inchiesta.

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Servizi finanziari US»	26.10.2011	21.9.2012	Indizi di un numero limitato di casi di complicità attiva in reati fiscali nonché di accettazione di documenti a fini fiscali negli Stati Uniti (W8-BEN) in cui le persone coinvolte sapevano o avrebbero dovuto sapere che stavano falsando lo statuto fiscale statunitense del cliente ai sensi del QIA (<i>sham-structures</i>). Si trattava di stabilire se la banca, nella fornitura di servizi finanziari transfrontalieri con clienti statunitensi, avesse rispettato i requisiti di un'organizzazione adeguata, una gestione dei rischi appropriata e una garanzia di un'attività irrepressibile.	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (organizzazione adeguata, gestione dei rischi appropriata e garanzia di un'attività irrepressibile); limitazione dell'attività (divieto di fare affari con clienti statunitensi che non hanno rivelato la loro identità alle autorità fiscali statunitensi nonché obbligo di terminare le relazioni con gli stessi); obbligo di reporting periodico; obbligo di esecuzione di un'analisi dei rischi ed elaborazione di un concetto di rischio; revoca dell'effetto sospensivo.	Mandato alla società di audit di CS (KPMG SA) di verificare l'attuazione della decisione della FINMA; tre controlli in loco.	N. marg. 129 segg.
Procedimento anonimizzato	4.10.2012	7.3.2013				N. marg. 82

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Arab Spring», procedimento anonimizzato	30.9.2011	24.5.2013	Si trattava di stabilire se la banca avesse violato la LRD in relazione all'assistenza a persone politicamente esposte (PEP) provenienti da Egitto e Libia. Nel complesso di fattispecie anonimizzato, l'attenzione si è concentrata sulle violazioni della LRD nelle relazioni d'affari con elevati rischi con clienti russi. Gli accertamenti preliminari hanno rivelato che CS intratteneva un totale di 12 relazioni d'affari interessate dalle ordinanze sulle sanzioni del Consiglio federale.	Chiusura del procedimento e ammonimento nell'ambito del procedimento anonimizzato. Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza, ordine di verificare e riferire alla FINMA sull'efficacia delle proprie misure di monitoraggio delle transazioni nell'ambito del procedimento anonimizzato.	Controlli in loco; ammonimento con raccomandazioni.	N. marg. 148 segg.
Procedimento anonimizzato	27.5.2013	14.8.2013				N. marg. 84
Procedimento anonimizzato	7.5.2013	22.8.2013				N. marg. 85
«Uzbekistan»	10.3.2013	23.10.2013				N. marg. 83
Procedimento anonimizzato	27.2.2012	12.5.2014				N. marg. 86
Procedimento anonimizzato	6.5.2013	3.11.2014				N. marg. 87

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Commercio di valute»	6.6.2014	11.11.2014				N. marg. 88 segg.
Procedimento anonimizzato	8.5.2015	28.8.2015				N. marg. 91
Procedimento anonimizzato	22.1.2015	21.12.2015				N. marg. 92
«Servizi finanziari transfrontalieri in Italia»	21.7.2015	29.4.2016				N. 93 marg. segg.
«1MDB»	5.6.2016	17.2.2017				N. 97 marg. segg.
«Fuga di dati Italia»	19.5.2016	12.12.2017				N. marg. 99
«Sospetto di insider trading», procedimento anonimizzato	data non nota	13.8.2018				N. marg. 101

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Petrobras/FIFA/PDVSA»	25.9.2018	3.9.2018	Si trattava di determinare se, in relazione a tre importanti casi di frode e corruzione, CS avesse violato le disposizioni della LRD e i requisiti di un'organizzazione adeguata e di una gestione dei rischi appropriata.	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (obblighi di diligenza LRD, <i>compliance</i> , gestione dei rischi e organizzazione); obbligo di introdurre una <i>single client view</i> entro fine 2019; obbligo di presentare un piano di misure e un calendario per rimediare alle lacune individuate; obbligo di nominare un membro del consiglio di amministrazione con competenze specifiche in ambito di <i>compliance</i> ; obbligo di trasferire la tematica della cultura e dell'organizzazione della <i>compliance</i> a un comitato idoneo del consiglio di amministrazione.	Impiego di un incaricato delle verifiche affinché controllasse l'attuazione della decisione della FINMA; riesame delle misure disposte in base alle quali CS non era più obbligato a nominare un membro del consiglio di amministrazione con competenze specifiche in ambito di <i>compliance</i> , in compenso obbligo di trasferire la tematica della cultura e dell'organizzazione della <i>compliance</i> a un nuovo comitato indipendente del consiglio di amministrazione.	N. marg. 168 segg.
Procedimento anonimizzato	6.4.2018	6.9.2018				N. marg. 100

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Dino»	5.2.2016	3.9.2018	Indicazioni di trasferimenti non autorizzati di contanti e titoli per conto di una persona politicamente esposta	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (obblighi di diligenza LRD, organizzazione e gestione dei rischi); obbligo di rimediare alle lacune individuate, in particolare: implementazione di una definizione sufficientemente chiara di responsabilità e competenze nelle singole linee di difesa; garanzia di un processo di monitoraggio indipendente e applicabile; promozione e mediazione di una cultura di <i>compliance</i> e del rischio adeguata per sensibilizzare e rafforzare la consapevolezza, in particolare come parte del piano di formazione esistente; obbligo di presentare un piano di misure e un calendario per rimediare alle lacune individuate.	Impiego di un incaricato delle verifiche affinché controllasse l'attuazione della decisione della FINMA.	N. marg. 219 segg.
«Distressed Debt»	data non nota	2.11.2018				N. marg. 102

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
Procedimento anonimizzato	5.2.2016	23.11.2018	Verifica del rispetto delle disposizioni LRD come pure della gestione dei rischi e dell'organizzazione di CS dopo che un gestore patrimoniale esterno ha trasferito o nascosto perdite senza che CS intervenisse.	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (collaborazione con gestori patrimoniali esterni, obblighi di diligenza LRD, organizzazione e gestione dei rischi); obbligo di presentare un piano di misure e un calendario per rimediare alle lacune individuate.	Impiego di un incaricato delle verifiche affinché controllasse l'attuazione della decisione della FINMA.	N. marg. 243 segg.
Procedimento anonimizzato	data non nota	23.11.2018				N. marg. 103 segg.
Procedimento anonimizzato	data non nota	8.4.2019				N. marg. 109
«SSA Bonds»	data non nota	25.4.2019				N. marg. 110
Procedimento anonimizzato	anonimizzato	anonimizzato	anonimizzato	anonimizzato	anonimizzato	<i>anonimizzato</i>
Procedimento anonimizzato	data non nota	11.11.2019				N. marg. 111
«Cessazione Libor»	data non nota	25.6.2021				N. marg. 112
«Vaticano»	data non nota	3.9.2021				N. marg. 113 segg.

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Mozambico»	25.9.2020	17.9.2021	Crediti cospicui di CS Londra al Mozambico per la costruzione di una flotta per la pesca del tonno.	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (organizzazione, gestione dei rischi, sistema di controllo interno; obbligo di comunicazione secondo la LRD). Obbligo di ripristinare la situazione conforme riguardante la gestione dei rischi nel settore dei crediti, limitazione dell'attività (onere relativo a determinati affari di credito sino alla conclusione dei lavori di audit).	Minaccia di limitazione dell'attività, impiego di un incaricato delle verifiche riguardo all'attuazione, all'adeguatezza e all'efficacia delle misure adottate nonché riguardo alla verifica di determinati dossier di credito; apertura di un procedimento di <i>enforcement</i> contro una persona fisica.	N. marg. 278 segg.
«Casi di pedinamento»	21.8.2020	1.10.2021	Pedinamento di membri della direzione con l'aiuto di una società di sicurezza privata; indizi di false informazioni fornite alla FINMA dal presidente del consiglio di amministrazione e dal CEO di CS.	Constatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (obbligo di informare e di dire la verità; garanzia di un'attività irreprensibile); obbligo di ripristinare la situazione conforme; obbligo di istituire un sistema di reporting interno da parte del consiglio direttivo al consiglio di amministrazione.	Impiego di un incaricato delle verifiche affinché controllasse l'attuazione della decisione della FINMA. Apertura di tre procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di persone fisiche.	N. marg. 300 segg.
«António Horta-Osório»	data non nota	28.1.2022				N. marg. 115

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Obbligo di notifica delle operazioni»	23.3.2021	17.3.2022				N. marg. 116
«Esecuzione Single Client View»	4.6.2021	1.4.2022	CS non ha attuato in maniera esaustiva le misure ordinate entro il termine stabilito. Nella lettera di <i>assessment</i> 2019 del 24 aprile 2020, la FINMA ha constatato la permanenza di lacune nelle misure tese a migliorare il monitoraggio globale a livello di gruppo dei rischi correlati al riciclaggio di denaro, nello specifico la <i>single client view</i> , la quale in particolare non includeva ancora i dati delle divisioni GM (Global Markets) e IBCM (Investment Banking and Capital Markets); la raccolta dei dati sui rischi per i clienti esistenti doveva essere accelerata per garantire un'adeguata copertura dei rischi.	Ammonimento a CS, con il 31 dicembre 2024 quale ultima scadenza per l'implementazione completa della <i>single client view</i> ; minaccia di limitazione dell'attività (divieto di avviare nuove relazioni clienti laddove la <i>single client view</i> non è pienamente implementata).	Impiego di un incaricato delle verifiche.	N. marg. 327 segg.

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Greensill»	5.3.2021	9.12.2022	Indizi di conflitti d'interesse nel Credit Suisse Supply Chain Finance Funds (SCF) tra Credit Suisse Asset Management SA, Greensill Capital e Softbank Group Corp; il 26 febbraio 2021 CS ha dichiarato per la prima volta che in caso di fallimento di Greensill Bank la copertura assicurativa delle SCF Notes era «in discussione» (cfr. Rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle, n. marg. 382).	Costatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (organizzazione, gestione dei rischi, <i>governance</i> , obblighi di comportamento); obbligo di introdurre un documento che definisca le responsabilità individuali (chiarimento delle competenze dei membri della direzione per una relazione clienti, un evento o per la responsabilità generale); obbligo di confermare periodicamente la continuazione di relazioni d'affari significative e rischiose a livello di membri del consiglio direttivo o del consiglio direttivo nel suo insieme; obbligo di rinnovare adeguatamente il consiglio di amministrazione; obbligo di reporting riguardo al rispetto degli obblighi da parte del consiglio di amministrazione (sino alla conclusione dei lavori di audit), obbligo di autorizzazione per adeguare un regolamento interno da parte della FINMA, divieto di esternalizzare determinate attività (sino alla conclusione dei lavori di audit).	Impiego di un incaricato delle verifiche. Apertura di quattro procedimenti di <i>enforcement</i> nei confronti di persone fisiche.	N. marg. 382 segg.

Titolo breve ²²⁷⁰	Apertura	Chiusura ²²⁷¹	Fattispecie esaminata	Strumenti FINMA applicati	Esecuzione e applicazione	Riferimento al rapporto d'inchiesta Langhart/Hirschle
«Archehos»	16.4.2021	14.7.2023	CS aveva pubblicato un allarme sugli utili perché l' <i>hedge fund</i> Archehos Capital Management LLC non era stato in grado di onorare una chiamata di margine di oltre 2,7 miliardi di dollari americani e le posizioni del fondo hanno dovuto essere liquidate attraverso ampie vendite di azioni da parte delle banche, con una conseguente perdita per CS di circa 5 miliardi di dollari americani.	Costatazione di una grave violazione delle disposizioni in materia di vigilanza (organizzazione); obbligo di introdurre criteri di assegnazione dei bonus a livello di gruppo che tengano conto della propensione al rischio; obbligo di limitazione della grandezza per le posizioni proprie; obbligo di reporting.	Apertura di un procedimento di <i>enforcement</i> nei confronti di una persona fisica.	N. marg. 398 segg.

Totale accertamenti preliminari svolti tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2022: 42

Totale procedimenti di *enforcement* eseguiti nei confronti di CS: 11