

# Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse

Rapporto del gruppo di esperti  
sulla stabilità delle banche del  
2023

1° settembre 2023



## Premessa

In seguito all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, comunicata il 19 marzo 2023, in data 29 marzo 2023 il Consiglio federale ha deciso di svolgere un'analisi approfondita di quanto accaduto e sottoporre a un'accurata valutazione il regime «Too Big To Fail» (TBTF): «Avvalendosi di perizie esterne, il Dipartimento federale delle finanze esaminerà nel dettaglio le circostanze che hanno reso necessario questo pacchetto di misure e valuterà accuratamente la regolamentazione TBTF. I risultati saranno presentati al Parlamento entro un anno nel quadro del prossimo rapporto sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 della legge sulle banche».<sup>1</sup>

Facendo seguito a tale decisione, il 17 maggio 2023 il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha istituito il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche attribuendogli il mandato di presentare al DFF, entro metà agosto 2023, riflessioni strategiche indipendenti sul ruolo delle banche e delle condizioni quadro statali per quanto riguarda la stabilità della piazza finanziaria svizzera.<sup>2</sup>

In base al mandato ricevuto dal DFF, il gruppo di esperti si concentra su questioni legate al mercato finanziario e alla stabilità (senza formulare riflessioni sul diritto pubblico e sulla legislazione in materia di concorrenza) ma sceglie autonomamente di approfondire alcune tematiche. Si basa inoltre sui mandati di verifica formulati dal Parlamento che il Consiglio federale è tenuto ad adempiere e tiene conto della perizia del 19 maggio 2023<sup>3</sup> del professor Manuel Ammann sulla necessità di riforma della regolamentazione TBTF, commissionata dal DFF.

Il gruppo di esperti ha avviato i lavori il 23 maggio 2023 e fino al 18 luglio 2023 ha svolto quindici colloqui con istituzioni e persone coinvolte nella gestione della crisi di Credit Suisse (cfr. allegato B). Ha quindi concluso l'elaborazione del rapporto il 14 agosto 2023. La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI) ha messo a disposizione la segreteria per gli aspetti organizzativi e logistici ed ha fornito assistenza redazionale al gruppo di esperti.

Nel presente rapporto, il gruppo di esperti espone le informazioni emerse da tali colloqui e dalle considerazioni effettuate internamente e ne trae alcune raccomandazioni, da intendersi come spunti di riflessione e volte a contribuire alla valutazione e al perfezionamento del regime TBTF, nonché a supportare la commissione parlamentare d'inchiesta.

Il rapporto non contiene un'analisi dettagliata e retrospettiva dei fatti. I suoi autori rinunciano inoltre a formulare proposte di regolamentazione elaborate.

A nome del gruppo vi ringrazio per la fiducia accordataci, sperando che la lettura del rapporto si riveli istruttiva.

---

<sup>1</sup> [Il Consiglio federale adotta un messaggio speciale concernente i crediti d'impegno per la Banca nazionale svizzera e UBS](#), comunicato stampa del Consiglio federale, 29 mar. 2023.

<sup>2</sup> [Il Dipartimento federale delle finanze istituisce il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche](#), comunicato stampa del DFF, 17 mag. 2023 e [Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche è ora diretto da Yvan Lengwiler](#), comunicato stampa del DFF, 5 giu. 2023.

<sup>3</sup> Ammann, Käfer e Wiest, [Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken](#), 19 mag. 2023.



Yvan Lengwiler  
Presidente del gruppo di esperti

## Sintesi

**L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, avvenuta nel mese di marzo del 2023 con il sostegno dello Stato, ha permesso di stabilizzare rapidamente una situazione rischiosa. La Svizzera ha così contribuito considerevolmente alla stabilità finanziaria.**

*Il 19 marzo 2023, Credit Suisse rappresentava la prima banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale («Global Systemically Important Bank», G-SIB<sup>4</sup>) prossima a una risoluzione<sup>5</sup>. L'istituto aveva alle spalle anni di scandali, strategie fallite, scarsa redditività e ripetuti cambi ai vertici. Inoltre, la prolungata crisi di una serie di banche specializzate e regionali negli Stati Uniti, nei primi mesi del 2023, ha accelerato ulteriormente la perdita di fiducia nei confronti di Credit Suisse, che si è trovata ad affrontare di conseguenza una corsa agli sportelli tale da non riuscire più a ristabilirsi con le proprie forze.*

*Alla luce di tali aspetti, l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS con il sostegno dello Stato è stata accolta con sollievo sia in Svizzera sia all'estero. Ha infatti scongiurato squilibri più gravi e normalizzato la situazione in modo incredibilmente rapido e duraturo, contribuendo così in misura sostanziale alla stabilità finanziaria mondiale. Si tratta di una conseguenza di grande importanza per l'economia svizzera e mondiale, riconosciuta e accolta favorevolmente anche da autorità estere.*

*In confronto a una risoluzione, si è rivelata preferibile l'acquisizione con il sostegno dello Stato, poiché comportava relativamente meno rischi di esecuzione. Tuttavia, in questo modo UBS resta l'unica banca attiva a livello internazionale con sede principale in Svizzera.*

**La Svizzera rappresenta una forte piazza bancaria internazionale, il che presuppone una regolamentazione bancaria efficace e riconosciuta a livello internazionale.**

*L'economia svizzera trae beneficio dalla presenza di grandi banche svizzere attive a livello internazionale, così come dall'importanza della piazza finanziaria. Le banche, e in particolare le grandi banche operanti a livello internazionale come UBS, sono elementi fondamentali nell'ecosistema della piazza finanziaria. Offrono infatti condizioni di finanziamento vantaggiose per l'economia reale e garantiscono un know-how finanziario che si dimostra utile in tutti i comparti economici. L'influenza della piazza bancaria elvetica contribuisce altresì all'attrattiva del franco svizzero e alla sua immagine di valuta sicura.*

*Data l'importanza del settore bancario, è fondamentale disporre di un sistema di regolamentazione e di vigilanza efficace e riconosciuto a livello internazionale, presupposto essenziale affinché una grande banca con sede in Svizzera possa operare sul piano internazionale.*

*Il gruppo di esperti sulla stabilità delle banche giunge alla conclusione che il regime TBTF<sup>6</sup> ha compiuto notevoli passi avanti rispetto alla situazione precedente alla crisi finanziaria globale del 2007/2008. Imporre requisiti più rigidi in relazione ai fondi propri e alla liquidità si è dimostrata una scelta proficua.*

---

<sup>4</sup> Per la definizione di G-SIB, consultare pag. 9, scheda 2.

<sup>5</sup> Con «risoluzione» (così tradotto in ambito internazionale dal termine inglese «resolution») si intende il risanamento o la liquidazione con mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica di una banca. L'obiettivo è quello di garantire tali funzioni e la stabilità finanziaria, ricorrendo il meno possibile ad aiuti pubblici.

<sup>6</sup> Per regime TBTF si intende la regolamentazione sviluppata dopo la crisi finanziaria del 2007/2008.

*Bisogna però sottolineare il fatto che le autorità non hanno attuato il piano di risoluzione previsto dal regime TBTF. Resta dunque da capire se fundamentalmente il piano avrebbe potuto funzionare o se la sua attuazione sia stata giudicata irrealistica o troppo rischiosa.*

**La Svizzera è tenuta a esaminare il regime TBTF e a colmare le lacune individuate. In caso di crisi di UBS, un'acquisizione da parte di un istituto svizzero non sarà più un'opzione percorribile. A maggior ragione, sarà importante potenziare la gestione delle crisi.**

*Considerato che UBS è l'ultima G-SIB rimasta con sede sul territorio nazionale, in caso di crisi dell'istituto non vi sarà più la possibilità di un'acquisizione interna alla Svizzera. È perciò tanto più urgente verificare che gli strumenti di risoluzione a disposizione siano efficaci e che le autorità siano pronte a farvi ricorso. Al fine di rafforzare il quadro normativo e la gestione delle crisi, il gruppo di esperti propone delle raccomandazioni nei quattro ambiti seguenti quali spunti per la discussione.*

**1. La Svizzera dovrebbe migliorare la prevenzione e la gestione delle crisi.**

*Le tre autorità preposte, ossia l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), la Banca nazionale svizzera (BNS) e il DFF, devono lavorare congiuntamente per una gestione efficace delle crisi. Tale collaborazione deve pertanto poggiare su basi solide. È necessario rafforzare la credibilità delle autorità svizzere per gestire la relazione con UBS in caso di un'eventuale crisi.*

**2. La Svizzera dovrebbe estendere l'approvvigionamento di liquidità in fase di crisi.**

*Per le banche è indispensabile garantire la liquidità anche in condizioni difficili. Con la digitalizzazione, sono aumentati notevolmente la probabilità e la rapidità di eventuali corse agli sportelli («bank run»). Riguardo all'approvvigionamento di liquidità delle banche in crisi sussistono però delle lacune che è necessario colmare. Queste concernono sia la concessione da parte della BNS di mutui straordinari a sostegno della liquidità (ELA<sup>7</sup>) sia l'aiuto sussidiario fornito a una banca mediante liquidità garantite dallo Stato nell'ambito di una procedura di risanamento (PLB<sup>8</sup>).*

**3. La Svizzera dovrebbe integrare gli strumenti di vigilanza bancaria.**

*La FINMA necessita di strumenti ulteriori che le consentano di vigilare in modo più efficace e di intervenire tempestivamente. È necessario integrare in tal senso gli strumenti di vigilanza della FINMA e fornirle i mezzi per intervenire con maggiore rapidità.*

**4. La Svizzera dovrebbe migliorare la qualità e l'approvvigionamento dei fondi propri.**

*Sotto l'aspetto della qualità dei fondi propri delle banche, al momento vi è una trasparenza insufficiente. La FINMA dovrebbe incrementare la trasparenza sulla qualità dei fondi propri. La crisi di Credit Suisse ha danneggiato il mercato delle obbligazioni AT1<sup>9</sup> delle banche svizzere. Sono dunque necessarie misure per ridonare dinamismo al mercato svizzero degli strumenti di capitale AT1.*

---

<sup>7</sup> «Emergency Liquidity Assistance» (ELA)

<sup>8</sup> «Public Liquidity Backstop» (PLB)

<sup>9</sup> Obbligazioni Additional Tier 1 (AT1), cfr. n. 5.3.

# Indice

<b>1.</b>	<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
1.1	<i>L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS avvenuta nel mese di marzo del 2023 con il sostegno dello Stato</i>	1
1.2	<i>La Svizzera come piazza bancaria internazionale</i>	7
1.3	<i>Modifiche necessarie al regime TBTF</i>	10
<b>2.</b>	<b>Gestione delle crisi</b>	<b>14</b>
2.1	<i>Rafforzare la credibilità</i>	15
2.2	<i>Collaborazione tra le autorità prima e durante la crisi</i>	17
<b>2.3</b>	<b>Rischi del risanamento</b>	21
<b>2.4</b>	<b>Flessibilità del piano di risoluzione</b>	25
<b>2.5</b>	<b>Capacità di risanamento</b>	27
<b>2.6</b>	<b>Nazionalizzazione e partecipazione statale</b>	28
<b>2.7</b>	<b>Raccomandazioni nell'ambito della gestione delle crisi</b>	30
<b>3.</b>	<b>Liquidità</b>	<b>32</b>
3.1	<i>Riserve interne di liquidità</i>	32
3.2	<i>Garanzia dei depositi</i>	33
3.3	<i>Sostegno straordinario di liquidità</i>	35
3.4	<i>Lo stigma del sostegno straordinario di liquidità</i>	38
3.5	<i>Disponibilità di liquidità nel gruppo</i>	40
3.6	<i>Sostegno di liquidità durante un risanamento</i>	42
3.7	<i>Raccomandazioni in materia di liquidità</i>	45
<b>4.</b>	<b>Misure di vigilanza e di protezione</b>	<b>47</b>
4.1	<i>Vigilanza</i>	47
4.2	<i>Momento per l'adozione delle misure di protezione e rischio d'insolvenza</i>	52
4.3	<i>Raccomandazioni in materia di vigilanza</i>	54
<b>5.</b>	<b>Fondi propri</b>	<b>55</b>
5.1	<i>Dimensione quantitativa delle esigenze in materia di fondi propri</i>	55

5.2	<i>Qualità dei fondi propri</i>	57
5.3	<i>Il mercato degli AT1</i>	61
5.4	<b><i>Raccomandazioni in materia di fondi propri</i></b>	67
	<b>Allegato A: Membri del gruppo di esperti</b>	<b>69</b>
	<b>Allegato B: Colloqui</b>	<b>70</b>
	<b>Allegato D: Interventi parlamentari</b>	<b>75</b>

# 1. Introduzione

## 1.1 L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS avvenuta nel mese di marzo del 2023 con il sostegno dello Stato

Il 19 marzo 2023, Credit Suisse rappresentava la prima banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale («Global Systemically Important Bank», G-SIB) prossima a una risoluzione<sup>10</sup>. L'istituto aveva alle spalle anni di scandali, strategie fallite, scarsa redditività e ripetuti cambi ai vertici. Il corso azionario, le valutazioni delle principali agenzie di rating e i premi per il rischio di insolvenza (CDS) hanno subito ripercussioni legate a tale situazione (cfr. fig. 1 e 2).

La situazione di Credit Suisse nel 2023 era molto diversa da quella in cui si trovava UBS quando fu salvata nel 2008. UBS aveva subito le conseguenze di investimenti sbagliati in ipoteche subprime cartolarizzate. Si è dunque trattato di una classica crisi di solvibilità. Credit Suisse, invece, ha mantenuto fino all'ultimo una buona capitalizzazione (cfr. tab. 1). Il suo tracollo è da attribuirsi a una perdita di fiducia da parte dei clienti nei confronti della conduzione e della gestione degli affari della banca.

Inoltre, la prolungata crisi di una serie di banche specializzate e regionali negli Stati Uniti, nei primi mesi del 2023, ha accelerato ulteriormente la perdita di fiducia nei confronti di Credit Suisse, che si è trovata ad affrontare di conseguenza una corsa agli sportelli tale da non riuscire più a ristabilirsi con le proprie forze.

Il 19 marzo 2023, UBS<sup>11</sup> e Credit Suisse<sup>12</sup> hanno annunciato la prevista fusione. La FINMA ha approvato l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS<sup>13</sup> mentre il Governo svizzero l'ha sostenuta mediante misure statali<sup>14</sup>. In questo modo, non è stato necessario procedere a una liquidazione né a un risanamento di Credit Suisse.

L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS con il sostegno dello Stato, fondata sul diritto di necessità, è stata accolta con sollievo sia in Svizzera che all'estero. Ha infatti scongiurato squilibri più gravi e normalizzato la situazione in modo incredibilmente rapido e duraturo, contribuendo così in misura sostanziale alla stabilità finanziaria mondiale. Si tratta di una conseguenza di grande importanza per l'economia svizzera e mondiale, riconosciuta e accolta favorevolmente anche da autorità estere.

Le autorità avevano tre opzioni: risanare Credit Suisse secondo il piano previsto, nazionalizzare Credit Suisse, oppure fonderla a UBS. In ognuna delle tre eventualità, la BNS avrebbe dovuto fornire un notevole volume di liquidità e la Confederazione avrebbe dovuto concederle

---

<sup>10</sup> Il piano di risoluzione («resolution plan») indica le modalità per realizzare il risanamento o la liquidazione della banca. Il suo obiettivo è di garantire il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica e la stabilità finanziaria, ricorrendo il meno possibile ad aiuti pubblici.

<sup>11</sup> [UBS plant Akquisition von Credit Suisse](#), comunicato stampa di UBS, 19 mar. 2023.

<sup>12</sup> [Zusammenschluss der Credit Suisse und UBS](#), comunicato stampa del Credit Suisse, 19 mar. 2023.

<sup>13</sup> [La FINMA approva la fusione tra UBS e Credit Suisse](#), comunicato stampa della FINMA, 19 mar. 2023.

<sup>14</sup> [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, 19 mar. 2023.

una garanzia a copertura di parte di questa liquidità. Per farlo, era necessario ricorrere al diritto di necessità.

Il sostegno alla liquidità comporta tuttavia rischi finanziari prevedibili. La BNS ha messo a disposizione di Credit Suisse e di UBS limiti di credito per mutui a sostegno della liquidità per un valore massimo di 250 miliardi di franchi, di cui 100 miliardi di franchi coperti da una garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione. In questo caso si è trattato di crediti a breve termine per superare il problema di liquidità di Credit Suisse, e non di apportare capitali di rischio nella forma di fondi propri a favore di una delle banche coinvolte. Tale impegno è finalizzato a garantire la continuazione delle funzioni di rilevanza sistemica in caso di crisi e rappresenta un rischio finanziario ridotto per la Confederazione e la BNS. I crediti sono oltretutto remunerati, ammortizzati e, laddove garantiti dalla Confederazione, compensati con un premio per la messa a disposizione della garanzia e un premio di rischio. Una volta completata la fusione, è solo UBS a rispondere dei crediti, il che favorisce un'ulteriore riduzione del rischio.

Ci sarebbe stato in ogni caso anche un azzeramento integrale del valore nominale di tutte le obbligazioni AT1 di Credit Suisse per un valore di circa 16 miliardi di franchi.<sup>15</sup>

Il risanamento avrebbe avuto il vantaggio di mantenere in essere una grande banca come Credit Suisse, con le sue importanti funzioni. Con il tempo sarebbe stato possibile venderne determinate parti non funzionali alla nuova strategia. Tra i possibili acquirenti, oltre a UBS, avrebbero potuto figurare anche istituti esteri.

L'aspetto negativo di questa soluzione sarebbero stati i rischi correlati alla conversione di almeno una parte dei «bail-in bond» (cfr. n. 2.3).

Il fatto che gli azionisti non abbiano subito ammortamenti delle azioni e non sia stato applicato il bail-in ha tuttavia sorpreso alcuni osservatori.

In confronto a una risoluzione, l'acquisizione con il sostegno dello Stato ha il vantaggio di essere relativamente più semplice, favorire un rapido ripristino della fiducia ed evitare il rischio di bail-in. Comporta però anche degli svantaggi.

Innanzitutto ha esposto la Confederazione a un rischio maggiore. Per determinati attivi di Credit Suisse detenuti ora da UBS, la Confederazione ha concesso una garanzia a copertura delle perdite per un massimo di 9 miliardi di franchi. Anche questa garanzia è indennizzata e non provoca nell'immediato alcuna ripercussione finanziaria negativa per la Confederazione. Al contrario dei mutui a sostegno della liquidità sopracitati, però, comportava una probabilità non trascurabile di causare perdite effettive per le casse federali.<sup>16</sup> Nel frattempo UBS ha tuttavia rescisso anche questo contratto, sollevando la Confederazione da ogni rischio correlato. Quest'ultima ha anzi addirittura realizzato entrate per un valore di 200 milioni di franchi dalle garanzie statali.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> [La FINMA approva la fusione tra UBS e Credit Suisse](#), comunicato stampa della FINMA, 19 mar. 2023; [La FINMA informa sulle basi per l'azzeramento degli strumenti di capitale AT1](#), comunicato stampa della FINMA, 23 mar. 2023. Cfr. anche n. 5.3.

<sup>16</sup> [Acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS: ripercussioni finanziarie per la Confederazione](#), documento online del DFF, versione del 9 giu. 2023.

<sup>17</sup> [Credit Suisse / UBS: recesso da tutte le garanzie della Confederazione](#), comunicato stampa del Consiglio federale, 11 ago. 2023.

Secondariamente, con l'acquisizione UBS resta l'unica grande banca attiva a livello internazionale con sede principale in Svizzera, cosa che potrebbe mettere in difficoltà le imprese svizzere, che per alcuni servizi finanziari si devono confrontare con una forte posizione sul mercato di UBS. UBS è altresì cresciuta in termini di complessità e di peso politico, il che rende più complicato sorvegliarla e regolamentarla. L'acquisizione potrebbe causare oltretutto una sostanziale riduzione dei posti di lavoro presso Credit Suisse rispettivamente presso UBS a livello internazionale, ma questo sarebbe potuto accadere anche in caso di risanamento.

in mia.	1° trimestre 2023		4° trimestre 2022		3° trimestre 2022		Min. prud.
<b>Fondi propri ponderati in funzione del rischio</b>							
CET1	35,8	14,7 %	36,7	14,6 %	39,9	14,6 %	10,0 %
CET1 + AT1 (going concern)	49,4	20,3 %	50,0	19,9 %	50,1	18,3 %	14,3 %
TLAC (going e gone concern)	97,9	40,2 %	99,1	39,5 %	97,4	35,5 %	28,6 %
Attivi ponderati in funz. del rischio	243,8		251,0		274,1		
<b>Fondi propri non ponderati</b>							
Leverage Ratio CET1	32,8	5,0 %	32,7	5,0 %	41,7	4,9 %	3,5 %
LR CET1 e AT1 (going concern)	49,4	7,6 %	50,0	7,7 %	50,1	5,9 %	5,0 %
TLAC (going e gone concern)	97,9	15,0 %	99,1	15,2 %	97,4	11,5 %	10,0 %
LR denominator	653,0		650,5		836,9		
Totale di bilancio	540,3		531,4		700,4		
<b>Liquidità</b>							
LCR		178 %		144 %		192 %	100 %
HQLA	118,1		120,0		226,8		

CET1, AT1 e TLAC sono diverse forme di fondi propri e sono spiegati al numero 5.3. «LR denominator» rappresenta il totale di bilancio non ponderato e sommato a posizioni fuori bilancio selezionate. Il valore è significativo nell'ambito della regolamentazione.

**Tabella 1.** Indicatori regolatori di Credit Suisse Group SA. Fonte: [Credit Suisse, Pillar 3 Regulatory Disclosures](#).

## **SCHEDA 1** Come può una banca sana in termini di requisiti prudenziali trovarsi di fronte a un imminente tracollo?

In ultima analisi, Credit Suisse è naufragata a causa di una crisi di fiducia. L'attività bancaria presuppone fiducia, perché il cliente non vede che uso fa la banca del suo denaro. I mercati, gli investitori e i clienti hanno perso fiducia nella banca, sottraendole quindi i loro fondi. Ne è conseguita una corsa agli sportelli.

Va però sottolineato che la crisi ha seguito un'escalation sebbene sia la BNS sia la FINMA abbiano attestato che la banca soddisfaceva in ogni momento i requisiti prudenziali in materia di liquidità e fondi propri. Questo apparente controsenso ha tre possibili spiegazioni:

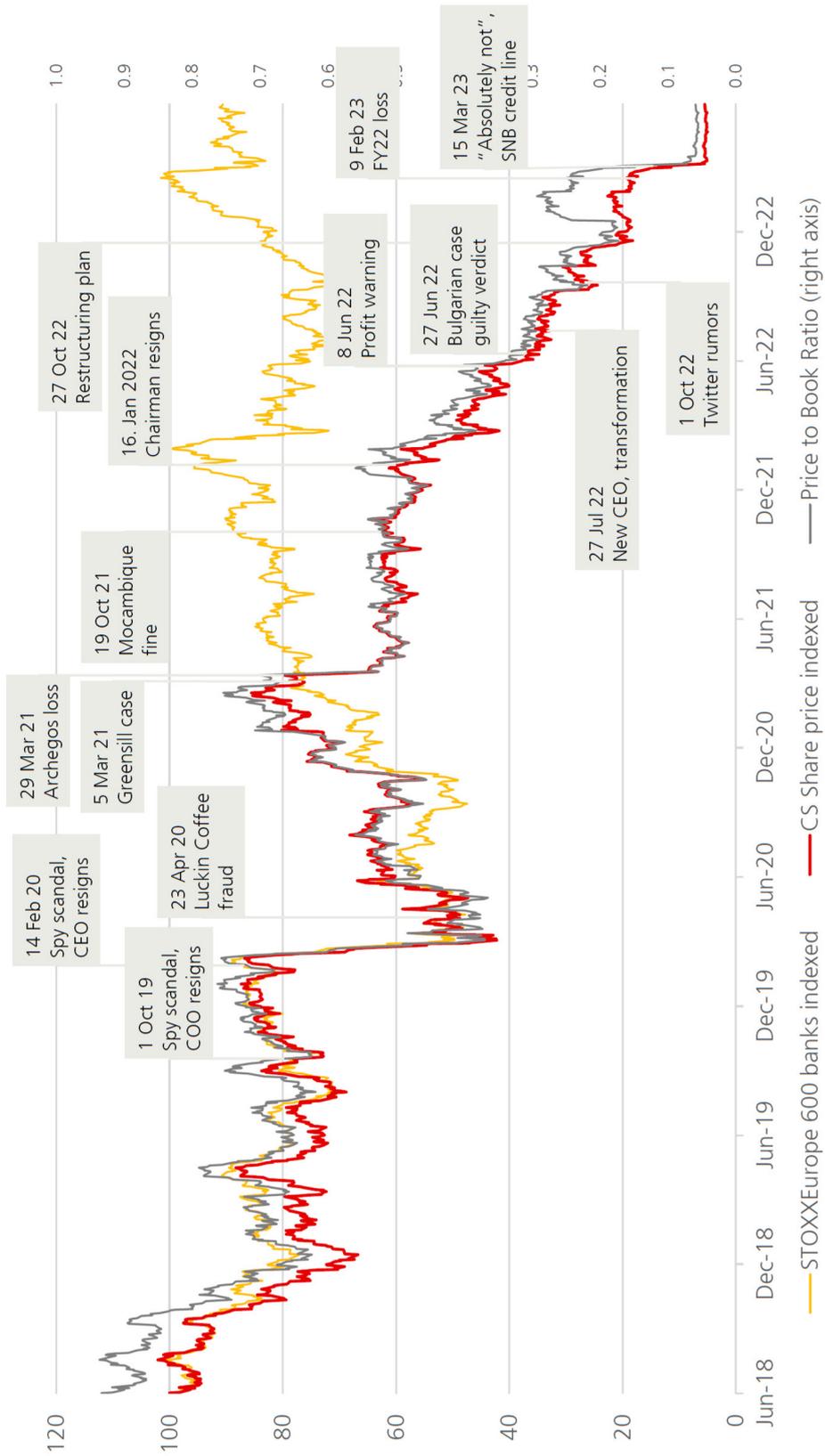
La **prima ipotesi** è che si sia trattato di un mero «bank run»: ossia di un evento casuale, sorto dal nulla, che ha spinto un certo numero di clienti della banca a ritirare i propri depositi, inducendo di conseguenza altri a fare lo stesso in una sorta di reazione a catena. In questo modo la banca perde rapidamente liquidità e la corsa agli sportelli sembra infine confermare le ragioni dell'iniziale allarmismo. Nel ruolo di prestatore di ultima istanza ovvero «Lender of Last Resort» (LoLR), la banca centrale può intervenire apportando liquidità sufficiente e impedire il dissesto indesiderato (poiché inutile) della banca, che di fatto risulta solvibile.

Questa spiegazione non è del tutto da escludere: la settimana costellata di eventi che hanno travolto Credit Suisse è infatti stata preceduta da una crisi che ha investito gli Stati Uniti provocando forte nervosismo sui mercati. Sarebbe tuttavia azzardato affermare che la crisi di Credit Suisse sia stata una pura crisi di fiducia nata dal nulla. Non dimentichiamo che tra il 2021 e il 2023 il corso delle azioni della banca si è dimezzato per ben tre volte.

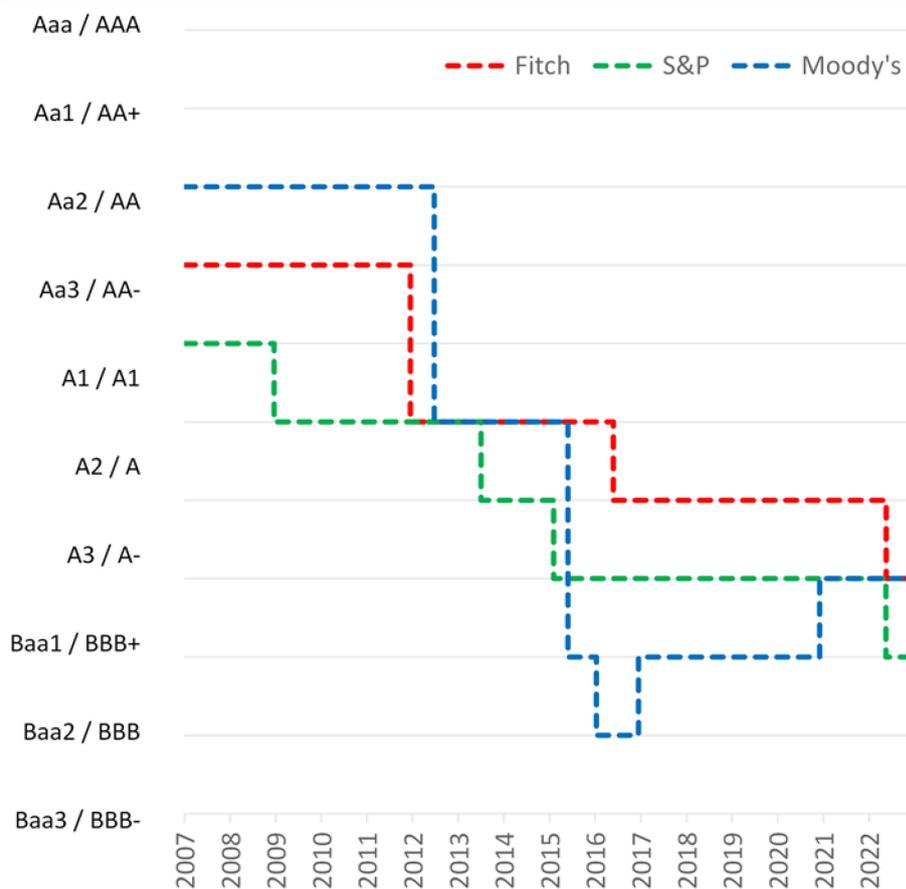
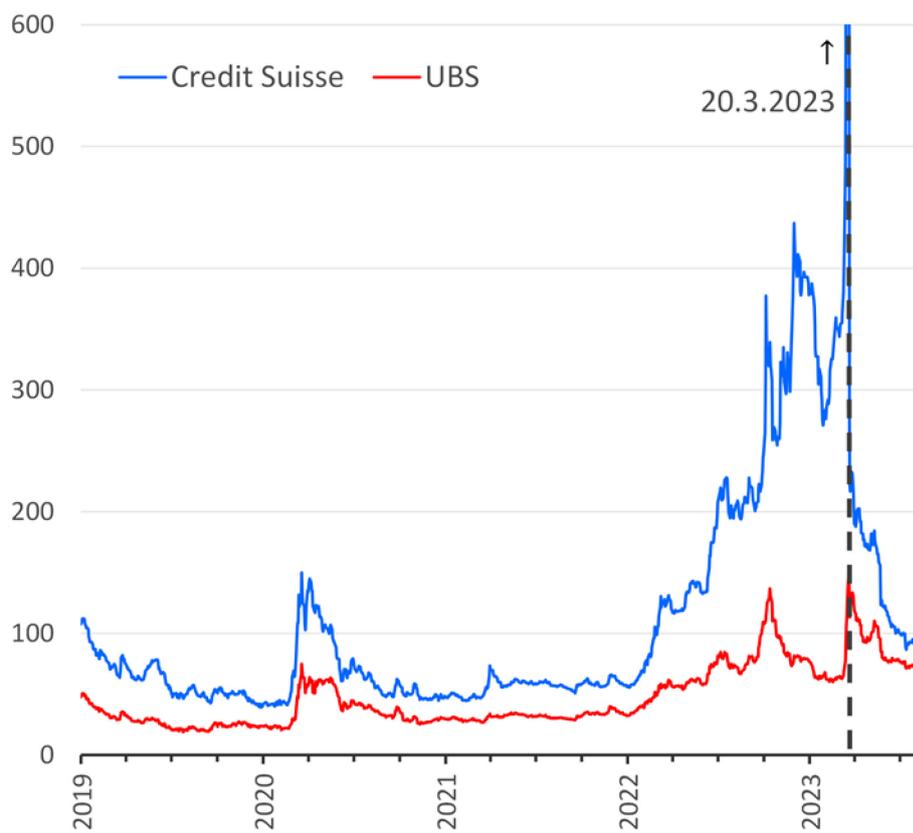
La **seconda ipotesi** è che gli indicatori regolatori non siano stati adeguati a segnalare tempestivamente l'inizio di una crisi di fiducia. Tali indicatori mostrano la presenza di cuscinetti di fondi propri e di liquidità e in una certa misura sono sempre retrospettivi. Potrebbero essere sufficienti a rilevare un certo stress (calibrato) del mercato, ma non dicono nulla sulla credibilità della strategia e del modello aziendale, sulle prospettive di guadagno, la qualità della gestione e del consiglio di amministrazione o sul modo in cui la banca affronta le situazioni di crisi (cfr. n. 4.2).

La **terza ipotesi** è che gli indicatori regolatori abbiano fornito un quadro incompleto dei cuscinetti effettivamente disponibili. Gli indicatori, per esempio, potrebbero essere corretti per quanto riguarda il gruppo aziendale nel complesso, e tuttavia la liquidità e i fondi propri all'interno del gruppo potrebbero essere insufficienti perché le autorità di vigilanza nazionali impediscono alla società madre estera di accedere alle risorse delle società affiliate presenti nel loro Paese. Alcuni operatori del mercato considerano tali ostacoli interni e mettono perciò in discussione la rilevanza e la trasparenza degli indicatori pubblicati, alimentando di conseguenza l'incertezza e la perdita di fiducia (cfr. n. 3.5).

La **quarta ipotesi** è che l'autorità di vigilanza pretenda di fatto da una banca meno capitale rispetto a quanto potrebbe risultare da un'applicazione più rigida delle norme, in quanto vuole lasciare all'istituto il tempo di correggere i deficit o di adeguarsi a nuove norme o situazioni. Si può trattare di sconti sui fondi propri in base a determinati modelli, di una certa tolleranza nell'applicazione di cosiddetti «filtri prudenziali» o di ritardi nell'adeguamento dei metodi di valutazione. La qualità del capitale CET1 documentato può pertanto variare da banca a banca, il che può generare incertezza tra gli operatori del mercato (cfr. n. 5.2).



**Figura 1. Il tracollo di Credit Suisse (fonte: UBS).**



**Figura 2.** In alto: *Credit Default Swap* (fonte: Bloomberg, Pictet Asset Management).  
In basso: *rating di Credit Suisse* (fonte: Credit Suisse).

## 1.2 La Svizzera come piazza bancaria internazionale

### *Vantaggi della piazza bancaria per la Svizzera*

Il fatto che la Svizzera sia una forte piazza finanziaria mondiale e vanti in particolare la presenza di grandi banche attive a livello internazionale presenta una serie di vantaggi essenziali per il Paese.

**In primo luogo**, la presenza di grandi banche di rilevanza internazionale favorisce un approvvigionamento efficiente di mezzi finanziari per l'economia reale. Tali banche garantiscono un'assistenza di alto livello per un traffico dei pagamenti affidabile e conveniente a livello globale, concessioni di crediti a breve e lungo termine per attività economiche in Svizzera e all'estero, coperture valutarie, servizi sul mercato dei capitali, finanziamenti delle esportazioni, gestione del rischio, sostegno in caso di fusioni, regolamentazioni delle successioni aziendali ecc. In questi ambiti le dimensioni di una banca e le sue relazioni internazionali sono cruciali: basti pensare che la maggior parte delle fonti di finanziamento per crediti consortili, l'emissione di prestiti o collocamenti di azioni vengono reperite all'estero. Al di là delle banche estere, nel frattempo solo UBS dispone di una rete di distribuzione sufficiente per tali finanziamenti. Il 60 per cento delle vendite di società avviene all'estero. Numerose aziende svizzere si stanno oltretutto espandendo all'estero e necessitano dunque di banche che le assistano in queste operazioni. Anche alle medie imprese può capitare di avere bisogno di un finanziamento di oltre 100 milioni di franchi. Le banche minori possono tutt'al più riuscire a offrirlo creando un consorzio, opzione notevolmente più complessa.

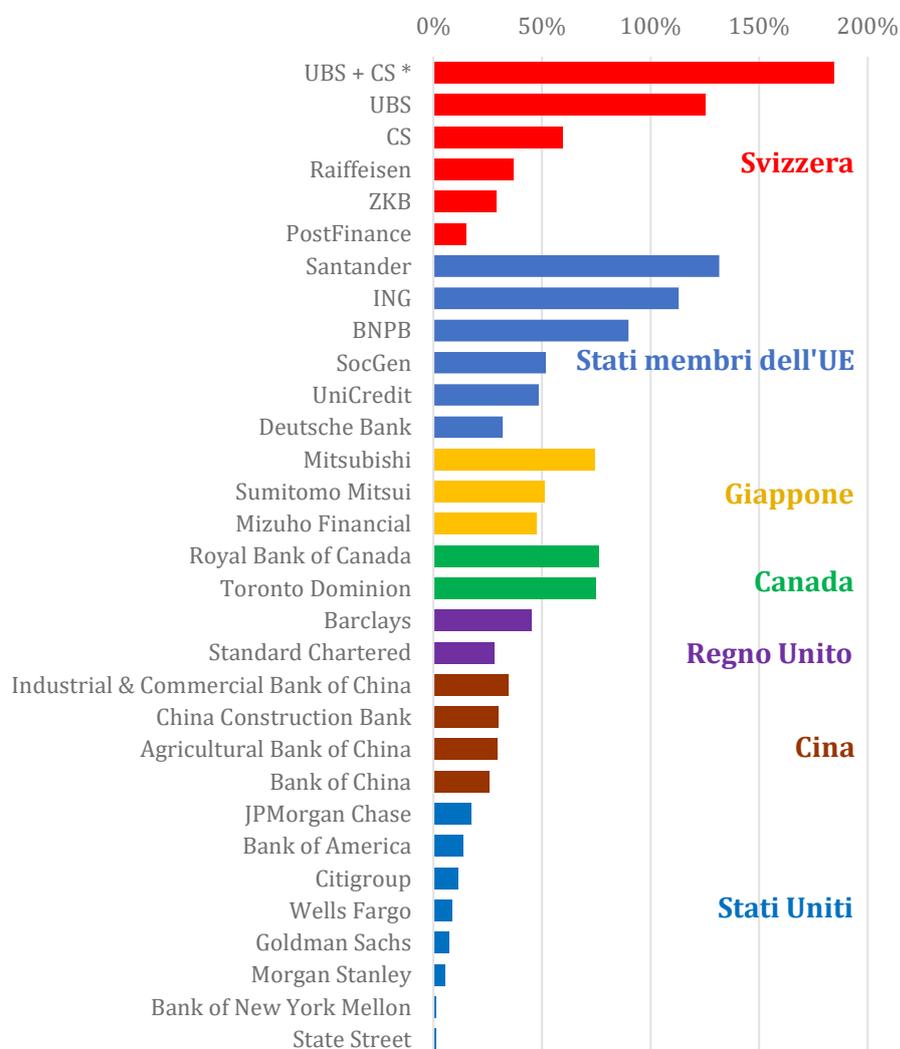
Le banche estere non sono una valida alternativa, innanzitutto perché per ragioni di costi sono interessate piuttosto a clienti più grandi, secondariamente perché, nei periodi di crisi, tendono a ridurre la loro attività in Svizzera.

**In secondo luogo**, nel ruolo di banca a servizio di altre banche, UBS (e in passato Credit Suisse) offre una serie di servizi essenziali (p. es. la custodia di titoli, la gestione valutaria internazionale ecc.) a piccole e medie banche svizzere, contribuendo così in misura sostanziale al funzionamento dell'ecosistema della piazza finanziaria elvetica. Dipendere da banche estere per questi servizi potrebbe essere rischioso sotto il profilo strategico.

**In terzo luogo**, la piazza finanziaria svizzera garantisce all'economia nazionale un solido know-how in campo finanziario. La Svizzera in questo ambito può contare su professionisti eccellenti e altamente specializzati. Tale competenza non è solo necessaria per gli istituti finanziari ma si riflette anche in altri settori economici. Aiuta a gestire abilmente le crisi finanziarie, sia in seno ad aziende consolidate (p. es. copertura valutaria, finanziamento delle esportazioni) sia nell'ambito delle istituzioni pubbliche. Una buona competenza finanziaria favorisce l'innovazione nello sviluppo e nella fabbricazione dei prodotti, inoltre costituisce un elemento cruciale per accedere a nuovi mercati. Le grandi banche svolgono altresì un'importante funzione formativa nel settore bancario: quasi la metà dei CEO delle banche cantonali, infatti, proviene da una grande banca.

**In quarto luogo**, l'influenza della piazza finanziaria contribuisce in misura essenziale all'attrattiva del franco svizzero e alla sua immagine di valuta sicura.

L'importanza della piazza finanziaria favorisce la domanda globale del franco svizzero, generando per la politica monetaria opportunità che altrimenti sarebbero precluse.



**Figura 3.** Dimensioni («leverage ratio exposure») di singole banche in rapporto al PIL nazionale. Dati delle singole banche tra il 2019 e il 1° trimestre 2022.

\* UBS + CS indica la somma di tale valore al 1° trimestre 2022 e non corrisponde alle dimensioni attuali della banca dopo la fusione.

Fonti: FMI; informazioni fornite dalle banche; calcoli elaborati dalla BNS.

**In quinto luogo,** la piazza finanziaria (intesa come l'insieme dei servizi finanziari e assicurativi), anche grazie alla sua rilevanza internazionale, rappresenta un importante datore di lavoro (2022: 5,2 % dell'occupazione complessiva) e

contribuisce in misura considerevole alla creazione di valore aggiunto (2022: 8,9 % del PIL) e al gettito fiscale nelle casse federali (2021: 13,3 %).<sup>18</sup>

### ***Conseguenze per le condizioni quadro statali***

#### **SCHEDA 2 Rilevanza sistemica**

Una banca è considerata di rilevanza sistemica se all'interno dell'economia nazionale svolge funzioni irrinunciabili per molte altre società o persone. La banca deve inoltre presentare una posizione in un certo qual modo dominante, nel senso che le sue funzioni non possono essere sostituite da un altro fornitore in tempi sostenibili per l'economia nazionale. In virtù di tali caratteristiche, la banca diventa talmente importante, che uno Stato non potrebbe lasciarla fallire senza intervenire. La BNS (dopo aver consultato la FINMA) designa le banche di rilevanza sistemica («Systemically Important Bank», SIB) e le loro funzioni di rilevanza sistemica per l'economia svizzera (art. 8 della legge dell'8 nov. 1934\* sulle banche [LBCR]). In Svizzera, sono banche di rilevanza sistemica UBS (fino a poco tempo fa anche Credit Suisse), la Banca Cantonale di Zurigo (ZKB), il gruppo Raiffeisen e PostFinance.

La regolamentazione bancaria svizzera distingue tra banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale (G-SIB) e non attive a livello internazionale (D-SIB) (art. 124a dell'ordinanza del 1° giu. 2012\*\* sui fondi propri [OFoP]). Tale distinzione è cruciale per le autorità di vigilanza, in quanto la responsabilità per la risoluzione di una G-SIB non spetta unicamente all'autorità di vigilanza competente nel luogo in cui ha sede la holding o la casa madre, ma prevede un coordinamento internazionale con le autorità competenti presso le sedi delle varie società del gruppo. In base a tale principio, si considerano attive a livello internazionale le SIB che il «Financial Stability Board» (FSB) designa come G-SIB (art. 124a cpv. 1 OFoP). In Svizzera, nel frattempo solo UBS risulta essere una G-SIB.

Il risanamento di una SIB ha lo scopo di garantire la continuazione della sua attività in seguito a un'eventuale ristrutturazione, o almeno il mantenimento di singoli servizi bancari. Non si tratta di conservare la banca nella sua forma attuale ma di garantire elementi particolarmente essenziali della sua attività. L'obiettivo non è dunque salvare la banca, bensì tutelare i creditori, preservare la stabilità finanziaria, scongiurare la liquidazione della banca ed evitare che lo Stato debba intervenire con misure di salvataggio.

\* RS 952.0

\*\* RS 952.03

La Svizzera è pertanto fortemente interessata a continuare a ospitare grandi banche operanti a livello internazionale. Le condizioni quadro statali devono quindi essere configurate in modo da renderla un polo interessante per queste banche.

---

<sup>18</sup> *Piazza finanziaria Svizzera – Indicatori aprile 2023*, pubblicazione online della SFI, versione del 1° mag. 2023.

Fondamentali in tal senso sono una vigilanza e una regolamentazione bancaria efficace e riconosciuta a livello internazionale. A fronte del tracollo di Credit Suisse è dunque opportuno interrogarsi su come sia possibile rafforzare la resilienza delle banche di rilevanza sistemica in Svizzera e gli strumenti applicabili in caso di crisi (cfr. scheda 2). Se il quadro normativo non è in grado di garantire la resilienza delle banche e la risoluzione delle banche di rilevanza sistemica, nel medio periodo la Svizzera non saprà più attirare questo genere di istituti. Vi è inoltre il rischio di un danno all'immagine di tutti gli attori coinvolti.

È quindi necessario esaminare attentamente la regolamentazione vigente alla luce della nuova situazione e adeguarla ove necessario, tenendo conto degli sviluppi internazionali e della politica interna.

Il lavoro sulle condizioni quadro statali in tale ambito deve basarsi sugli standard internazionali degli organismi competenti (cfr. scheda 3). Tuttavia, nell'attuarli, la Svizzera deve tenere in considerazione la propria situazione specifica. In particolare è necessario tenere presente l'importanza che riveste per il sistema economico svizzero l'ultima banca operante a livello globale rimasta sul territorio, nonché le sue dimensioni in rapporto all'economia nazionale, che risultano al di sopra della media internazionale (cfr. fig. 3).

### **1.3 Modifiche necessarie al regime TBTF<sup>19</sup>**

La crisi finanziaria mondiale del 2007/2008 ha dimostrato in maniera evidente che il fallimento non regolamentato<sup>20</sup> di una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale può generare forti squilibri sul mercato. In seguito alla grande crisi finanziaria si è affermata in tutto il mondo l'idea che in linea di principio le banche di rilevanza sistemica non debbano essere salvate dallo Stato, ma piuttosto essere sottoposte a una procedura di risoluzione ordinata. I Paesi del G20 hanno avviato riforme nella regolamentazione dei mercati finanziari, volte a risolvere il problema delle banche TBTF. Tale regime TBTF è stato trapiantato nel diritto nazionale della maggior parte dei Paesi, compresa la Svizzera.

Il gruppo di esperti giunge alla conclusione che il regime TBTF ha ottenuto notevoli progressi rispetto alla situazione precedente alla crisi finanziaria globale:

- ha imposto alle banche cuscinetti di fondi propri e di liquidità più consistenti, il che le ha rese maggiormente resilienti;
- ha posto le basi per una sorveglianza e un'attuazione della vigilanza dei mercati finanziari più efficienti, contribuendo a ridurre la probabilità di abusi nel sistema finanziario;
- ha elaborato strumenti per la risoluzione delle banche di rilevanza sistemica che non mettono a rischio le loro funzioni di rilevanza sistemica ed evitano conseguenze troppo gravose per lo Stato. Ad oggi, tuttavia, tali

---

<sup>19</sup> TBTF sta per «too big to fail» e si riferisce alla regolamentazione introdotta dopo la crisi finanziaria globale del 2007/2008.

<sup>20</sup> Per «fallimento non regolamentato» si intende un fallimento non accompagnato da misure, come quello di Lehman Brothers nel 2008.

strumenti non sono stati di fatto applicati alle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale.

L'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS ha suscitato anche dubbi e incertezze sul regime TBTF:

- la soluzione adottata sembra innanzitutto mettere in discussione il quadro normativo predisposto nel decennio precedente e la rilevanza di una parte del regime TBTF. Sarebbe stato possibile in teoria applicare il piano di risoluzione previsto dalle autorità, ma si è optato semplicemente per un'alternativa migliore? O, in ultima analisi, il piano non era realisticamente realizzabile? Si tratta di una questione particolarmente interessante dal momento che in Svizzera è rimasta solo una G-SIB.
- In secondo luogo, è opportuno esaminare gli strumenti e l'organizzazione delle autorità svizzere nell'ambito del mercato finanziario. Sono predisposti per affrontare un'eventuale crisi di una G-SIB? Le autorità hanno gli strumenti giusti per intervenire tempestivamente e reagire in caso di crisi? Collaborano tra loro in maniera efficiente?

### SCHEDA 3 Comitato di Basilea (BCBS) e Basilea I, II, III

Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria («Basel Committee on Banking Supervision» o BCBS) è l'organo principale per il coordinamento internazionale della regolamentazione bancaria e costituisce un forum per la cooperazione in materia di vigilanza bancaria. È costituito da rappresentanti delle banche centrali e delle autorità di vigilanza di 27 Paesi. La Svizzera vi è rappresentata da esponenti della FINMA e della BNS. Il BCBS elabora ed emana convenzioni quadro mediante un processo partecipativo. Tali accordi non sono giuridicamente vincolanti per i suoi membri, tuttavia sussiste un'aspettativa reciproca riguardo alla trasposizione delle convenzioni quadro nel diritto nazionale al fine di favorire una convergenza internazionale, aspetto che viene regolarmente verificato attraverso valutazioni tra pari («peer review»).

Nel 1988 il BCBS ha adottato il cosiddetto «Capital Accord», noto ad oggi come **Basilea I\***, che definisce una semplice ponderazione del rischio di diverse classi di investimento (valori di cassa 0 %, titoli di Stato 20 %, ipoteche 50 %, tutte le altre attività 100 %) e richiede che una banca detenga fondi propri per un minimo dell'8 per cento di tali attività ponderate. Già in Basilea I erano previste due classi di fondi propri (Tier 1 e Tier 2). Nel tempo, le norme sono state progressivamente adeguate e perfezionate.

**Basilea II\*\*** ha rappresentato un importante avanzamento del quadro normativo, introducendo varie novità. Ha introdotto tre pilastri in materia di vigilanza (cfr. scheda 5), nonché i modelli «Internal Rating Based» (IRB) per la ponderazione dei rischi di credito.

**Basilea III\*\*\*** ha apportato una serie di riforme: le principali sono un «leverage ratio» non ponderato (parallelamente alle esigenze per i fondi propri ponderate in base ai rischi), regole di liquidità minima («Liquidity Coverage Ratio» LCR e «Net Stable Funding Ratio» NSFR) e regole per un cuscinetto anticiclico, che fa in modo che i requisiti applicabili alle banche dipendano dal ciclo macroeconomico.

Il quadro normativo è in continua evoluzione. La versione attuale è nota come «Basilea III finale», «Basilea 3.1», «Basilea III Endgame» o «Basilea IV» ed è pubblicata sul sito della Banca dei regolamenti internazionali (BRI) di Basilea.\*\*\*\*

\* BCBS, [\*Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali minimi\*](#), 1988.

\*\* BCBS, [\*Basilea II: Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali - Nuovo schema di regolamentazione\*](#), 2004.

\*\*\* BCBS, [\*Basilea III: Schema di regolamentazione internazionale per il rafforzamento delle banche e dei sistemi bancari\*](#), 2010 e [\*Basilea III: Schema internazionale per la misurazione, la regolamentazione e il monitoraggio del rischio di liquidità\*](#), 2010.

\*\*\*\* BCBS, [\*The Basel Framework\*](#).

Da un lato, il fatto che nel caso di Credit Suisse non si sia optato per il risanamento non può essere interpretato come un fallimento del piano di risoluzione. Dall'altro, non ha fornito l'occasione per dimostrarne l'efficacia nella pratica. Le autorità competenti sottolineano che in linea di principio un risanamento globale sarebbe stato possibile e, insieme alle autorità di vigilanza internazionali, nell'ambito del Crisis Management Group hanno predisposto per mesi un

risanamento di Credit Suisse accompagnato da misure statali. Le autorità estere coinvolte hanno confermato che la procedura era stata sufficientemente preparata e che l'attuazione del risanamento globale di Credit Suisse avrebbe goduto del supporto e del riconoscimento dei membri del Crisis Management Group. DFF, FINMA e BNS mettono tuttavia in luce anche alcuni rischi. La fusione comportava tutto sommato meno rischi di esecuzione, ragion per cui le autorità svizzere hanno preferito tale soluzione.

UBS resta ora l'unica grande banca svizzera. Si pone quindi la questione della possibilità, in caso di crisi esistenziale, di risanarla seguendo il piano previsto.

Il passato ha dimostrato che la regolamentazione bancaria viene sempre verificata e rivista alla luce della crisi più recente. Ma ogni crisi è diversa dalle altre. Le raccomandazioni seguenti intendono contribuire a rafforzare la regolamentazione bancaria svizzera alla luce del tracollo di Credit Suisse, in modo da ridurre ulteriormente la probabilità di altre crisi bancarie e finanziarie. Va tuttavia ricordato che nessuna regolamentazione può escludere del tutto l'avvento di una crisi. Il gruppo di esperti attribuisce perciò un forte peso alle misure finalizzate alla gestione delle crisi.

## 2. Gestione delle crisi

Nel caso in cui una banca di rilevanza sistemica abbia dei problemi e né gli strumenti di vigilanza della FINMA, né il piano di stabilizzazione («recovery plan») della banca, né le misure della FINMA siano sufficienti ad arrestare il tracollo della banca, lo Stato deve avviare una procedura di risoluzione della banca. La legge prevede a tal proposito il fallimento (o la liquidazione) della banca di rilevanza sistemica o il suo risanamento (cfr. scheda 4).

Il fallimento di una banca di rilevanza sistemica è sempre da evitarsi, per quanto possibile, in quanto comporterebbe conseguenze troppo pesanti per l'economia pubblica. In particolare, il fallimento potrebbe destabilizzare i mercati finanziari globali e ostacolare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica della banca nel contesto internazionale.

È perciò da preferirsi il risanamento della banca, che per riuscire necessita però di una pianificazione a lungo termine da parte delle autorità e della banca stessa, che consiste nel cosiddetto piano di risoluzione. A tal fine, la FINMA elabora un piano per le banche di rilevanza sistemica in cui indica le modalità per realizzare il risanamento della banca di rilevanza sistemica da lei stessa ordinato.

### SCHEDA 4 Piano di stabilizzazione — Piano di risoluzione — Piano svizzero d'emergenza — Piano di risanamento

Le banche di rilevanza sistemica sono tenute a elaborare un **piano di stabilizzazione** («recovery plan»), in cui 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 dell'ordinanza del 30 apr. 2014\* sulle banche [OBCR]). Il piano di stabilizzazione riguarda l'arco di tempo antecedente all'intervento della FINMA, quindi entra in gioco prima dell'effettiva risoluzione e viene approvato dalla FINMA.

La FINMA elabora per le banche di rilevanza sistemica un **piano di risoluzione** («resolution plan») in cui indica le modalità per realizzare il risanamento o la liquidazione parziale della banca in caso di crisi (art. 64 cpv. 2 OBCR). L'obiettivo è di consentirle di portare avanti le proprie funzioni di rilevanza sistemica e di garantire la stabilità finanziaria, ricorrendo il meno possibile ad aiuti pubblici.

La FINMA verifica inoltre la **capacità di risanamento e liquidazione** («resolvability») delle banche di rilevanza sistemica attive a livello internazionale, ossia le misure preparatorie necessarie da parte della banca per garantirne il risanamento e la liquidazione in Svizzera e all'estero (art. 65a OBCR).

Le banche di rilevanza sistemica devono elaborare inoltre un **piano svizzero d'emergenza** (art. 60 OBCR), in cui ogni banca deve descrivere le misure adeguate a livello di «struttura, infrastruttura, conduzione, controllo e flussi di capitale e di liquidità interni al gruppo» mediante le quali può garantire, «in caso di rischio d'insolvenza, il mantenimento delle sue funzioni di rilevanza sistemica» (art. 9 cpv. 2 lett. d della legge dell'8 nov. 1934\*\* sulle banche [LBCR]). Al contrario del piano di stabilizzazione e del piano di risoluzione, il piano d'emergenza si riferisce esclusivamente al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera.

-> Continuazione

## SCHEDA 4 — Continuazione

I piani sopra citati sono tutti elaborati per poter gestire un'eventuale crisi futura della banca in questione. Se si procede effettivamente al risanamento di una banca, la FINMA di norma dà il mandato a un incaricato del risanamento di elaborare un **piano di risanamento**. Nel piano sono descritte dettagliatamente le modalità di risanamento della banca e sono indicate in particolare la struttura del capitale, il modello di attività, l'organizzazione e la conduzione che la stessa dovrà assumere in futuro. Sono inoltre citati il genere e la portata di eventuali ingerenze nei diritti dei creditori necessarie ai fini del risanamento (art. 30c LBCR).

### Übersicht über den möglichen Ablauf einer Resolution bei einer Schweizer Grossbank



Fonte del grafico: [FINMA](#). «HT-CoCos» sta per «High Trigger Conditionally Convertible Bond» e si riferisce a obbligazioni che nella fase di stabilizzazione sono convertite in azioni o sono ammortizzate per fornire alla banca più fondi propri (rientrano nell'«Additional Tier 1 Capital» o AT1).

\* RS 952.02

\*\* RS 952.0

## 2.1 Rafforzare la credibilità

### *Situazione iniziale*

Credit Suisse è stata la prima banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale a trovarsi sul punto di attuare un piano di risoluzione. Non vi sono precedenti in tal senso. È dunque probabile che questo aspetto abbia indotto le autorità competenti a usare maggiore prudenza.

Stando ai colloqui condotti dal gruppo di esperti, il piano di risoluzione globale era ampiamente noto alle principali autorità di vigilanza estere, e dalle stesse considerato molto ben predisposto e testato. Il fatto che non sia stato attuato ha dunque suscitato una certa sorpresa, in alcuni casi addirittura delusione.

Finora, la decisione di non attuare il piano di risoluzione previsto non è stata giustificata spiegandone dettagliatamente le motivazioni. Si è fatto semplicemente riferimento a rischi di esecuzione e al pericolo di una crisi finanziaria. Si è altresì sottolineato che l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS era la soluzione migliore e per questo è stata scelta in via prioritaria.<sup>21</sup> Ad oggi, però, DFF, BNS e FINMA non hanno effettuato un'analisi congiunta, né hanno fornito motivazioni trasparenti sul percorso intrapreso. Il DFF ha prospettato un'analisi di questo tipo nell'ambito del prossimo rapporto biennale sulla valutazione delle banche di rilevanza sistemica secondo l'articolo 52 LBCR in cui il Consiglio federale esamina la regolamentazione TBTF.

Il fatto di aver rinunciato ad attuare la risoluzione potrebbe alimentare dubbi sulla futura applicabilità del piano di risoluzione globale per banche di rilevanza sistemica. In seguito alla fusione, ha suscitato particolare clamore un'intervista della ministra svizzera delle finanze pubblicata sulla testata NZZ<sup>22</sup> e riportata dal Financial Times (FT) in forma molto sintetizzata.<sup>23</sup> La versione pubblicata sul FT lasciava intendere essenzialmente che secondo il Governo svizzero il quadro di risoluzione globale («Resolution Framework») non funzionasse. Questa affermazione ha avuto un'ampia e forte eco sul panorama internazionale.<sup>24</sup>

## **Conclusione**

Diversi interlocutori del gruppo di esperti hanno infatti affermato che, rispetto a prima del tracollo di Credit Suisse, oggi alcune autorità di vigilanza estere confiderebbero meno nel fatto che la Svizzera, nell'eventualità di una crisi di UBS, sarebbe in grado e disposta ad attuare la procedura di risoluzione prevista per la banca di rilevanza sistemica. Secondo gli stessi membri del gruppo, inoltre, all'estero non è stato del tutto compreso perché si sia fatto ricorso al diritto di necessità.

Per rafforzare la credibilità internazionale della FINMA come autorità di vigilanza e di risoluzione, è necessario illustrare nel dettaglio quali opzioni avevano a disposizione le autorità per gestire la crisi di Credit Suisse e per quali ragioni si è deciso di optare per l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS senza

---

<sup>21</sup> Per esempio qui: [Conferenza stampa del Consiglio federale del 19 mar. 2023](#).

<sup>22</sup> [Keller-Sutter zur Credit Suisse-Rettung: «Dass viele eine Wut im Bauch haben, verstehe ich gut»](#), in: Neue Zürcher Zeitung, versione online, 25 mar. 2023 (paywall).

<sup>23</sup> [Rules for winding up big banks do not work, Swiss finance minister warns](#), in: Financial Times, versione online, 25 mar. 2023 (paywall).

<sup>24</sup> Cfr. p. es. [SRB head asks for extra tools to restore faith in resolution](#), in: Risk.net, versione online, 20 lug. 2023 (paywall), che riporta le affermazioni di Dominique La-boureix, presidente del Single Resolution Board UE.

applicare la procedura di risoluzione prevista dalla regolamentazione TBTF svizzera.

Per far meglio comprendere la soluzione adottata, in vista dell'ipotetica gestione di situazioni di crisi future, sarebbe opportuno spiegare in modo esaustivo e comprensibile le considerazioni fatte circa le opportunità e i rischi correlati all'attuazione del piano di risoluzione globale previsto.

Tale spiegazione va fornita in aggiunta alle analisi della commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) «Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse», chiamata a esaminare l'operato del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e di altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS.<sup>25</sup>

## 2.2 Collaborazione tra le autorità prima e durante la crisi

### *Situazione iniziale*

Se una banca di rilevanza sistemica si trova ad affrontare una crisi grave, FINMA, BNS e DFF devono agire in stretta collaborazione:

- FINMA** La vigilanza sulle banche, l'adozione di misure di protezione nonché l'avvio e l'attuazione della procedura di risanamento di una banca rientrano nell'ambito di competenza della FINMA.
- BNS** La BNS contribuisce alla stabilità del sistema finanziario svolgendo, tra le altre cose, il ruolo di prestatore di ultima istanza («Lender of Last Resort», LoLR). Sia prima di avviare il risanamento di una banca a rischio di crisi, sia durante il risanamento stesso, sono spesso necessarie grandi masse di liquidità. La BNS è l'unica fonte di liquidità supplementare.
- DFF** Nell'ambito della prevenzione e della gestione di crisi bancarie è fondamentale coinvolgere anche il DFF, perché non sono da escludersi implicazioni fiscali ed economiche. Nel caso in cui sia inoltre necessario applicare il diritto di necessità in relazione a una crisi bancaria, spetta al DFF sottoporre il progetto al Consiglio federale. Al di là di questi aspetti, la decisione su come affrontare la crisi di una grande banca ha inevitabilmente anche una dimensione politica. A maggior ragione, se sul territorio Svizzero resta un'unica grande banca.

Al fine di migliorare la collaborazione tripartita, nel 2019 queste tre autorità hanno rinnovato la loro convenzione congiunta<sup>26</sup>, nella quale stabiliscono la loro stretta collaborazione per prevenire e superare le crisi che potrebbero

---

<sup>25</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta [«Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse»](#).

<sup>26</sup> SFI, [Memorandum of Understanding concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari](#), 2 dic. 2019.

minacciare la stabilità del sistema finanziario. A questo scopo, definiscono un'organizzazione comune di crisi e collaborano nella preparazione di strumenti per la gestione di tali crisi. In questo contesto considerano le ripercussioni del loro operato sui settori di responsabilità delle altre parti e coordinano le loro attività.

La convenzione istituisce l'organo direttivo (OD), composto dal capodipartimento del DFF (che lo dirige), dal presidente della Direzione generale della BNS e dal presidente della FINMA. L'organo direttivo ha funzione strategica e si riunisce solo in caso di necessità. La convenzione sancisce altresì il comitato per le crisi finanziarie (CC), responsabile del coordinamento della gestione delle crisi.

Una convenzione bilaterale stipulata tra FINMA e BNS<sup>27</sup> stabilisce invece i principi della cooperazione e definisce gli ambiti di competenza delle due autorità.

Entrambe le convenzioni sono volte a garantire lo scambio di informazioni tra le autorità, consentono di armonizzare le procedure e di simulare condizioni di crisi per prepararsi ad affrontarle in caso di bisogno.

### **Conclusione**

Sebbene questa struttura sia riuscita a elaborare una soluzione alla crisi di Credit Suisse, è preoccupante il fatto che sia poco istituzionalizzata. I Memorandum of Understanding si limitano a definire la prevenzione e la gestione delle crisi come ambito di interesse comune, ma non obbligano le autorità a coordinare le loro decisioni autonome. In altri termini non toccano le competenze decisionali delle autorità e non implicano che vi sia una responsabilità comune.

La crisi che ha coinvolto Credit Suisse ha messo in luce le seguenti difficoltà nella collaborazione tripartita:

**(1) il processo decisionale non è ricostruibile.** Manca tuttora un'analisi approfondita dei motivi per cui le autorità non hanno attuato il predisposto piano di risoluzione e di chi ha preso la decisione o l'ha influenzata e in quali termini;

**(2) formalmente la FINMA è responsabile di avviare e realizzare il risanamento.** La BNS, in virtù della sua posizione di monopolio, ha tuttavia di fatto un diritto di veto in qualità di «prestatrice di ultima istanza» (LoLR). Non è obbligata a mettere a disposizione liquidità prima e durante il risanamento né è tenuta a giustificare le sue scelte.

La posizione della BNS si rivela una sfida particolare. Oltre alla politica monetaria (art. 5 cpv. 2 lett. a-d LBN<sup>28</sup>), la BNS ha anche il compito di «contribuire alla stabilità del sistema finanziario» (art. 5 cpv. 2 lett. e LBN).

---

<sup>27</sup> DFF, [\*Memorandum of Understanding im Bereich Finanzstabilität zwischen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA und der Schweizerischen Nationalbank SNB\*](#), 15 mag. 2017.

<sup>28</sup> Legge del 3 ott. 2003 sulla Banca nazionale (RS 951.11)

Nell'adempimento del suo mandato la BNS è indipendente: non può chiedere né accettare istruzioni (art. 6 LBN).

Ciò costituisce una premessa difficile. La stabilità finanziaria non compete soltanto alla BNS, come risulta già dal testo di legge, secondo cui la BNS contribuisce alla stabilità del sistema finanziario, ma non ne è l'unica responsabile<sup>29</sup>. Tuttavia, in virtù della sua indipendenza garantita dalla legge, la BNS adempie questo compito indipendentemente da altre autorità, in particolare dalla FINMA. Ciò rende di fatto impossibile vincolarla a un obbligo. Il gruppo di esperti ha tuttavia constatato che la BNS non ha confutato la messa a disposizione di liquidità nella gestione della crisi che ha coinvolto Credit Suisse.

Nella sua **forma attuale**, la collaborazione prevede che l'avvio del risanamento sia di competenza della sola FINMA, la cui facoltà di prospettare il risanamento di una banca di rilevanza sistemica le conferisce un'influenza significativa su questa categoria di banche. Si tratta di un provvedimento in materia di vigilanza e l'eventualità che possa essere adottato non può essere ignorata. Occorre dunque ripensare attentamente una nuova distribuzione di tale competenza.

La decisione di procedere a una fusione sostenuta dallo Stato è stata condivisa dalle tre autorità, che l'hanno ritenuta la soluzione migliore. Nel caso in esame, a osservatori esterni non è quindi possibile stabilire se la FINMA avrebbe potuto avviare il risanamento anche contro la volontà del DFF e della BNS. Solo in questo caso si applicherebbe l'attuale normativa, secondo cui la decisione del risanamento compete unicamente alla FINMA.

In considerazione delle possibili misure che consentirebbero di chiarire la collaborazione, occorre prima di tutto sottolineare che non esiste un modello istituzionale ottimale e, quindi, universalmente accettato di ripartizione delle competenze e collaborazione tra l'autorità di vigilanza sui mercati finanziari, la banca centrale e il ministero delle finanze. A livello internazionale sono stati sviluppati diversi modelli di collaborazione che presentano pro e contro. Alcuni Paesi hanno modificato a più riprese il proprio modello, generalmente dopo il verificarsi di una grave crisi bancaria.

Il gruppo di esperti non è riuscito, nel breve tempo che ha avuto a disposizione, a sviluppare un importante riassetto istituzionale con la necessaria accuratezza. Le tre idee seguenti sono da intendere come spunti di riflessione per una valutazione approfondita.

La **prima idea** prevede che l'iniziativa di avviare il risanamento di una banca di rilevanza sistemica sia lasciata alla FINMA, che tuttavia non può decidere da sola, bensì deve sottoporre la richiesta di risanamento al DFF. A sua volta, il DFF decide in merito all'avvio del risanamento della banca di rilevanza sistemica previa consultazione della BNS.

---

<sup>29</sup> Cfr. anche il [Messaggio del 26 giu. 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale](#) (FF 2002 5413, in particolare 5502).

Le competenze delle tre autorità coinvolte rimangono nettamente circoscritte e definite. A differenza dell'attuale organizzazione nel modello tripartito, anche la suddivisione delle responsabilità è chiaramente disciplinata. La FINMA ha sempre un ruolo chiave, perché senza la sua iniziativa il risanamento non può essere avviato, tuttavia la decisione finale compete all'autorità politica. In questa organizzazione le tre autorità coinvolte condividono la responsabilità di decidere in merito al risanamento, seppure in misura diversa.

Questa idea riconosce che non è opportuno lasciare una decisione di una tale portata politico-economica unicamente all'autorità di vigilanza sui mercati finanziari (o alla banca centrale). Si tiene così espressamente conto del contenuto politico della decisione.

La **seconda idea** consiste in un rafforzamento del ruolo della FINMA, in quanto deve poter assicurare che la banca riceva dalla BNS la necessaria liquidità. Oggi la FINMA rilascia alla BNS una conferma della solvibilità di una banca prima che la BNS conceda un mutuo straordinario a sostegno della liquidità (ELA). Viceversa, la FINMA potrebbe ricevere dalla BNS una garanzia vincolante sull'entità della liquidità che metterà a disposizione di una banca in fase di risanamento, prima che sia avviato il piano di risanamento.

In alternativa, alla FINMA potrebbe essere attribuita la competenza di ordinare alla BNS l'erogazione di sostegni di liquidità alle banche di rilevanza sistemica in risanamento. Questa soluzione andrebbe tuttavia a intaccare l'attuale indipendenza della BNS nell'ambito della stabilità finanziaria (art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 6 LBN).

La **terza idea** è quella scelta, per esempio, dal Regno Unito: riunire sotto un unico tetto la vigilanza e la risoluzione delle banche nonché la gestione della politica monetaria. Per la Svizzera significherebbe trasferire la responsabilità della vigilanza sulle banche (o almeno su quelle di rilevanza sistemica) dalla FINMA alla BNS<sup>30</sup>.

L'idea ha il vantaggio che la responsabilità e le risorse per stabilizzare una banca e realizzare un piano di risanamento sono nelle mani di un'unica autorità.

A questo aspetto positivo si contrappongono tuttavia significativi svantaggi:

- le decisioni che si rendono necessarie nella stabilizzazione e nella risoluzione di banche di rilevanza sistemica implicano potenziali conflitti di natura politica e giuridica, esponendo a un rischio l'autorità responsabile nel suo insieme. La notevole indipendenza di cui gode la BNS potrebbe non essere preservata neppure nella politica monetaria;
- l'estensione delle competenze della BNS rappresenta una significativa concentrazione di potere in un'unica istituzione;

---

<sup>30</sup> Nell'UE la vigilanza verrebbe attribuita alla Banca centrale europea (BCE) per rafforzarla e sottrarla all'influenza delle autorità nazionali, ma è un argomento che non riguarda la Svizzera.

- la vigilanza sull'attività della BNS compete oggi al Consiglio di banca ed è lontana dal Consiglio federale e dal Parlamento. Una simile estensione delle competenze della BNS renderebbe necessaria una modifica della regolamentazione;
- all'interno della BNS si renderebbero necessari una sostanziale separazione della vigilanza prudenziale e un rafforzamento delle responsabilità dei suoi dirigenti, poiché non si possono escludere conflitti di obiettivi tra la vigilanza, da un lato, e la salvaguardia della stabilità monetaria, la stabilizzazione delle banche e i rischi per il bilancio della BNS dall'altro. Per questo motivo altre banche centrali, che hanno realizzato una simile integrazione, hanno eretto «muraglie cinesi», assenti solo nell'alta direzione, tra i settori preposti alla politica monetaria e quelli addetti alla vigilanza sulle banche. Per la BNS ciò significherebbe una sostanziale separazione del secondo dipartimento, che sarebbe incaricato di vigilare sulle banche e di procedere alla loro risoluzione.

Un'efficace organizzazione della ripartizione delle competenze e della collaborazione tra vigilanza sui mercati finanziari, banca centrale e ministero delle finanze non è facile da realizzare, ma è decisiva per essere in grado di agire in caso di crisi. È importante riconoscere che le tre autorità condividono la responsabilità e un'autorità non può adottare determinate decisioni a prescindere dalle decisioni di un'altra autorità coinvolta.

## 2.3 Rischi del risanamento

### *Situazione iniziale*

Normalmente ogni risanamento prevede anzitutto che vengano sostituiti i vertici societari o che sia loro preposto un incaricato del risanamento. Per ammortizzare le perdite già accumulate e sostenere i costi previsti del risanamento, le azioni vengono azzerate e si ricorre al capitale «gone concern», ossia i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite in caso di crisi. I creditori sono quindi chiamati a partecipare alle perdite (bail-in). La realizzazione di questa procedura non è esente da rischi.

- **Rischi giuridici e organizzativi:** il bail-in è previsto per il risanamento di tutte le banche di rilevanza sistemica. È un meccanismo complesso a livello giuridico e organizzativo<sup>31</sup>, richiede la collaborazione di diverse giurisdizioni e quasi sicuramente porta a successive controversie legali. Tali rischi giuridici sono inevitabili nella fase attuativa e insorgono perché gli investitori coinvolti (azionisti, detentori di strumenti AT1, creditori nel bail-in e

---

<sup>31</sup> FSB, [Bail-in Execution Practices Paper](#), 13 dic, 2021

altri creditori) possono difendersi da determinate decisioni della FINMA<sup>32</sup>. A ciò si aggiungono norme specifiche in vigore nei Paesi degli investitori, che riguardano l'azzeramento o la conversione di titoli. La gestione di questi rischi giuridici e organizzativi nella realizzazione del risanamento viene continuamente discussa e testata all'interno del CMG già prima che sopraggiunga la crisi. Nel CMG sono rappresentate le principali autorità estere, in modo da ridurre al minimo il loro margine di sorpresa.

- **Rischio (di contagio) finanziario:** il risanamento di una banca di rilevanza sistemica comporta una maggiore volatilità sui mercati finanziari globali. La conversione delle obbligazioni bail-in emesse in caso di risoluzione riguarda *in primo luogo* i detentori di questi strumenti finanziari. La conversione può porre tali investitori in difficoltà economica. Occorre tuttavia sottolineare che questi strumenti non sono pensati per i clienti retail: sono detenuti in primo luogo da investitori istituzionali (tra cui casse pensioni, assicurazioni, fondi d'investimento, fondi sovrani), dai quali è lecito attendersi una sufficiente diversificazione degli investimenti e la comprensione degli strumenti per cui optano. *Secondariamente*, un bail-in può influenzare negativamente anche la valutazione delle obbligazioni bail-in di altre grandi banche, poiché induce gli investitori a non voler più detenere simili strumenti o a ridurre la posizione in portafoglio. Ciò infligge loro ulteriori perdite contabili e ostacola il finanziamento delle banche, con la possibile conseguenza di un contagio ad altre banche («contagion»). Il problema diventa particolarmente virulento se la conversione avviene in un contesto fragile.
- **Rischi di insuccesso:** inizialmente il piano di risoluzione è solo una strada da percorrere, contiene un'idea di come la banca possa essere liquidata o risanata. Non è tuttavia da escludere che il piano non ottenga il risultato sperato. Potrebbe rivelarsi necessario un repentino riorientamento, non previsto nel piano. Ciò può far lievitare in misura significativa i costi del risanamento, senza garantirne il successo. In linea di massima il risanamento può sempre mancare l'obiettivo e la banca deve essere avviata al fallimento. Per minimizzare questo rischio, il capitale massimo in grado di assorbire le perdite («Total Loss Absorbing Capacity», TLAC) utilizzabile nel

---

<sup>32</sup> Gli investitori coinvolti possono tuttavia interporre ricorso sostanzialmente solo contro l'omologazione del piano di risanamento da parte della FINMA e atti di realizzazione (art. 37<sup>g</sup>ter LBCR). In caso di accoglimento del ricorso contro l'omologazione del piano di risanamento, il giudice può unicamente accordare un'indennità, ma non annullare il piano di risanamento (art. 37<sup>g</sup>bis LBCR). Fondamentalmente il risanamento deve rispettare il cosiddetto principio del «no creditor worse off» (NCWO): nessun creditore o azionista deve subire perdite maggiori di quanto sarebbe avvenuto in caso di liquidazione dell'istituto nel quadro di una normale procedura di insolvenza (art. 30c cpv. 1 lett. b LBCR). La FINMA può tuttavia omologare il piano di risanamento delle banche di rilevanza sistemica anche se, contrariamente al principio NCWO, pone i creditori in una posizione economica peggiore, a condizione che vengano indennizzati adeguatamente (art. 31 cpv. 3 LBCR). Inoltre, il piano di risanamento di una banca di rilevanza sistemica non necessita dell'approvazione dei creditori (art. 31a cpv. 3 LBCR) che non possono chiederne l'annullamento con un eventuale ricorso come suesposto, ma solo rivendicare un'indennità.

risanamento delle banche di rilevanza sistemica è elevato. Una volta eseguito il risanamento, la banca deve adempiere tutte le condizioni di autorizzazione (cfr. art. 29 LBCR<sup>33</sup>). Questa banca sarà quindi riammessa sul mercato. Non è tuttavia garantito che ciò riesca.

## **Conclusione**

Nel caso di Credit Suisse, le tre categorie di rischi si sono manifestate nei termini descritti di seguito.

- **Rischi giuridici e organizzativi:** nel piano di risoluzione predisposto per Credit Suisse, lo US Securities Act e il Securities Exchange Act nonché la Securities and Exchange Commission (SEC), l'autorità statunitense di vigilanza sui mercati finanziari, si sono rivelati una fonte di rischio. Dal momento che le obbligazioni bail-in sono detenute anche da investitori statunitensi, i suddetti atti normativi sarebbero stati applicabili in caso di bail-in per Credit Suisse. Lo US Securities Act sancisce che ogni emissione di titoli debba poter essere registrata o rientrare in un'eccezione. Un bail-in non può essere registrato in un fine settimana, poiché il processo è troppo lungo, quindi deve rientrare inevitabilmente in una deroga all'obbligo di registrazione. Tuttavia la SEC non conferma fundamentalmente ex ante che la transazione costituisca una tale deroga. Inoltre, lo US Securities Act non prevede alcuna disposizione derogatoria inerente alle obbligazioni bail-in. Il bail-in di Credit Suisse avrebbe costituito la prima transazione in assoluto con questo tipo di strumenti finanziari, pertanto non era possibile sapere a priori come la SEC e i tribunali statunitensi avrebbero giudicato il caso. Rischi simili esistono in Giappone e presumibilmente in altre giurisdizioni.

Questi rischi giuridici non sono una prerogativa delle banche svizzere, ma in caso di risanamento riguarderebbero praticamente tutte le banche di rilevanza sistemica globale. Nel caso concreto la FINMA ha collaborato intensamente con la SEC e ottenuto una ragionevole certezza che il bail-in avrebbe ottemperato ai requisiti per una deroga all'obbligo di registrazione.

È dunque possibile ridurre i rischi giuridici descritti, ma non eliminarli tutti e il bail-in può fallire anche se il risanamento viene preparato di concerto con le autorità estere cui compete il settore dei rischi in questione.

- **Rischi dei mercati finanziari (rischio di contagio, «contagion»):** il tracollo di una G-SIB ha ripercussioni inevitabili sui mercati finanziari. D'altro canto non è possibile prevedere se questi stravolgimenti hanno il potenziale di scatenare una crisi finanziaria mondiale, pertanto i diversi soggetti decisori possono esprimere valutazioni differenti in merito. La BNS e il DFF hanno messo in evidenza il rischio di una crisi finanziaria<sup>34</sup>, mentre la

---

<sup>33</sup> Legge dell'8 nov. 1934 sulle banche (RS 952.0)

<sup>34</sup> Thomas Jordan, [conferenza stampa del Consiglio federale del 19 mar. 2023](#): «We should not forget that we are in a very fragile market environment at this point. So going into

maggior parte degli interlocutori del gruppo di esperti (esponenti di autorità estere e istituti privati) ritengono tale rischio molto meno grave.

- **Rischi di insuccesso:** non c'era alcuna garanzia che il piano di risanamento predisposto per Credit Suisse avrebbe stabilizzato la banca in modo duraturo. Comunque Credit Suisse avrebbe avuto a disposizione una notevole capacità di assorbire le perdite dopo il bail-in: con l'azzeramento e la conversione la dotazione di fondi propri del gruppo Credit Suisse si sarebbe rafforzata di circa 73 miliardi di franchi (16 mia. con l'azzeramento delle obbligazioni AT1 e 57 mia. con la conversione delle obbligazioni bail-in). Si sarebbe così venuto a creare un notevole cuscinetto che avrebbe consentito di reagire in modo flessibile in caso di risoluzione e di assorbire anche ingenti perdite. La FINMA ha tuttavia messo in dubbio la possibilità di ripristinare in fretta una sufficiente fiducia nella banca con un risanamento<sup>35</sup>.

I rischi del bail-in non sono dunque da sottovalutare, ma la maggior parte dei nostri interlocutori esterni li giudicano sormontabili. In particolare, i rischi per i mercati finanziari sono stati prevalentemente considerati non molto elevati nella situazione concreta. Appare tuttavia plausibile anche una valutazione più pessimistica.

In un'ottica futura va notato che, allo stato attuale delle cose, il bail-in per un risanamento di UBS avrebbe una portata significativamente maggiore di quello per Credit Suisse. UBS dispone attualmente di un capitale bail-in di circa 100 miliardi di franchi, rispetto ai 57 miliardi di Credit Suisse.

Quanto meglio si identificano e affrontano i rischi di una risoluzione nella fase preparatoria, tanto minore è la probabilità che insorgano problemi al riguardo al momento del risanamento della banca o dopo e tanto più chiara è la visione dei soggetti decisori in merito all'opzione del risanamento. È dunque necessario che le tre autorità coinvolte (FINMA, BNS e DFF) si occupino continuamente di questi rischi ed esponano le loro conclusioni all'insegna della massima trasparenza. La fiducia nella possibilità di risanare una banca di rilevanza sistemica può essere instaurata solo se le tre autorità coinvolte ritengono attuabile il piano di risanamento e si impegnano per la sua realizzazione nella propria sfera di competenza.

---

*resolution would be anything else but helpful under those circumstances.*». Sulla stessa linea si è espressa la consigliera federale Karin Keller-Sutter, secondo cui il dissesto di una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale provocherebbe gravi turbolenze economiche non solo in Svizzera, ma nel mondo intero. La Svizzera deve quindi agire responsabilmente pensando anche al di là dei propri confini nazionali. La [Frankfurter Allgemeine Zeitung del 23 mar. 2023](#) cita Thomas Jordan, secondo cui l'avvio della risoluzione avrebbe potuto innescare una crisi finanziaria globale.

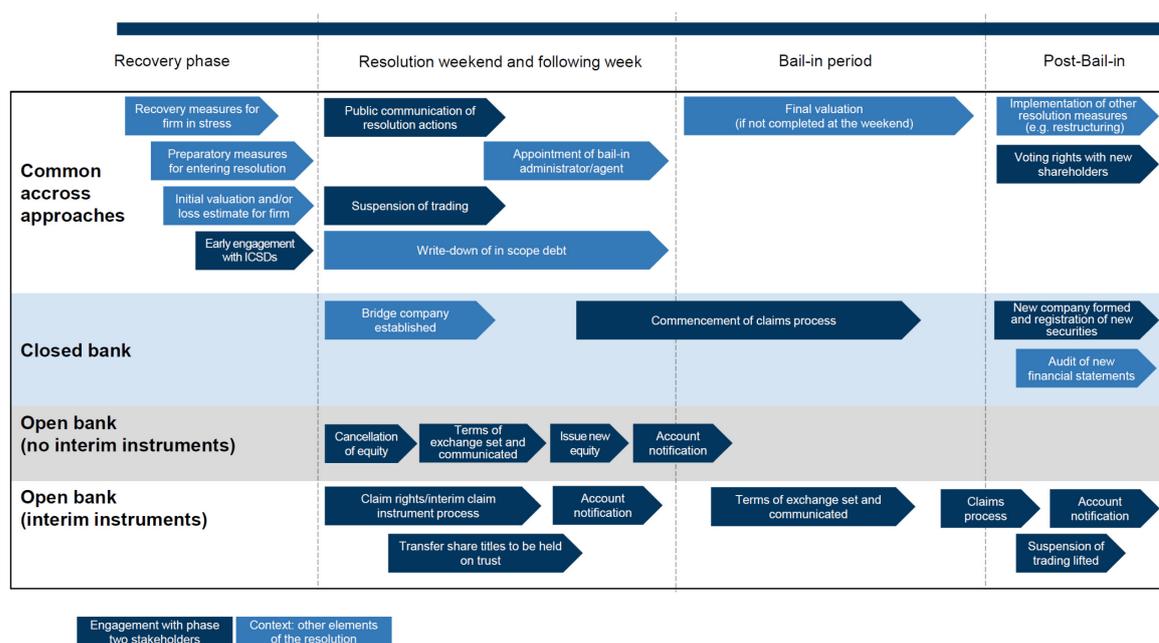
<sup>35</sup> Urban Angehrn, [incontro della FINMA con i media del 5 apr. 2023](#), pag. 2: «La banca mantenuta in essere sarebbe pur sempre rimasta Credit Suisse, ma la sua reputazione ne sarebbe risultata ulteriormente danneggiata dal disposto risanamento. Il capitale supplementare avrebbe costituito un cuscinetto e lo strumento del Public Liquidity Backstop garantito la liquidità, ma c'era motivo di dubitare che questi interventi riuscissero a ripristinare la fiducia in un difficile contesto di mercato.»

## 2.4 Flessibilità del piano di risoluzione

### Situazione iniziale

Il piano di risoluzione può contenere diverse misure che si prefiggono la risoluzione ordinata di una banca di rilevanza sistemica.

Tali misure sono iscritte nel piano che viene continuamente adeguato all'evoluzione della situazione della banca.



**Figura 4.** Fasi di una risoluzione. Fonte: FSB, [Bail-in Execution Practices Paper](#), 13 dic. 2021, pag. 6.

- **Vertici societari:** generalmente il piano di risoluzione prevede che, in una prima fase, la FINMA sostituisca i vertici societari o designi un incaricato del risanamento.
- **Bail-in:** di norma il risanamento di una banca non può avvenire senza misure di capitalizzazione, pertanto è indispensabile poter attingere a sufficienti riserve finanziarie. Generalmente il piano di risoluzione prevede quindi che i fondi propri della banca siano integralmente o parzialmente azzerati. Spesso sarà necessario anche procedere a un bail-in, ossia coinvolgere i creditori nel risanamento. Determinati strumenti di debito (obbligazioni bail-in) appositamente previsti vengono convertiti in azioni o azzerati, con un conseguente abbattimento del debito della banca che acquisisce così una maggiore capacità di rischio.
- **«Open bank bail-in» e «closed bank bail-in»:** il piano di risoluzione può prevedere un risanamento nell'ambito dell'attuale struttura del gruppo cui appartiene la banca («open bank bail-in»). In questo caso l'intervento nella società madre avviene tramite un «Single Point of Entry» (SPE). La società

madre riceve capitale e liquidità, distribuiti alle filiali che svolgono funzioni di rilevanza sistemica. Le unità della banca che non sono conformi al nuovo modello aziendale definito vengono poi scorporate o chiuse. I piani di risoluzione della maggior parte delle G-SIB europee vertono su una strategia di «open bank bail-in».

Quelli che riguardano in particolare le G-SIB statunitensi prevedono invece un «closed bank bail-in». Tutte le G-SIB statunitensi hanno la stessa struttura di gruppo con una società madre non operativa (holding). In caso di risoluzione, le sue filiali operative e altre partecipazioni vengono trasferite a una banca ponte («bridge bank», ossia a un veicolo costituito per proseguire le funzioni più importanti in vista di una futura cessione sul mercato). Le azioni della società holding sono azzerate. I creditori nel bail-in ricevono azioni della banca ponte. La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) gestisce temporaneamente la banca ponte e può cedere singole filiali o vendere tutte le attività della banca o l'intera banca.

Il vantaggio di un «closed bank bail-in» consiste nel fatto che la ripresa delle unità operative da parte della banca ponte costituita dalle autorità crea continuità e le autorità non sono costrette a procedere in tempi brevi alla conversione delle obbligazioni «bail-in», a differenza di quanto avviene in un «open bank bail-in» (cfr. fig. 4).

Ai sensi della legislazione vigente la FINMA ha a disposizione entrambe le possibilità suesposte per il risanamento (art. 30 LBCR). L'attuale piano di risoluzione per UBS (e sinora anche per Credit Suisse) presuppone che, in caso di insolvenza incombente, debba essere stabilizzato l'intero gruppo bancario («open bank bail-in»). Ciò deve avvenire mediante un bail-in a livello di holding, quindi tramite un SPE. Solo quando il risanamento a livello di gruppo fallisce o se appare inattuabile sin dall'inizio si procede al «piano B», in cui la risoluzione delle singole società del gruppo avviene indipendentemente l'una dall'altra. Parallelamente viene attivato il piano d'emergenza per il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica. A tal fine le dipendenze tra le unità bancarie svizzere e il resto del gruppo bancario devono essere ridotte al minimo.

### ***Conclusion***

Il piano di risoluzione globale predisposto per il gruppo Credit Suisse era stato preparato e testato in modo approfondito dalla FINMA e dalle principali autorità di vigilanza. Uno dei motivi della mancata attuazione potrebbe essere rinvenuto nella sua scarsa flessibilità. La FINMA, così come il Comitato di risoluzione unico dell'UE (Single Resolution Board, SRB), aveva deciso di approntare una strategia di bail-in senza ricorrere alla banca ponte («bridge bank» e «closed bank bail-in»). Questa soluzione transitoria avrebbe lasciato più tempo alla FINMA per ridurre i rischi giuridici del bail-in e valutare e attuare altre opzioni, oltre al piano di risoluzione previsto, tra cui un'acquisizione di Credit Suisse nel quadro del risanamento («merger in resolution») o una vendita a terzi di unità della banca.

In ogni processo di risanamento possono verificarsi imprevisti che costringono a derogare al piano di risoluzione predisposto. Per questo motivo è necessario prevedere una sufficiente flessibilità sulla base degli scenari elaborati e non preparare un'unica opzione.

Per un eventuale risanamento di UBS la fusione con un'altra grande banca svizzera non è più una soluzione praticabile, quindi occorre preparare con ancora più accuratezza il risanamento e le eventuali alternative possibili. In particolare, un'opzione potrebbe essere rappresentata dalla costituzione di una banca ponte e dalla vendita di determinate unità della banca.

## 2.5 Capacità di risanamento

### *Situazione iniziale*

La risoluzione deve essere continuamente pianificata «in tempi di pace». Una banca di rilevanza sistemica deve essere sempre risanabile. È necessario che il piano di risoluzione sia regolarmente testato con tutte le parti in causa, intendendo con ciò non solo le persone coinvolte all'interno della banca, ma anche gli esponenti delle autorità di vigilanza e delle banche centrali in Svizzera e all'estero che svolgerebbero un ruolo nel risanamento.

La FINMA sottopone a un riesame continuo il piano di stabilizzazione e di risoluzione degli istituti finanziari svizzeri di rilevanza sistemica, tuttavia dispone soltanto di incentivi indiretti come strumento per migliorare la risanabilità di una banca di rilevanza sistemica attiva a livello internazionale (oggi rimane solo UBS). Sino allo scorso anno poteva concedere alla banca una riduzione delle esigenze relative ai fondi supplementari (art. 132 e 133 OFoP)<sup>36, 37</sup>. Dal 1° gennaio 2023 vige un nuovo sistema secondo cui la FINMA può disporre esigenze più elevate relative ai fondi propri o alla liquidità se constatata ostacoli alla capacità di risanamento e di liquidazione in Svizzera e all'estero della banca (art. 65b OBCR<sup>38</sup>, art. 133 OFoP e art. 25 cpv. 1 lett. g OLiQ<sup>39</sup>).

### *Conclusione*

I margini di manovra della FINMA sono tuttora molto limitati. A differenza di quanto avviene a livello internazionale<sup>40</sup>, non può disporre cambiamenti a livello di organizzazione per migliorare le possibilità di risanamento di una banca in Svizzera e all'estero. Se la FINMA potesse ordinare cambiamenti di

---

<sup>36</sup> Cfr. pag. 63 seg. FINMA, [rapporto annuale 2022](#), 27 mar. 2023.

<sup>37</sup> Ordinanza del 1° giu. 2012 sui fondi propri (RS 952.03)

<sup>38</sup> Ordinanza del 30 apr. 2014 sulle banche (RS 952.02)

<sup>39</sup> Ordinanza del 30 nov. 2012 sulla liquidità (RS 952.06)

<sup>40</sup> Cfr. n. 10.5. FSB, [Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions](#), pubblicazione online, versione del 4 gen. 2022.

natura organizzativa per assicurare la risanabilità, il suo operato sarebbe molto più incisivo.

## 2.6 Nazionalizzazione e partecipazione statale

### *Situazione iniziale*

Un importante obiettivo del regime TBTF consiste nell'evitare aiuti di Stato, quindi esporre i contribuenti svizzeri al minimo rischio finanziario possibile quando occorre procedere alla risoluzione di una banca di rilevanza sistemica. Tuttavia, dato che il fallimento di una banca di questo tipo produce inevitabilmente ingenti costi economici, sono stati sviluppati strumenti tra cui la partecipazione dei creditori (bail-in), con la quale si intende ridurre la probabilità che si renda necessaria la partecipazione dello Stato (bail-out) per stabilizzare la banca. Se il bail-in non è sufficiente a stabilizzare la banca da risanare, si pone la questione se lo Stato debba poter acquisire una partecipazione nell'istituto.

Per questa variante non esiste tuttavia una base legale sufficiente. L'attuale quadro giuridico prevede che, nell'ambito di un risanamento, il patrimonio della banca o parte di esso, con attivi, passivi e relazioni contrattuali, sia trasferito ad altri soggetti di diritto o a una banca transitoria (art. 30 cpv. 2 lett. a LBCR), ma non è previsto che lo Stato diventi proprietario della banca transitoria.

### *Conclusione*

Il Consiglio federale ha reso noto che il 19 marzo 2023, sulla base del diritto di necessità, era stata considerata anche la temporanea nazionalizzazione di tutto il gruppo Credit Suisse per risolvere i gravi problemi di Credit Suisse, ma questa opzione non è stata valutata in prima istanza nell'ambito dei lavori preparatori per ragioni di ordine politico e giuridico e alla luce di considerazioni sui rischi. L'opzione è stata infine scartata in vista della possibilità concreta di un'acquisizione nell'economia privata<sup>41</sup>.

Nella sua perizia<sup>42</sup> il professor Ammann raccomanda di inserire nella legge l'opzione della **nazionalizzazione di una banca insolvente di rilevanza sistemica senza procedere al bail-in** (ma con l'acquisizione senza indennizzo di tutte le azioni e l'azzeramento degli strumenti AT1). Anche il diritto britannico prevede questa opzione come *ultima ratio* ([Banking Act 2009, art. 13](#)). L'introduzione nella legge di questa soluzione può avere alcuni aspetti positivi, ma presenta anche pesanti svantaggi.

Il **vantaggio** consiste nel fatto che inizialmente una banca può continuare a esistere nella forma attuale senza dover procedere a una sua ristrutturazione. Se

<sup>41</sup> DFF, [Acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, Domande e risposte, Scenari alternativi](#), documento online del 7 ago. 2023.

<sup>42</sup> Cfr. cap. 4.6. di Ammann, Käfer e Wiest, [Reformbedarf der Regulierung von «Too Big To Fail» Banken](#), 19 mag 2023.

lo Stato ha risorse sufficienti, le incertezze possono essere temporaneamente allontanate.

Una nazionalizzazione comporta tuttavia pure i seguenti **svantaggi**:

- UBS, ormai ultima G-SIB in Svizzera, è una grande banca rispetto all'economia svizzera e al bilancio della Confederazione. Nell'eventualità che acquisisse l'intera banca, la Confederazione si esporrebbe a un considerevole rischio finanziario. In questo momento si procederebbe soltanto all'azzeramento delle azioni e degli AT1, mentre non sarebbero toccate le obbligazioni bail-in, che rivestono una quota rilevante. È presumibile che, in una simile situazione, la dotazione di fondi propri della banca non lascerebbe molto tranquilli;
- lo Stato non trae particolari vantaggi dalla gestione di una grande banca. Dovrebbe reclutare un management specializzato e potrebbe gestire la banca solo indirettamente, tuttavia sarebbe responsabile a livello politico di fronte alla necessità di adottare provvedimenti dolorosi. Tale situazione può ostacolare il risanamento della banca;
- in caso di nazionalizzazione, c'è un pericolo considerevole che lo Stato non sia in grado di reimmettere la banca sul mercato in tempi ragionevoli e che i rischi finanziari diventino quindi imprevedibili.

Il gruppo di esperti ritiene che la nazionalizzazione di un'intera banca, per quanto temporanea, costituisca un pericoloso passo indietro. Questa soluzione è in contraddizione con gli obiettivi del regime TBTF e, nel caso di una crisi di UBS, potrebbe destabilizzare le finanze pubbliche.

Vale tuttavia la pena di considerare la possibilità di una limitata partecipazione statale nelle circostanze illustrate di seguito.

*In primo luogo*, in uno scenario in cui il risanamento dell'intera banca non è andato a buon fine, quindi si attiva il piano d'emergenza, potrebbe essere inevitabile coinvolgere lo Stato come portatore del rischio per stabilizzare le funzioni di rilevanza sistemica.

*Secondariamente*, l'attuale piano di risoluzione di UBS prevede il risanamento dell'intera banca e i creditori nel bail-in diventano proprietari della banca. Potrebbe quindi rivelarsi opportuno che lo Stato abbia la possibilità di acquisire una limitata partecipazione nella banca con capitale di rischio. Anche in questa variante la banca è in fase di risanamento, il che consente allo Stato di esercitare una sufficiente influenza sulla gestione della banca. L'obiettivo della partecipazione non consisterebbe nel rafforzare la dotazione di capitale, ma nel creare un clima di fiducia nell'ambito del risanamento della banca. La presenza dello Stato può avere un effetto rassicurante.

Per entrambi i casi suesposti di partecipazione statale, sarebbe tuttavia necessario stabilire sin dall'inizio una strategia d'uscita. In mancanza di essa, per lo Stato potrebbe essere difficile cedere la propria partecipazione nella banca. In particolare se il risanamento procede a rilento o il contesto macroeconomico

presenta maggiori difficoltà, un'uscita dello Stato dalla banca potrebbe nuovamente destabilizzarla. In questo caso il valore intrinseco della partecipazione dello Stato sarebbe messo in discussione, creando una situazione che contraddice nettamente l'obiettivo del regime TBTF. Una limitata partecipazione dello Stato, nei termini suesposti, può quindi essere presa in considerazione solo come ultima risorsa se la stabilità finanziaria non può essere garantita altrimenti.

Dal momento che la possibilità di una partecipazione statale nel capitale di rischio consiste in un bail-out condizionato, è opportuno che la banca in questione indennizzi lo Stato.

## 2.7 Raccomandazioni nell'ambito della gestione delle crisi

Le tre autorità, ossia DFF, BNS e FINMA, devono condividere la responsabilità per una gestione efficace delle crisi. Al riguardo sono opportune le seguenti misure:

1. DFF, BNS e FINMA dovrebbero esporre dettagliatamente quali considerazioni hanno portato alla decisione di sostenere l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS e di non realizzare il piano di risoluzione predisposto, e quali insegnamenti possono essere tratti per il futuro<sup>43</sup>;
2. il DFF dovrebbe verificare come FINMA, BNS e DFF possano condividere la responsabilità del piano di risoluzione e della gestione delle crisi nonostante l'autonomia garantita per legge alla BNS. Il coordinamento delle autorità nella gestione di scenari di crisi dovrà essere sottoposto a test periodici nel quadro di simulazioni di crisi;
3. la FINMA, la BNS e il DFF dovrebbero monitorare continuamente, valutare e comunicare la fattibilità del risanamento delle banche di rilevanza sistemica. Ciò consente di instaurare fiducia nella volontà comune delle autorità svizzere di risanare una banca di rilevanza sistemica conformemente al piano di risoluzione, qualora dovesse rendersi necessario.

Le seguenti misure sono inoltre idonee a rafforzare la preparazione di una risoluzione:

4. la FINMA dovrebbe preparare opzioni di risanamento sulla base di diversi scenari nel quadro del piano di risoluzione, prendendo in considerazione soprattutto la variante della banca ponte;
5. alla FINMA dovrebbe essere attribuita la competenza di disporre modifiche di ordine organizzativo nei confronti delle banche di rilevanza sistemica per migliorare le loro possibilità di risanamento;

---

<sup>43</sup> Questa raccomandazione corrisponde al [postulato 23.3446](#) della Commissione dell'economia e dei tributi CN e deve essere affrontata in aggiunta all'esame condotto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) [«Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse»](#).

6. il DFF dovrebbe creare una base legale per consentire una temporanea e limitata partecipazione dello Stato in una banca di rilevanza sistemica in risanamento, rispettando le condizioni quadro delle norme internazionali in materia di risoluzione di enti.

### 3. Liquidità

Nessuna azienda può prescindere da una sufficiente dotazione di liquidità. Le banche hanno tuttavia ulteriori sfide da affrontare al riguardo: il modello aziendale fondamentale di una banca si basa sulla trasformazione di depositi a breve termine, revocabili a vista, in investimenti a lungo termine, difficilmente liquidabili (crediti). Una banca è dunque sempre esposta al rischio di liquidità, che normalmente non si verifica, poiché i depositanti non seguono un comportamento coordinato: chi preleva denaro, chi lo versa o chi lo trasferisce ad altri depositanti. In circostanze normali rimane presso la banca una quantità più o meno costante di depositi che garantisce il finanziamento dei crediti a più lungo termine. Tuttavia, se una parte notevole dei depositanti vuole ritirare il proprio denaro nello stesso momento, la banca non è in grado di soddisfarli tutti. Il rischio della corsa agli sportelli («bank run») è intrinseco all'attività bancaria.

Per contrastarlo, sono previste diverse linee di difesa: la prima consiste nelle riserve interne di liquidità, che non possono scendere al di sotto dei limiti stabiliti. Unitamente all'effetto preventivo della garanzia dei depositi, evitano che una banca entri in crisi di liquidità. Tuttavia, se sopraggiunge, si attiva la seconda linea di difesa: il sostegno straordinario di liquidità da parte della banca centrale. La terza linea di difesa consiste nel sostegno di liquidità durante il risanamento della banca.

#### 3.1 Riserve interne di liquidità

##### *Situazione iniziale*

Le banche devono sempre disporre di sufficiente liquidità per fare fronte in qualunque momento agli impegni di pagamento anche in situazioni di stress. La disposizione concernente la quota di liquidità a breve termine («Liquidity Coverage Ratio», LCR) concretizza questa esigenza: le banche devono mantenere sufficienti attività liquide di elevata qualità («High Quality Liquid Assets», HQLA) per poter coprire in ogni momento il deflusso netto di fondi prospettato in uno scenario di stress basato su ipotetici afflussi e deflussi per un orizzonte temporale di 30 giorni di calendario (art. 12 OLiq). Per garantire il finanziamento stabile di una banca su un orizzonte temporale di un anno, si applicano anche i requisiti della cosiddetta quota di finanziamento («Net Stable Funding Ratio», NSFR; art. 17f segg. OLiq).

Disposizioni più rigorose vigono per le banche di rilevanza sistemica, che devono essere in grado di assorbire i rischi di liquidità entro un orizzonte temporale di 90 giorni di calendario (art. 9 cpv. 2 lett. b LBCR e art. 19 e 20a OLiq). La FINMA può imporre esigenze supplementari specifiche per l'istituto che tengono conto della sua esposizione al rischio, della complessità della struttura organizzativa e del modello aziendale della banca.

## **Conclusione**

Le crisi della Silicon Valley Bank, della First Republic e della Signature Bank negli Stati Uniti così come la crisi di Credit Suisse hanno messo chiaramente in luce che i depositi a vista sono molto più volatili di quanto sinora presunto. La digitalizzazione rende il fondamento del Retail Banking meno stabile di un tempo. Questo ambito tradizionale dell'attività bancaria deve dunque essere considerato più rischioso rispetto al passato.

La storia di Credit Suisse ha evidenziato inoltre che anche l'attività di gestione patrimoniale può essere volatile. La revoca dei mandati di gestione patrimoniale non comporta solo un problema di liquidità, ma tra l'altro riduce il risultato delle operazioni in commissione, quindi può mettere in discussione la redditività e, in ultima istanza, la sostenibilità del modello aziendale.

Tutti gli ambiti di attività di una banca sono dunque esposti a un rischio di liquidità. L'esigenza di un sistema bancario separato, nel quale la banca d'investimento è scorporata da altre unità operative, è quindi semplicistica.

Per fare fronte all'accresciuta velocità di deflusso dei depositi, è stato recentemente suggerito che una parte considerevole dei depositi debba prevedere termini di disdetta o avere una scadenza vincolata<sup>44</sup>. Il gruppo di esperti accoglie la proposta con un certo scetticismo. L'attuale accresciuta volatilità non è presumibilmente riconducibile soltanto alla digitalizzazione, ma anche ai tassi d'interesse rimasti a lungo su livelli bassi o negativi, che hanno così congelato la domanda di depositi vincolati. Qui emerge un nesso importante tra la politica monetaria e la stabilità finanziaria. I tassi d'interesse positivi potrebbero riportare la situazione alla normalità.

Il gruppo di esperti è dunque del parere che una ritaratura prudente (p. es. aumento del parametro dei deflussi dei depositi a vista) della LCR sia più opportuna delle restrizioni al prelievo dei fondi della clientela. Tale modifica è in linea anche con i lavori del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria («Basel Committee on Banking Supervision», BCBS). La normativa svizzera deve orientarsi a questo standard.

## **3.2 Garanzia dei depositi**

### ***Situazione iniziale***

La garanzia dei depositi copre i depositi dei clienti presso le banche nel caso in cui la banca fallisse o la FINMA ordinasse determinate misure di protezione nei confronti della banca. Intende impedire che le voci circolanti gettino i

---

<sup>44</sup> Cfr. tra l'altro NZZ, [Kann man einen Bank-Run verhindern? –Professor Jeffrey Gordon hat eine Idee](#), 13 apr. 2023 (paywall), cfr. anche SonntagsZeitung, [Intervista con Thomas Jordan, presidente della BNS](#), 11 giu. 2023 (paywall).

depositanti nel panico inducendoli a prelevare i loro depositi in una corsa agli sportelli («bank run»). Ha dunque un effetto preventivo.

La garanzia dei depositi è limitata a 100 000 franchi per cliente e banca e copre i depositi intestati al depositante e le obbligazioni di cassa depositate a suo nome. I depositi garantiti sono inoltre privilegiati in caso di fallimento (art. 37a cpv. 1 e 37h cpv. 1 LBCR). Sono collocati nella seconda classe, quindi immediatamente dopo i crediti salariali e allo stesso livello dei crediti delle assicurazioni sociali. Per assicurare la disponibilità dei fondi necessari per il versamento dei depositi privilegiati, le banche detengono costantemente crediti coperti in Svizzera o altri attivi situati in Svizzera in ragione del 125 per cento dei loro depositi privilegiati.

In caso di necessità i depositi privilegiati (fatta eccezione per quelli della previdenza professionale) sono pagati immediatamente e per quanto possibile con gli attivi liquidi disponibili della banca in questione (art. 37b LBCR). Se non sono sufficienti, si ricorre alla garanzia dei depositi, di cui risponde [esisuisse](#), un'associazione di diritto privato alla quale aderiscono tutte le banche svizzere. In caso di necessità esisuisse raccoglie dalle banche che ne sono membri i fondi necessari per finanziare il pagamento dei depositi garantiti. Su richiesta, trasferisce questi fondi immediatamente all'incaricato dell'inchiesta, all'incaricato del risanamento o al liquidatore del fallimento designato dalla FINMA (art. 37h cpv. 3 lett. a LBCR). Al verificarsi dell'evento le banche mettono attualmente a disposizione di esisuisse fino a 8,1 miliardi di franchi complessivi (stato: fine 2022). Le banche devono quindi depositare permanentemente la metà di questo importo sotto forma di titoli o – su un conto di garanzia presso la BNS – in contanti o metterlo a disposizione di esisuisse come prestito. L'obiettivo della garanzia dei depositi è che il pagamento ai clienti sia effettuato entro sette giorni lavorativi. Undici delle 241 banche (incluse tutte le banche di rilevanza sistemica) hanno depositi privilegiati per un importo superiore a 8,1 miliardi di franchi ciascuna.

### **Conclusione**

La soluzione svizzera si differenzia nettamente dagli standard internazionali per vari aspetti. Nel 2018 il «Financial Stability Assessment Program» (FSAP) del Fondo monetario internazionale (FMI) ha raccomandato quanto segue: «The deposit insurance system should be thoroughly reformed to secure a fully-funded public deposit insurance agency with a government backstop and the authority to use deposit insurance funds for resolution measures, subject to safeguards»<sup>45</sup>. L'FMI ritiene necessario che la garanzia dei depositi sia retta dal diritto pubblico e, all'occorrenza, dovrebbe poter finanziare misure di risoluzione. Inoltre, è opportuno aumentare notevolmente la somma complessiva

---

<sup>45</sup> Fonte ottenibile [qui](#). Il FSAP è un programma del FMI che esprime a intervalli regolari una valutazione indipendente dell'infrastruttura finanziaria, incluso il contesto regolatorio, per gli Stati membri.

degli impegni contributivi e prevedere una garanzia statale per finanziare la garanzia dei depositi qualora i fondi non fossero sufficienti.

L'osservanza della summenzionata regola del 125 per cento è controllata nell'ambito della verifica annuale da parte della società di audit e mediante la comunicazione annuale dei depositi privilegiati/garantiti alla FINMA. Secondo la FINMA, sia Credit Suisse (Svizzera) SA sia Credit Suisse AG hanno ampiamente rispettato la regola del 125 per cento alla data di riferimento di fine 2022. Sinora i depositi erano considerati una forma stabile di finanziamento. Come hanno dimostrato gli eventi accaduti negli Stati Uniti, l'Online-Banking e la digitalizzazione hanno modificato il comportamento dei clienti e consentito prelievi più rapidi dei depositi. Alla luce di questi sviluppi, a livello nazionale e internazionale è in corso un dibattito sulle riforme da apportare al sistema della garanzia dei depositi<sup>46</sup>.

La specifica configurazione del sistema svizzero di garanzia dei depositi è frutto di una scelta consapevole del legislatore. Niente lascia tuttavia presumere che una garanzia dei depositi più forte avrebbe migliorato notevolmente la situazione di Credit Suisse e dei suoi clienti. Il «bank run» ha colpito il Private Banking e ha riguardato prevalentemente depositi non garantiti e patrimoni gestiti di clienti molto facoltosi. Non è plausibile l'ipotesi che una garanzia dei depositi più forte avrebbe portato a un diverso comportamento di questi clienti.

Tuttavia, le esperienze vissute con i prelievi molto rapidi resi possibili dalla digitalizzazione pongono nuove sfide alla garanzia dei depositi. Nella situazione attuale l'obiettivo dei sette giorni appare ormai inadeguato e probabilmente non riuscirà a ottenere un effetto preventivo. Per quanto riguarda la stabilità e la reputazione dell'intero sistema bancario, le autorità devono verificare la possibilità di rafforzare la garanzia dei depositi alla luce delle recenti esperienze e considerare gli sviluppi internazionali.

### 3.3 Sostegno straordinario di liquidità

#### *Situazione iniziale*

La prima linea di difesa e l'effetto preventivo della garanzia dei depositi non sono sempre sufficienti. Se il deflusso dei depositi è troppo abbondante e avviene in tempi troppo rapidi, una banca può diventare insolubile pur continuando a disporre di sufficienti fondi propri. La seconda linea di difesa è, in questo caso, il ricorso al mutuo straordinario a sostegno della liquidità (ELA)

---

<sup>46</sup> FDIC, [Options for Deposit Insurance Reform](#), 1° mag. 2023.

«In the UK, the Bank is also considering improvements to our approach to depositor pay-outs for smaller banks which do not have Eligible Liabilities. Our work has thus far focused on the speed of pay-outs. Going further and considering increasing deposit protection limits could have cost implications for the banking sector as a whole.» ([Intervento di Andrew Bailey](#), governatore della Bank of England, all'Institute of International Finance, Washington DC, 12 apr. 2023).

fornito dalla banca centrale a fronte di garanzie della banca. La banca centrale assume così la cosiddetta funzione di «prestatrice di ultima istanza» (LoLR). Una banca può mettere a disposizione dell'economia sufficienti crediti solo se è certa di poter avvalersi di questa possibilità.

Idealmente una banca centrale accetta in garanzia tutti gli attivi della banca a condizione che la banca sia solvibile. Tuttavia, l'erogazione del sostegno di liquidità può essere ostacolata dal fatto che la banca ha già vincolato parti sostanziali dei suoi attivi per altri scopi («encumbered collateral»), quindi non può costituirli in pegno presso la banca centrale. Per questo motivo, nella realtà sarà poco probabile che tutti gli attivi possano essere utilizzati come garanzie per il sostegno di liquidità.

Le banche centrali devono dunque elaborare criteri che da un lato garantiscano loro un'adeguata sicurezza finanziaria, ma dall'altro amplino notevolmente le possibilità di accesso alla liquidità per una banca che viene a trovarsi in una situazione d'emergenza.

In base alle sue [direttive](#) la BNS, in qualità di «prestatrice di ultima istanza», può erogare liquidità alle banche svizzere che non riescono più a rifinanziarsi sul mercato nell'ambito del mutuo straordinario a sostegno della liquidità (ELA)<sup>47</sup>, che è soggetto alle seguenti condizioni: la banca o il gruppo bancario richiedente deve essere rilevante per la stabilità del sistema finanziario; la banca richiedente deve essere solvibile<sup>48</sup>; il sostegno di liquidità deve essere interamente coperto in ogni momento da adeguate garanzie. La BNS decide in merito all'adeguatezza delle garanzie e amplia la base di garanzie per il sostegno di liquidità a favore delle banche di rilevanza sistemica di concerto con loro e ne verifica annualmente la disponibilità, tuttavia non può ordinare la messa a disposizione di garanzie (cfr. n. 3.5).

## **Conclusioni**

In base ai colloqui intercorsi, il gruppo di esperti giunge alla conclusione che la BNS persegue una prassi restrittiva nel raffronto internazionale in materia di sostegno straordinario di liquidità, il che ostacola le possibilità d'accesso alla liquidità per una banca che viene a trovarsi in una situazione d'emergenza.

**(1) La BNS definisce con prudenza le garanzie che accetta per il sostegno straordinario di liquidità.** La BNS può effettuare operazioni di credito con banche e altri operatori del mercato finanziario, purché siano costituite in pegno a suo favore «garanzie sufficienti» (art. 9 cpv. 1 lett. e LBN). Questa formulazione lascia aperto un ampio margine di interpretazione che rimane

---

<sup>47</sup> Il mutuo straordinario a sostegno della liquidità (ELA) erogato dalla BNS è retto dall'art. 5 cpv. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 9 cpv. 1 lett. e LBN. L'ELA è concretizzato nel n. 6 delle [direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria](#), stato: 5 mag. 2023.

<sup>48</sup> Per valutare la solvibilità di una banca o di un gruppo bancario, la BNS richiede il parere della FINMA.

inutilizzato. Dai colloqui risulta che la BNS accetta solo ipoteche svizzere trasferibili e non costituite in pegno o vincolate altrimenti, nonché determinati titoli liquidi. Tuttavia la banca potrebbe cartolarizzare tali ipoteche o titoli e utilizzarli come garanzie per procurarsi liquidità sul mercato (o lo ha già fatto a fronte di una crisi di liquidità). Ciò limita l'utilità del sostegno di liquidità e gli impedisce di conseguire le sue finalità. Questa politica della BNS è in contrasto con la prassi seguita dalla Federal Reserve<sup>49</sup>, dalla Bank of England (BoE)<sup>50</sup> e dalla BCE<sup>51</sup>, che accettano un'ampia gamma di garanzie, tra cui diversi tipi di prestiti obbligazionari e investimenti difficilmente negoziabili (p. es. crediti d'impresa, crediti lombard), pubblicano questo elenco e le condizioni per prelevare liquidità.

**(2) Sino a poco tempo fa la BNS era restrittiva anche in merito alla cerchia di beneficiari.** Sinora solo le banche di rilevanza sistemica potevano fundamentalmente accedere al sostegno straordinario di liquidità, tuttavia anche le maggiori banche regionali o una banca specializzata che fornisce importanti servizi ad altre banche o che ha un ruolo significativo per l'immagine della piazza finanziaria possono avere una certa rilevanza sistemica. La BNS ha riconosciuto il problema e si sta adoperando per mettere a disposizione di tutte le banche il sostegno straordinario di liquidità in cambio di garanzie ipotecarie. Il gruppo di esperti accoglie con favore questo sviluppo. L'ampliamento della cerchia di beneficiari sarebbe ancora più efficace se fosse parallelamente ampliata la gamma delle garanzie accettate.

**(3) La BNS applica riduzioni elevate sulle garanzie.** Dai colloqui è altresì emerso che generalmente la BNS applica elevati scarti di garanzia (cosiddetti «haircut»), erogando quindi liquidità solo per una parte del controvalore delle garanzie, come confermato dalla comunicazione inviata dalla BNS alle banche il 26 luglio 2023 in merito alla generale concessione di liquidità a fronte di garanzie ipotecarie. Gli scarti di garanzia sono stabiliti in modo tale da garantire la copertura totale del prestito anche se i prezzi degli immobili dovessero crollare del 35 per cento. Si tratta di un approccio molto prudente che limita notevolmente la liquidità a disposizione.

---

<sup>49</sup> Le garanzie accettate per la Fed Discount Window sono consultabili qui: Federal Reserve-Discount Window, [Collateral Information](#), pubblicazione online del 7 ago. 2023. Comprendono un'ampia gamma di titoli negoziabili, ma anche determinate classi di crediti (mutui ipotecari, crediti al consumo, prestiti di studio, prestiti su carte di credito). In virtù del [13\(3\) Federal Reserve Act](#), la Federal Reserve può estendere le condizioni per l'erogazione di liquidità. Riferisce regolarmente sulla sua politica in questo ambito (p. es. qui: Federal Reserve, [Periodic Report: Update on Outstanding Lending Facilities](#), 7 ott. 2023).

<sup>50</sup> La Bank of England definisce diverse classi di garanzie (Level A – C) che possono essere utilizzate per le operazioni (Bank of England, [Eligible collateral](#), pubblicazione online del 7 ago. 2023).

<sup>51</sup> Le garanzie a disposizione per le normali operazioni di liquidità nell'ambito della politica monetaria della BCE possono essere consultate (cfr. BCE, [Marketable assets](#), pubblicazione online del 7 ago. 2023 e BCE, [Non-marketable assets](#), pubblicazione online del 7 ago. 2023). Comprendono classi di attivi negoziabili e non negoziabili. L'ELA è di competenza delle banche nazionali dell'Eurozona.

Per ampliare l'accesso alla liquidità per una banca che viene a trovarsi in una situazione d'emergenza, le esigenze in termini di qualità delle garanzie dovrebbero essere inferiori a quello che viene accettato dal mercato (mentre il tasso d'interesse sui mutui a sostegno della liquidità è più elevato). La BNS dovrebbe continuare a esporre tali esigenze in modo trasparente. Idealmente una banca centrale accetta in garanzia tutti gli attivi della banca che non possono essere utilizzati sul mercato per ottenere liquidità, poiché la banca è ancora solvibile.

La BNS deve quindi accettare a priori un'ampia gamma di garanzie da costituire in pegno<sup>52</sup> per assicurare un rapido accesso alla liquidità in caso di necessità.

Il gruppo di esperti condivide il [postulato 23.3445](#) della CET-N, secondo cui la prassi seguita dalla BNS per il sostegno straordinario di liquidità deve essere confrontata con quella di altri Paesi. Un team di esperti internazionale si occuperà di svolgere l'analisi.

### 3.4 Lo stigma del sostegno straordinario di liquidità

#### *Situazione iniziale*

In una situazione di stress una banca può avere bisogno di maggiore liquidità di quella ottenibile sul mercato. Mettere a disposizione liquidità sotto forma di ELA in una situazione di emergenza si annovera tra i compiti fondamentali di una banca centrale.

Il ricorso a questo sostegno di liquidità non è un buon segnale per lo stato della banca. I depositanti, che non possono valutare con certezza la solidità dell'istituto, reagiranno nervosamente se vengono a sapere di avere affidato il proprio denaro a una banca che è dovuta ricorrere al sostegno di liquidità della banca centrale. Se i depositanti e i creditori sono in grado di identificare l'istituto in questione, i suoi problemi di liquidità rischiano di essere addirittura acuiti e lo strumento non raggiunge l'obiettivo auspicato.

Il ricorso al sostegno di liquidità è quindi *stigmatizzato* e le banche che hanno bisogno di liquidità eviteranno di ricorrervi. Questa sfida non riguarda solo la BNS, ma tutte le banche centrali<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Confronta al riguardo anche il «Loan Prepositioning Programm» della Bank of England (cfr. Bank of England, [Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework](#), sett. 2020) o la [Federal Reserve Discount Window - borrower-in-custody arrangements](#).

<sup>53</sup> Lo stigma accompagna anche la «Discount Window» della Federal Reserve: Huberto M. Ennis e David A. Price, [Economic Brief: Understanding Discount Window Stigma](#), apr. 2020) e Mark Carlson e Jonathan D. Rose, [FEDS Notes: Stigma and the discount window](#), 19 dic. 2017. Lo stigma ha avuto un ruolo anche nel tracollo della Silicon Valley Bank, cfr. Ostrander, [Remarks on the Panel «Bank Crisis Framework: Learning from Experience»](#), 17 giu. 2023.

## Conclusione

La BNS designa la sua liquidità d'emergenza «sostegno straordinario di liquidità»<sup>54</sup>, ma sarebbe preferibile un nome con una connotazione meno negativa. Nella sua comunicazione del 26 luglio 2023 indirizzata alle banche la BNS parla di liquidità a fronte di garanzie ipotecarie, muovendosi quindi in questa direzione.

La BNS non rende noti i prelievi di liquidità attuati dalle singole banche, bensì li pubblica solo in forma aggregata. Lo stigma che li accompagna viene così attenuato, in quanto è difficile individuare la banca in questione. Una strategia ancora più efficace potrebbe consistere nell'unire i normali strumenti di politica monetaria della BNS – le operazioni di mercato aperto per regolare i tassi d'interesse del mercato monetario e le operazioni su iniziativa delle controparti per facilitare il regolamento dei pagamenti e consentire il superamento di impreviste carenze di liquidità – con la concessione di liquidità supplementare (prima «sostegno straordinario di liquidità») in modo che non sia possibile sapere quale istituto attinge a quanta liquidità, con quale strumento e per quale scopo. Occorre inoltre garantire che la banca non sia costretta a pubblicare il ricorso al sostegno di liquidità poiché può trattarsi di un fatto che ha un influsso sulle quotazioni<sup>55</sup>.

L'approccio seguito dalla BoE al riguardo è interessante. La BoE eroga liquidità supplementare su base continuativa e tenta di rendere queste operazioni il più comuni possibile. Il suo «open for business approach» significa che una banca non deve giustificarsi se ricorre al «sostegno di liquidità». Oltre ai normali pronti contro termine per le operazioni di politica monetaria («Short Term Repo», STR), la BoE svolge un'asta («Indexed Long Term Repo», ILTR) a intervalli regolari (settimanali o mensili) dove le banche possono ottenere liquidità a fronte di garanzie negoziabili e non negoziabili<sup>56</sup>. Inoltre offre, su base bilaterale, liquidità alle banche ogni volta che la desiderano («Discount Window Facility», DWF)<sup>57</sup>. Fino a pochi anni fa la DWF subiva tuttavia uno stigma che si manifestava nel suo scarso utilizzo<sup>58</sup>. Per agevolare l'impiego di garanzie illiquote (crediti che la banca ha concesso ai suoi clienti), le banche hanno la possibilità, di cui fanno ampio uso, di depositare queste garanzie presso la BoE («pre-positioning»)<sup>59</sup>. Con il ricorso regolare agli strumenti che la BoE mette a disposizione delle banche, il fabbisogno del sostegno di liquidità in situazioni

---

<sup>54</sup> BNS, [Direttive della Banca nazionale svizzera sugli strumenti di politica monetaria](#), stato: 5 mag. 2023, cfr. n. 6.

<sup>55</sup> Cfr. SIX, [Regolamento di quotazione](#), art. 53. La banca può tuttavia differire la comunicazione ai sensi dell'articolo 54 del regolamento di quotazione di SIX.

<sup>56</sup> Ottenere finanziamenti a fronte di garanzie non negoziabili è più costoso per le banche in considerazione del rischio che si assume la Bank of England.

<sup>57</sup> Una visione d'insieme di tutte le operazioni è consultabile [qui](#).

<sup>58</sup> Bank of England, [Evaluation of the Bank of England's approach to providing sterling liquidity](#), gen. 2018.

<sup>59</sup> Bank of England, [Loan Collateral: guidance for participants in the Sterling Monetary Framework](#), sett. 2020.

d'emergenza appare meno diffuso. Le banche intrattengono scambi regolari con la banca centrale.

Per mettere a disposizione sufficiente liquidità alle banche che si trovano in una procedura di risoluzione, la BoE offre inoltre un programma separato («Resolution Liquidity Framework», RLF)<sup>60</sup>, che consente di attingere liquidità in stretta cooperazione con la banca centrale in cambio di un'ampia gamma di garanzie denominate in diverse valute. Il ricorso al RLF non viene reso noto in alcun modo né dalla banca centrale né dall'istituto in questione per evitare una stigmatizzazione.

La stigmatizzazione è un problema difficile che riguarda tutte le banche centrali. Neppure la BNS può esimersi dall'affrontarlo urgentemente. La BoE assume al riguardo un ruolo guida ed è necessario verificare se le sue esperienze possono essere utili alla Svizzera.

### 3.5 Disponibilità di liquidità nel gruppo

#### *Situazione iniziale*

Una banca deve mettere a disposizione sufficienti garanzie trasferibili e non vincolate per ottenere il sostegno di liquidità dalla BNS in misura sufficiente. Ciò richiede lavori preparatori a livello contrattuale e operativo. Tuttavia, la preventiva messa a disposizione di garanzie non vincolate è costosa e comporta una notevole ingerenza nell'attività della banca. Può essere ordinata dalla FINMA solo come misura nell'ambito del piano d'emergenza nel rispetto del principio della proporzionalità, se vi fosse altrimenti il rischio che, in caso di rischio d'insolvenza, le funzioni di rilevanza sistemica non possano essere mantenute senza interruzione, indipendentemente dalle altre parti della banca (art. 60 cpv. 1 OBCR).

Tuttavia, anche se la liquidità di cui dispone l'intero gruppo è adeguata, può verificarsi che non possano usufruirne le unità del gruppo cui occorre. Infatti, il flusso di liquidità tra la casa madre e le filiali non è privo di ostacoli, per esempio a causa di restrizioni al trasferimento della liquidità per motivi regolatori, giuridici, fiscali, contabili o di altro tipo specifici nei diversi Paesi. «Upstream» designa il trasferimento di liquidità da una filiale alla casa madre (si tratta di un finanziamento erogato dalla filiale alla casa madre); «downstream» è il flusso nella direzione opposta. In particolare le transazioni upstream possono essere soggette a restrizioni imposte dal diritto societario o di natura statutaria. Occorre inoltre considerare che il piano d'emergenza svizzero impedisce alla filiale svizzera, in quanto banca di rilevanza sistemica, di trasferire arbitrariamente liquidità alla casa madre. La filiale deve infatti disporre di sufficiente capitale in grado di assorbire le perdite e liquidità in modo da poter mantenere

---

<sup>60</sup> Bank of England, [The Bank of England's approach to assessing resolvability](#), 2018; cap. «Funding in Resolution», pag. 27 segg.

le funzioni di rilevanza sistemica in Svizzera disgiunta dal gruppo nell'ambito del piano d'emergenza, qualora il resto del gruppo dovesse diventare insolubile. L'entità massima dell'upstream è dunque limitata.

### ***Conclusione***

Dai colloqui intercorsi nel gruppo di esperti è emerso che i lavori preparatori svolti da Credit Suisse per mettere a disposizione le garanzie e attingere a un sufficiente sostegno straordinario di liquidità sono stati inadeguati soprattutto a livello di casa madre.

La liquidità concessa sotto forma di sostegno straordinario è stata resa disponibile principalmente presso la filiale svizzera. Il sostegno di liquidità è sempre erogato dalla BNS all'unità del gruppo che le ha fornito le garanzie. La casa madre di Credit Suisse, nella quale sono organizzativamente integrate anche le unità estere, aveva tuttavia solo poche garanzie che la BNS potesse accettare. D'altronde la liquidità era necessaria non solo in Svizzera, ma anche presso le unità estere del gruppo.

La liquidità avrebbe dunque dovuto essere messa a disposizione dall'unità svizzera alla casa madre (upstream), per poi essere trasferita alle unità del gruppo cui occorreva (downstream). L'unità svizzera ha tuttavia consentito l'upstream solo limitatamente, per non mettere a repentaglio l'eventuale attivazione del piano svizzero d'emergenza. Di conseguenza, la liquidità non ha potuto essere utilizzata nelle unità che ne avevano bisogno.

Il problema ha potuto essere infine risolto con la concessione da parte della BNS dei mutui supplementari a sostegno della liquidità (ELA+)<sup>61</sup>, erogati direttamente alla casa madre senza il deposito di garanzie da parte di Credit Suisse (garantito soltanto mediante un privilegio nel fallimento a favore della BNS). Con il dispositivo ELA+ la BNS si è assunta un rischio considerevole poiché non riceveva garanzie dalla banca. Inoltre non aveva alcun controllo sull'impiego della liquidità concessa. Credit Suisse non si trovava in risanamento e i vertici della banca erano ancora in carica. Il rischio era comunque limitato dal privilegio nel fallimento e dal fatto che, in ultima istanza, Credit Suisse è stata acquisita da UBS.

In generale i mutui ELA+ non dovrebbero diventare la regola, poiché implicherebbero rischi eccessivi per la BNS. Occorre piuttosto garantire che le banche possano mettere a disposizione sufficienti garanzie ove opportuno all'interno del gruppo in modo che il sostegno straordinario di liquidità sia fornito alla casa madre o direttamente alle unità del gruppo che ne hanno bisogno.

---

<sup>61</sup> L'erogazione dei mutui ELA+ è disciplinata dall'[ordinanza del 16 mar. 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.](#)

Per risolvere il problema della disponibilità di liquidità nel gruppo, la FINMA o la BNS deve poter ordinare alle banche di mettere a disposizione sufficienti garanzie trasferibili e non vincolate ove occorrono all'interno del gruppo. L'accesso di tutte le unità del gruppo al sostegno di liquidità della BNS e delle banche centrali di altri Paesi deve essere migliorato.

### 3.6 Sostegno di liquidità durante un risanamento

#### *Situazione iniziale*

Il risanamento di una banca spesso richiede la disponibilità di importanti risorse liquide distribuite in modo adeguato in seno al gruppo societario. Se la banca in crisi non è più in grado di rifinanziarsi sul mercato e se i fondi liquidi che ha in dotazione (prima linea di difesa) e le garanzie che può offrire in cambio di un mutuo straordinario a sostegno della liquidità erogato dalla BNS (ELA, seconda linea di difesa) non sono sufficienti a coprire il fabbisogno di liquidità, si può fare ricorso alla terza linea di difesa: la liquidità viene fornita dalla banca centrale, senza costituzione in pegno di garanzie. Tuttavia, con la concessione di una garanzia in caso di dissesto alla banca centrale il rischio è assunto dallo Stato.

Questa garanzia dello Stato, nota come PLB, non è una partecipazione dello Stato al capitale della banca, bensì un credito soggetto al pagamento di un premio per la messa a disposizione, premi di rischio e interessi, e che come tale deve essere rimborsato.

Molti Paesi, tra cui il Regno Unito, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, il Canada e l'UE, hanno introdotto il PLB, pur in forme diverse.<sup>62</sup>

Il **Regno Unito** ha adottato il regolamento RLF che prevede per la BoE la possibilità di fornire liquidità a una banca di rilevanza sistemica che si trova in una procedura di risoluzione. In questo caso, la BoE deve ottenere l'autorizzazione del Ministero delle finanze e, in cambio, riceve una garanzia in caso di dissesto.

Per la risoluzione di banche di rilevanza sistemica gli **Stati Uniti** hanno istituito la Orderly Liquidation Authority. Con questa soluzione il necessario sostegno di liquidità non è fornito dalla Banca centrale, ma è costituito da un credito proveniente da fondi messi a disposizione dall'«Orderly Liquidation Fund» (OLF). Nonostante il suo nome, questo fondo non è prefinanziato e di fatto è alimentato dal Tesoro statunitense. Nei primi 30 giorni la FDIC (l'autorità di risoluzione) non può ottenere un sostegno di liquidità superiore al 10 per cento del totale di bilancio della banca. Dopo aver concordato un piano di ammortamento con il Ministero delle finanze, la FDIC può ottenere liquidità per non oltre il

---

<sup>62</sup> Per informazioni più dettagliate, cfr. rapporto esplicativo del DFF del 25 mag. 2023 [Modifica della legge sulle banche – 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.](#)

90 per cento e per una durata massima di cinque anni. In caso di mancato rimborso della liquidità, si può ricorrere a determinate imprese finanziarie per il rimborso dei fondi ottenuti attraverso l'OLF su un periodo di cinque anni.

La Bank of **Japan** può erogare liquidità di emergenza (ELA) a una banca solo prima dell'avvio della risoluzione. Durante la fase di risoluzione la Deposit Insurance Corporation of Japan (l'autorità di risoluzione) può procurarsi un credito dalla Bank of Japan coperto da una garanzia di Stato. A determinate condizioni e con l'autorizzazione del primo ministro è possibile erogare questo sostegno di liquidità anche se la banca in risoluzione non è più solvibile.

La Bank of **Canada** può concedere sostegni alla liquidità (ELA) sia prima sia durante una risoluzione. In fase di risoluzione il requisito della solvibilità è sostituito da un piano di risoluzione credibile. Tuttavia, in linea di massima, il sostegno alla liquidità in Canada è concesso solo a fronte di garanzie.

Nell'**UE** il sostegno alla liquidità (ELA) è fornito dalle banche centrali nazionali. Il Comitato di risoluzione unico (SRB) è l'autorità di risoluzione centrale all'interno dell'Unione bancaria. Insieme alle autorità di risoluzione nazionali, costituisce il meccanismo di risoluzione unico delle crisi bancarie («Single Resolution Mechanism», SRM), di cui fa parte un fondo di risoluzione unico («Single Resolution Fund», SRF) per sostegni speciali alla liquidità in caso di risoluzione. Il SRF è finanziato mediante contributi *ex ante* delle banche degli Stati membri e può essere impiegato sia per misure di sostegno alla liquidità sia per misure di ricapitalizzazione. Le risorse di cui dispone sono limitate all'uno per cento dei depositi complessivi di tutte le banche dell'Eurozona (ca. € 80 mia.). Il meccanismo europeo di stabilità (MES) rappresenta il vero e proprio PLB. Esaurite le risorse del SRF, il MES può fornire liquidità per un massimo di 68 miliardi di euro. Tuttavia, il ricorso al MES necessita della previa approvazione di tutti gli Stati membri.

In Svizzera non esiste una base legale ordinaria per il PLB. Il Consiglio federale ha elaborato un progetto di legge che è stato posto in consultazione fino al 21 giugno 2023.

### **Conclusione**

Attualmente la Svizzera non ha una base legale che consenta, durante la fase di risoluzione, di fornire un sostegno di liquidità a una banca di rilevanza sistemica che non dispone di sufficienti garanzie realizzabili. Nel caso di Credit Suisse è stato necessario creare questa possibilità ricorrendo al diritto di necessità.

Il PLB deve quindi essere trasposto nel diritto ordinario. Il gruppo di esperti appoggia il citato progetto del Consiglio federale. I seguenti aspetti del progetto sono decisivi:

- in linea di principio, al PLB si ricorre in via sussidiaria, una volta esaurite altre misure (in particolare i fondi liquidi propri della banca e il sostegno straordinario di liquidità da parte della BNS coperto da garanzie);
- il PLB è limitato alle banche di rilevanza sistemica;
- è stata avviata una procedura di risanamento o l'avvio di tale procedura è imminente. In questo modo la banca è posta sotto il controllo della FINMA o degli alti dirigenti designati dalla FINMA per il risanamento, e si procede a una ristrutturazione della banca, a tutela dei creditori e della stabilità finanziaria. Questo riduce il rischio finanziario per lo Stato;
- il sostegno di liquidità è fornito senza che la costituzione in pegno di garanzie, a fronte di una garanzia della Confederazione in caso di dissesto e di un privilegio nel fallimento;
- la banca versa alla Confederazione un premio per la messa a disposizione della garanzia in caso di dissesto concessa alla BNS; inoltre, non appena erogati i mutui a sostegno della liquidità, la banca versa sia alla Confederazione che alla BNS un premio di rischio e, alla BNS, un interesse il cui tasso è superiore al prezzo di mercato.

Qualora il Parlamento dovesse respingere il progetto di legge sul PLB, la BNS dovrà avere la possibilità di concedere mutui a sostegno della liquidità a una banca di rilevanza sistemica che si trova in fase di risanamento (e quindi sotto il controllo della FINMA) senza aver ottenuto garanzie della banca stessa o una garanzia in caso di dissesto da parte dello Stato. Questo strumento è denominato «Central Bank Liquidity backstop», o CBLB. Come avviene anche nel caso del PLB, questo sostegno di liquidità verrebbe indennizzato con un tasso d'interesse superiore al prezzo mercato. L'introduzione del CBLB richiederebbe una modifica dell'articolo 9 capoverso 1 lettera e LBN, che attualmente consente alla BNS di effettuare operazioni di credito con banche e altri operatori del mercato finanziario, purché i mutui siano coperti da sufficienti garanzie.

Occorre distinguere il CBLB dal mutuo ELA+ erogato a Credit Suisse. Il mutuo ELA+ è stato concesso senza che per Credit Suisse fosse stata avviata una procedura di risanamento e senza che l'istituto avesse fornito qualsivoglia garanzia. È evidente che nel caso di mutuo ELA+ i rischi a carico della BNS sarebbero eccessivi, tanto più che in assenza di possibili disposizioni derivanti da una procedura di risanamento gli attuali dirigenti resterebbero in carica e potrebbero decidere in merito all'utilizzo del credito concesso; inoltre la banca non sarebbe neanche tenuta a rispettare alcuna prescrizione emanata dalle autorità. Per questo motivo il gruppo di esperti si dichiara contrario all'introduzione permanente dei mutui ELA+ nel diritto ordinario. Per contro, l'erogazione di un credito, pur non coperto da garanzie, a una banca di rilevanza sistemica in fase di risanamento, operazione resa possibile con l'introduzione del CBLB, è chiaramente meno rischiosa perché in quel caso la banca è posta sotto il controllo della FINMA.

Da un punto di vista economico la differenza tra CBLB e PLB è minima. Entrambe queste forme di sostegno si concretizzano in crediti erogati dalla BNS non coperti da garanzie della banca. Nel caso del PLB la BNS riceve dalla Confederazione una garanzia in caso di dissesto, cosa che non avviene nel caso del CBLB. Il rischio viene quindi assunto dalla Confederazione o dalla BNS. La BNS è però anch'essa parte dello Stato. In un'ottica consolidata, le due opzioni sono equivalenti. Mentre con il PLB un'eventuale perdita si manifesterebbe direttamente presso la Confederazione con l'esigibilità della garanzia in caso di dissesto concessa dalla Confederazione alla BNS, nel caso del CBLB la perdita si ripercuoterebbe in un primo momento sul conto economico della BNS. Successivamente però tale perdita andrebbe a compromettere la distribuzione degli utili alla Confederazione e ai Cantoni, ricadendo così anche sullo Stato.

Se il Parlamento decide di respingere il progetto di legge sul PLB e di introdurre il CBLB, una parte del rischio passa dalla Confederazione ai Cantoni. Inoltre, con questa soluzione non sarebbe necessario coinvolgere la Delegazione delle finanze delle Camere federali. E anche la ripercussione sul freno all'indebitamento si configura diversamente. Se quindi in termini economici queste differenze sono pressoché irrilevanti, a livello politico-istituzionale sono invece importanti.

Se, per le banche di rilevanza sistemica in fase di risanamento, il Parlamento non sancisce né il PLB né il CBLB, la capacità di risanamento di UBS sul mercato nazionale svizzero si trova ostacolata. Di conseguenza, la sua permanenza in Svizzera potrebbe essere a rischio nel lungo termine.

Il gruppo di esperti raccomanda quindi di introdurre urgentemente il PLB o il CBLB nel diritto svizzero. La sua preferenza va al PLB proposto dal Consiglio federale perché, contrariamente al CBLB, garantisce la sovranità budgetaria del Parlamento.

### **3.7 Raccomandazioni in materia di liquidità**

Per le banche la garanzia di liquidità anche in condizioni difficili è indispensabile. Con la digitalizzazione, la probabilità e la rapidità di eventuali corse agli sportelli («bank run») sono aumentate ulteriormente. In Svizzera, gli strumenti applicabili in questo ambito sono tuttavia ancora insufficienti.

1. La BNS dovrebbe ampliare il panorama di garanzie che accetta per la concessione di mutui straordinari a sostegno della liquidità (ELA). In particolare, dovrebbe accettare anche garanzie non negoziabili e di difficile realizzazione e ridurre l'ammontare degli scarti di garanzia («haircut»);
2. la BNS dovrebbe affrontare il problema della stigmatizzazione correlata agli ELA. A tal proposito, una verifica della possibilità di fare riferimento agli approcci sviluppati dalla Bank of England appare opportuna;

3. il PLB dovrebbe esser introdotto il prima possibile, conformemente al progetto del Consiglio federale, così da garantire l'approvvigionamento di liquidità di una banca di rilevanza sistemica in fase di risanamento;
4. il DFF dovrebbe predisporre le basi normative che permettano alla FINMA di ordinare alle banche di rilevanza sistemica, anche al di fuori di una procedura di risanamento, di collocare garanzie sufficienti presso la BNS e le banche centrali estere, affinché gli istituti abbiano in ogni momento accesso a fondi liquidi sufficienti;
5. il DFF ed esisuisse dovrebbero verificare l'idoneità futura della garanzia dei depositi a fronte dei processi di digitalizzazione.

## 4. Misure di vigilanza e di protezione

La FINMA esercita la vigilanza conformemente alle leggi sui mercati finanziari e alla LFINMA<sup>63</sup>. Nell'ambito della vigilanza bancaria si possono distinguere due settori di attività, a seconda della situazione economica della banca.

**(1) La banca è sana:** in questo caso l'attività dell'autorità consiste nella vigilanza continua. La banca è assoggettata alla vigilanza della FINMA ed è oggetto di verifiche da parte delle società di audit incaricate da quest'ultima. La FINMA si assicura che le regolamentazioni dei mercati finanziari e in particolare le condizioni di autorizzazione siano rispettate. A tal fine, dispone degli strumenti di vigilanza indicati negli articoli 24 e seguenti della LFINMA (cfr. n. 4.1).

**(2) La banca è in difficoltà:** se la FINMA stabilisce che vi è un rischio d'insolvenza (cfr. scheda 1, definizione del «Point Of Non Viability» o PONV), può ordinare ulteriori misure di protezione (art. 25 e 26 LBCR), indipendentemente o in relazione a un risanamento o a un fallimento (n. 4.2).

### 4.1 Vigilanza

#### *Situazione iniziale*

Una banca, per iniziare la propria attività, deve aver ottenuto l'autorizzazione della FINMA (art. 3 cpv. 1 LBCR). La FINMA dispone di strumenti di vigilanza per vigilare sull'osservanza delle condizioni di autorizzazione.<sup>64</sup> Se constata che una banca ha violato le leggi sui mercati finanziari, può avviare un procedimento di «enforcement» per costringerla a ripristinare la situazione conforme.<sup>65</sup> Nell'impiego degli strumenti di vigilanza l'autorità ha comunque un margine di discrezionalità. L'esercizio del suo potere discrezionale non esime però la FINMA dal tenere conto del principio della proporzionalità.

Le prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità determinanti per le banche fanno in larga misura riferimento alle convenzioni quadro del BCBS (cfr. scheda 3). Conformemente a Basilea II, in Svizzera i requisiti normativi imposti alle banche si basano su tre pilastri (pillar) (cfr. scheda 5). Questi sono stati

---

<sup>63</sup> Legge del 22 giu. 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (RS 956.1)

<sup>64</sup> Tra questi figurano la verifica (art. 24–28a LFINMA) e altri strumenti di vigilanza (art. 29–37 LFINMA). Le banche e le società di audit che eseguono verifiche presso di loro devono notificare senza indugio alla FINMA tutti gli eventi di grande importanza ai fini della vigilanza (art. 29 cpv. 2 LFINMA). Se avvia un procedimento perché vi sono indizi di violazione di disposizioni legali in materia di vigilanza la FINMA ne avvisa le parti (art. 30 LFINMA).

<sup>65</sup> Cfr. la clausola generale dell'art. 31 LFINMA. La FINMA può altresì ordinare il divieto di esercizio della professione e dell'attività in caso di gravi violazioni (art. 33 e 33a LFINMA) o confiscare gli utili derivanti dalla violazione di disposizioni legali in materia di vigilanza (art. 35 LFINMA). L'ultimo strumento, ma anche il più incisivo, consiste nella possibilità data alla FINMA di revocare l'autorizzazione alla banca (art. 37 LFINMA).

ulteriormente rafforzati da una convenzione (Basilea III, cfr. scheda 3) elaborata a seguito della crisi finanziaria.

Se la banca assoggettata a vigilanza si oppone alle misure ordinate, ciò può –in determinate circostanze proprio a causa del margine di discrezionalità concesso all'autorità – comportare ritardi o l'avvio di procedimenti giudiziari che impediscono l'effettiva attività di vigilanza dell'autorità. Con gli strumenti attualmente previsti dalla legislazione in materia di vigilanza, a stento questo risulta evidente per il pubblico e può compromettere l'efficacia delle prescrizioni del diritto in materia di vigilanza.

#### **SCHEDA 5** Pillar 1, 2, 3

Conformemente allo standard di Basilea II la regolamentazione e la vigilanza cui sono sottoposte le banche poggiano su tre pilastri.

Il **primo pilastro** (Pillar 1) stabilisce i requisiti minimi di capitale proprio e di liquidità che le banche devono soddisfare in qualunque momento (art. 4 cpv. 1 LBCR, art. 1 cpv. 1 OFoP e art. 2 OLiq). Definisce i fondi propri computabili (art. 18–40 OFoP) e gli approcci per la determinazione dei fondi propri minimi necessari alla copertura dei rischi di credito e di mercato e dei rischi operativi (art. 41–119 OFoP). Il primo pilastro stabilisce anche il cuscinetto necessario al mantenimento del capitale (art. 43 OFoP), il cuscinetto anticiclico di capitale (art. 44 OFoP) e l'indice massimo di leva finanziaria (leverage ratio; art. 46 OFoP). Il leverage ratio è un requisito non ponderato in funzione del rischio e complementare ai requisiti minimi di fondi propri già menzionati, che sono orientati ai rischi. Le prescrizioni contenute nel primo pilastro sono tutte disciplinate in modo esaustivo a livello di legge o di ordinanza.

Il **secondo pilastro** (Pillar 2) stabilisce gli ulteriori requisiti che l'autorità di vigilanza può imporre a una singola banca sulla base dei rilevamenti effettuati nel processo di vigilanza. Per esempio, può esigere la costituzione di un'ulteriore riserva di capitale se la banca presenta un grande rischio molto concentrato o se l'autorità riscontra problemi nella gestione dei rischi o rischi legali significativi (art. 45 OFoP).

Il **terzo pilastro** (Pillar 3) introduce l'obbligo di trasparenza riguardo agli impegni e ai rischi che non emergono dal bilancio della banca, nonché un obbligo di pubblicare informazioni dettagliate sul calcolo del capitale richiesto a livello normativo. La trasparenza deve portare a un disciplinamento della banca a opera dei partecipanti al mercato finanziario.

#### **Conclusione**

A seguito dei diversi scandali (cfr. n. 1.1, fig. 1), la FINMA ha concentrato la sua attività di vigilanza su Credit Suisse. Ha avviato 11 procedimenti contro la banca, sei dei quali sono stati resi pubblici. Pur avendo intensificato la sua attività di vigilanza e nonostante i diversi procedimenti di «enforcement», non è però riuscita a produrre nel comportamento della banca cambiamenti tali da consentirle di riconquistare la fiducia dei clienti e dei mercati.

Rispetto alle autorità di vigilanza estere, la FINMA dispone di un numero inferiore di strumenti per esercitare una vigilanza efficace. Lo si nota, per esempio, nel procedimento di «enforcement» avviato contro Credit Suisse (pubblicato il 24.07.2023) nel contesto della relazione d'affari intrattenuta con il «family office» Archegos.<sup>66</sup> La Prudential Regulation Authority (PRA) nel Regno Unito e il Federal Reserve Board negli Stati Uniti hanno inflitto a Credit Suisse multe pari rispettivamente a 87 milioni di sterline<sup>67</sup> e 268,5 milioni di dollari americani.<sup>68</sup> La FINMA, invece, non ha potuto comminare alcuna multa a causa della mancanza di una base legale.

Alla luce di quanto precede e considerata la nuova situazione che si va delineando con un'unica grande banca svizzera, si impone un potenziamento degli strumenti a disposizione della FINMA, ma anche della FINMA stessa in qualità di autorità.

Rafforzare la posizione della FINMA è possibile aumentando gli strumenti di vigilanza e gli strumenti sanzionatori e migliorando la loro applicazione giuridica. Inoltre l'adozione di misure nel settore del personale possono rendere più efficace l'attività di vigilanza. A titolo di esempio, e senza entrare nel dettaglio, il gruppo di esperti illustra in questa sede alcune possibili misure che sarebbe opportuno considerare per il prosieguo dei lavori:

- **sistema di interventi progressivi:** si tratterebbe di organizzare il regime di vigilanza in modo da indurre la FIMNA a intervenire tempestivamente. Un sistema di interventi progressivi («prompt corrective action») può costringere l'autorità di vigilanza a intervenire nel momento stesso in cui i valori di riferimento scendono al di sotto di soglie qualitative o quantitative specifiche<sup>69</sup>;
- **durata dei procedimenti:** l'esperienza pratica mostra che possono passare diversi anni prima che una decisione della FINMA, se impugnata, diventi definitiva mediante sentenza del Tribunale federale passata in giudicato (cfr. il caso PostFinance SA contro la FINMA<sup>70</sup>). Queste tempistiche costituiscono un problema in particolare quando le decisioni riguardano i

---

<sup>66</sup> FINMA, [Archegos: la FINMA conclude il procedimento avviato nei confronti di Credit Suisse](#), 24 lug. 2023.

<sup>67</sup> Bank of England, [The PRA imposes record fine of £87m on Credit Suisse for serious risk management and governance failures in connection with Archegos Capital Management exposure](#), 24 lug. 2023.

<sup>68</sup> U.S. Federal Reserve Board, [Federal Reserve Board announces a consent order and a \\$268.5 million fine with UBS Group AG, of Zurich, Switzerland, for misconduct by Credit Suisse, which UBS subsequently acquired in June 2023](#), 24 lug. 2023.

<sup>69</sup> Cfr. p. es. il Financial Stability Institute, [Early intervention regimes for weak banks](#), 3 apr. 2018 e BCBS, [Frameworks for early supervisory intervention](#), mar. 2018. L'implementazione non è tuttavia priva di problemi: «the prompt corrective action mandates established by FDICIA have not worked as anticipated to reduce losses to the deposit insurance fund by closing failing banks while they still have positive equity» (Andrew Olem, [Hearing on perspectives on deposit insurance reform after recent bank failures](#), 20 lug. 2023, pag. 13).

<sup>70</sup> Cfr. anche sentenza del Tribunale amministrativo federale del 30 mar. 2023 [BVGer B-4004/2021](#).

requisiti in materia di fondi propri o di liquidità di banche di rilevanza sistemica, allorché una decisione rapida in merito all'attuazione di questi requisiti è opportuna per garantire la stabilità della banca interessata se non addirittura del sistema bancario e dell'economia complessiva. Occorrerebbe quindi verificare l'opportunità di adeguare le norme di procedura amministrativa (p. es. optando per una procedura sommaria, riducendo i termini per le parti o per il tribunale o abbreviando l'iter ricorsuale ecc.), che per determinate decisioni della FINMA comporterebbe un'accelerazione del processo decisionale;

- **«naming and shaming»:** in linea generale, alla FINMA non è consentito informare il pubblico in merito ai procedimenti di «enforcement», eccetto che ve ne sia speciale necessità sotto il profilo della legislazione in materia di vigilanza (art. 22 cpv. 2 LFINMA). Quindi, in caso di grave violazione delle disposizioni legali in materia di vigilanza, la FINMA può pubblicare la decisione passata in giudicato con l'indicazione dei dati personali (art. 34 LFINMA). Altre autorità di vigilanza<sup>71</sup> pubblicano pressoché tutti i procedimenti di «enforcement», ottenendo così un effetto disciplinante («naming and shaming»). In Svizzera invece, stante la situazione giuridica vigente, non si può escludere che il pubblico non sia affatto informato della situazione instabile di una banca, e questo perché la FINMA non può rendere pubblico il suo intervento<sup>72</sup>. È opportuno quindi esaminare possibili adeguamenti legislativi al riguardo;
- **solida base legale:** per i suoi interventi nel campo delle indennità la FINMA si basa solo su una circolare<sup>73</sup> che, a sua volta, poggia su una base legale poco solida. Creare una base giuridica esplicita ne semplificherebbe l'attuazione;
- **«senior managers regime»:** in linea di principio la FINMA può procedere contro un eventuale comportamento scorretto di determinati dirigenti. Per ordinare un divieto di esercizio della professione, deve dimostrare l'esistenza di un nesso causale tra il comportamento colposo del dirigente e una grave violazione del diritto in materia di vigilanza, e questo può spesso rivelarsi difficile. Secondo la FINMA, un «senior managers regime», che

---

<sup>71</sup> Nel Regno Unito la Financial Conduct Authority (FCA) e la Prudential Regulatory Authority (PRA) pubblicano le loro «final and decision notices». Fa eccezione il caso in cui la loro pubblicazione sia «unfair» per la persona interessata o nociva per gli interessi dell'utenza o per il sistema finanziario. In Germania, il Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) pubblica solitamente le misure adottate nei confronti degli istituti o dei loro direttori (inclusa l'identità delle persone coinvolte, il tipo di violazione, la norma giuridica violata). Anche in questo caso sono previste eccezioni: quando si ipotizzano violazioni del diritto della personalità, quando sussiste un pericolo per la stabilità dei mercati finanziari o per le indagini in corso o quando la loro pubblicazione sarebbe causa di danni eccessivi.

<sup>72</sup> Come osservato dalla presidente Marlene Amstad, la FINMA svolge ogni anno circa 600 accertamenti e quasi 40 procedimenti di «enforcement» e pubblica in media cinque procedimenti all'anno (Marlene Amstad, [Incontro con i media](#) del 5 apr. 2023).

<sup>73</sup> FINMA, [Circolare 2010/1 Sistemi di remunerazione; Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari](#), versione del 4 nov. 2020.

attribuisce i principali ambiti di responsabilità dell'impresa a una persona specifica, potrebbe in questo senso essere di aiuto;

- **competenza di infliggere multe:** la FINMA ritiene che, se la legge le riconoscesse una competenza per infliggere multe alle persone giuridiche, come autorità di vigilanza potrebbe risultarne rafforzata. In determinate circostanze, una direzione poco cooperativa è sensibile a sollecitazioni pecuniarie di questo tipo. Questo presuppone tuttavia che le multe siano sufficientemente elevate. Oggi, nel contesto internazionale, la FINMA è l'unica autorità a non avere questa competenza;
- **regime di vigilanza duale:** la LFINMA prevede un regime di vigilanza duale nel quale le società di revisione, su incarico della FINMA, effettuano la verifica regolamentare presso gli istituti finanziari. Oltre a questo, da alcuni anni la FINMA effettua sempre più spesso controlli in loco («supervisory review» e «deep dive») presso le banche. L'idea delle società di audit viste come il «braccio prolungato della FINMA» può limitare l'interazione di quest'ultima con le imprese. A sfavore dell'abolizione depone il fatto che, se non potesse avvalersi delle società di audit, la FINMA avrebbe bisogno di molte più risorse in termini di personale e che trovare personale sufficientemente qualificato non è facile. Si dovrà verificare in che misura viene ridotta l'autorità della FINMA in relazione alla vigilanza sulle grandi banche.

Inoltre appare opportuno adottare misure nel settore del personale della FINMA, in modo da rendere più efficace la sua attività di vigilanza:

- **ampliamento delle risorse:** nel caso di Credit Suisse le autorità estere riconoscono la validità del piano di risoluzione predisposto, nonostante l'esiguità delle risorse disponibili in particolare nel settore «recovery e resolution». È però opinione diffusa che, in fatto di personale, la FINMA abbia raggiunto i propri limiti. Un ampliamento delle risorse, in particolare nel settore «recovery e resolution», sembra quindi essere indispensabile;
- **marginale di manovra per le indennità:** per valutare una banca complessa come UBS, o anche come la Banca Cantonale di Zurigo (ZKB), bisogna aver maturato un'esperienza molto vasta nel settore finanziario. Sarebbe auspicabile che la FINMA riuscisse a convincere ancora più persone di grande levatura e con molta esperienza che attualmente operano nel settore finanziario a lavorare nel campo della vigilanza bancaria. A tal fine, si dovrebbe garantire un margine di manovra sufficiente per quanto riguarda le indennità.

## 4.2 Momento per l'adozione delle misure di protezione e rischio d'insolvenza

### *Situazione iniziale*

Se gli strumenti di vigilanza continua non sono sufficienti per permettere a una banca di superare la crisi, in presenza di determinate condizioni (cfr. schema 6) la FINMA può adottare misure di protezione. Le misure di protezione esistenti costituiscono tuttavia una profonda ingerenza nella libertà dell'impresa: l'autorità può infatti impartire istruzioni agli organi della banca, revocare gli organi, cambiare la società di audit e limitare l'attività operativa della banca (art. 26 LBCR). Il legislatore autorizza la disposizione di misure di protezione solo nel caso in cui la banca presenti un rischio d'insolvenza o abbia raggiunto il PONV (art. 25 cpv. 1 LBCR).

#### **SCHEDA 6** Solvibilità, liquidità, eccedenza di debiti, PONV

Un'impresa che è in grado di effettuare i pagamenti dovuti è un'impresa *liquida*. In questo senso è un'impresa *solvibile*. Se i suoi impegni superano i valori patrimoniali di cui dispone, l'impresa è presenta un'*eccedenza di debiti*. La differenza tra i valori patrimoniali e gli impegni si chiama *attivo netto* o *fondi propri*. Un'eccedenza di debiti equivale quindi a fondi propri negativi. Secondo il Codice delle obbligazioni [CO]\* un'impresa che ha un'eccedenza di debiti non può più continuare a operare e deve darne avviso al giudice o, più comunemente, «depositare i bilanci» (art. 725b cpv. 3 CO).

In inglese il termine «insolvenza» ha lo stesso significato di fondi propri negativi. Nel diritto dei mercati finanziari, e specificatamente nella regolamentazione delle banche, l'espressione «rischio d'insolvenza» si riferisce sia a una possibile eccedenza di debiti sia a una possibile illiquidità. Il capo undicesimo della legge sulle banche tratta delle «Misure in caso di rischio d'insolvenza», e il suo articolo 25 descrive le condizioni che devono sussistere perché possano essere adottate le cosiddette misure di protezione: «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. La banca ha raggiunto il «Point Of Non Viability» (PONV).

\* RS 220

Nell'accertamento del PONV la FINMA dispone in un notevole margine di discrezionalità. L'esistenza di «fondati timori» e di «seri problemi di liquidità» è già sufficiente. Oltre a questi concetti da interpretare, la FINMA vanta un potere discrezionale anche per quanto riguarda l'orizzonte temporale entro cui è tenuta a effettuare la valutazione della situazione. A questo proposito, quanto più sfrutta il proprio margine di manovra, tanto maggiori sono i rischi giuridici e di reputazione cui si espone. Così può succedere che l'intervento della FINMA preceda di poco il declino dell'istituto, anche se a priori era chiaro che il modello aziendale della banca non fosse finanziariamente sostenibile. Mentre nel caso di una banca senza rilevanza sistemica un intervento tardivo è tollerabile, nel

caso di una banca di rilevanza sistemica può creare problemi per l'economia nazionale.

### ***Conclusion***

La FINMA ha osservato gli scandali, il crollo dei prezzi di mercato, l'erosione dei rating, l'incremento esponenziale dei premi per il rischio di insolvenza, i ripetuti cambi ai vertici e la strategia inadeguata di Credit Suisse (cfr. scheda scandali e strategie fallite) e vi ha fatto fronte con requisiti prudenziali più severi (Pillar 2). Stando a quanto emerso dai colloqui del gruppo di esperti, nei mesi precedenti l'acquisizione la direzione della banca si mostrava però renitente e insisteva nel dare un'interpretazione del futuro della banca diversa da quella dell'autorità. La FINMA non aveva quindi altre possibilità se non quella di accertare il PONV, basandosi sulla legislazione in materia di vigilanza, per fare in modo che la banca gestisse la crisi con i propri mezzi.

Esistono due modi a livello normativo per rafforzare la FINMA in caso di crisi di una banca di rilevanza sistemica:

**(1) misure di protezione tempestive:** come prima cosa deve poter disporre di determinate misure di protezione da porre in essere indipendentemente dal raggiungimento del PONV. Se ritiene che il modello aziendale della banca non sia più finanziariamente sostenibile o che la gestione dei rischi sia insufficiente, la FINMA deve poter imporre alla banca una gestione della crisi anche contro la volontà della direzione. Un monitoraggio del consiglio di amministrazione da parte dell'autorità o la convocazione dell'assemblea generale della banca per l'avvio di una procedura di risanamento della stessa «con i propri mezzi» sarebbero per esempio misure di protezione tempestive appropriate a fronte del rischio d'insolvenza. Il solo fatto che l'autorità abbia queste possibilità potrebbe sortire un effetto disciplinante e preventivo;

**(2) accertamento del rischio d'insolvenza della banca:** come seconda cosa è opportuno verificare se sia possibile rafforzare il quadro giuridico che consente alla FINMA di accertare il raggiungimento del PONV. In particolare, oltre ai fondati timori che la banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità, nella descrizione del PONV si potrebbero inserire anche altri indicatori che dimostrano che la banca non è in grado di gestire la crisi con i propri mezzi. In particolare si dovrà chiarire se nella sua valutazione la FINMA debba basarsi anche sui rating o sui segnali del mercato.

Tanto l'adozione di misure di protezione tempestive quanto l'accertamento del PONV devono quindi avvenire sulla base di una valutazione approfondita della qualità e delle prospettive della banca. Oltre agli indicatori regolamentari, nella valutazione della FINMA dovranno confluire anche le informazioni di mercato, i rating, le aspettative degli investitori, i risultati degli stress test nonché le verifiche della prassi commerciale eseguite dalla FINMA e la qualità della gestione dei rischi. Queste informazioni forniscono un quadro prospettico e rispecchiano, tra le altre cose, le previsioni sull'andamento degli utili, la credibilità

della strategia, del modello aziendale e della direzione, e possono quindi delineare le prospettive della banca in modo più completo di quanto non riescano a fare gli indicatori regolamentari.

Nel caso di Credit Suisse questi aspetti hanno evidenziato un'evoluzione negativa ben prima della vera e propria corsa agli sportelli. Mentre nei prezzi di mercato e nei rating si andavano delineando in tutta chiarezza le speranze e i timori dei clienti e degli investitori, solo troppo tardi le difficoltà in cui versava la banca hanno iniziato a influenzare in maniera decisiva gli indicatori regolamentari della banca.

Tuttavia, si deve evitare di creare un collegamento meccanico diretto tra i rating e i segnali del mercato e un intervento della FINMA, perché può portare a reazioni («feedback») instabili. Proprio per questo motivo, dopo la crisi finanziaria globale il Financial Stability Board (FSB) è giunto alla conclusione che andava limitato l'uso dei rating nel processo di vigilanza<sup>74</sup>.

Poiché costituiscono una considerevole ingerenza nella libertà di impresa, le misure di protezione tempestive e, a maggior ragione, l'ordine di procedere a una risoluzione devono essere limitati alle banche di rilevanza sistemica. Esiste un interesse pubblico a salvaguardare le funzioni di rilevanza sistemica. Per contro, ingerenze così profonde in una banca (ancora) in funzione ma che non è di rilevanza sistemica sono sproporzionate.

### 4.3 Raccomandazioni in materia di vigilanza

La FINMA necessita di ulteriori strumenti per esercitare una vigilanza più efficace e intervenire tempestivamente:

1. il DFF dovrebbe predisporre le basi normative necessarie per integrare gli strumenti di vigilanza della FINMA e permetterle così di esercitare una vigilanza più efficace sulle banche di rilevanza sistemica. A tal proposito, vanno considerati in particolare interventi in questi ambiti: «prompt corrective actions», durata dei procedimenti, «naming and shaming», «senior managers regime» e competenza di infliggere multe;
2. il DFF dovrebbe inoltre elaborare le basi normative per un intervento tempestivo da parte della FINMA. Questo obiettivo può essere raggiunto da un lato applicando misure di protezione già prima che si presenti il rischio di insolvenza (PONV); d'altro lato, il DFF dovrebbe pure verificare se sia necessario precisare il quadro giuridico nell'ambito del quale la FINMA stabilisce il raggiungimento del PONV, intervenendo sul margine discrezionale con cui si tengono in considerazione informazioni del mercato e altre fonti di dati alternative.

---

<sup>74</sup> FSB, [Principles for Reducing Reliance on CRA Ratings](#), 27 ott. 2010

## 5. Fondi propri

### 5.1 Dimensione quantitativa delle esigenze in materia di fondi propri

#### *Situazione iniziale*

Il tracollo di Credit Suisse, come quello di tre grandi banche regionali negli Stati Uniti, accende nuovamente il dibattito sulla regolamentazione in materia di fondi propri e porta a chiedersi se quest'ultima non debba essere inasprita in maniera sostanziale. La regolamentazione in materia di fondi propri:

1. riduce gli incentivi a effettuare investimenti che comportano un rischio eccessivo;
2. funge da base per l'intervento delle autorità di vigilanza;
3. assorbe le perdite.

Una dotazione sufficiente di fondi propri è pertanto indispensabile. Dopo la grande crisi finanziaria del 2007/2008 le prescrizioni relative ai fondi propri sono state rese significativamente più rigide. A livello internazionale, il loro sviluppo è coordinato dal BCBS (scheda 3). Le esigenze minime in materia di fondi propri e di liquidità che gli Stati membri devono recepire nel loro diritto nazionale sono state modificate a più riprese. Questo inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri si è dimostrato utile e ha permesso alle banche di assorbire meglio la volatilità talvolta elevata del mercato finanziario.

È importante considerare che l'ulteriore sviluppo dello schema di regolamentazione di Basilea III («Basilea III finale») e la sua trasposizione negli ordinamenti giuridici nazionali porterà a un rafforzamento delle esigenze in materia di fondi propri per le grandi banche.

Dall'entrata in vigore della riforma Basilea II le banche possono utilizzare un modello interno («Internal Risk-based Model» o IRB) per stimare i rischi di credito sulla base di modelli quantitativi specifici per il loro portafoglio e ricavarne fattori di ponderazione del rischio che si scostano dai modelli standard. Questo consente loro di ridurre le esigenze in materia di fondi propri. Si tratta però di una prassi che conviene soprattutto alle banche più grandi e che conferisce un carattere digressivo all'esigenza in materia di fondi propri.

Le norme di Basilea III contengono un ulteriore requisito per le grandi banche («surcharge»), che agisce in contrasto a quanto sopra. La regolamentazione svizzera prevede una maggiore progressione rispetto allo standard internazionale.

Con Basilea III finale si intende limitare la capacità delle banche di calcolare al ribasso i loro investimenti ponderati in funzione del rischio avvalendosi di modelli interni. Inoltre i rischi di mercato vengono gestiti con maggiore rigore.

Questa riforma è destinata a inasprire le prescrizioni relative ai fondi propri applicabili alle grandi banche. In Svizzera queste modifiche sono già pronte e, come previsto dal DFF, entreranno in vigore il 1° gennaio 2025.

Il Parlamento tuttavia è propenso a richiedere maggiori fondi propri. La [mozione 21.3910](#), [adottata](#) dal Consiglio nazionale il 3 maggio 2023, esige un «leverage ratio» del 15 per cento e una progressione più forte. Il rapporto Ammann<sup>75</sup> promuove anch'esso un inasprimento quantitativo delle disposizioni sui fondi propri, seppur in misura minore.

### **Conclusione**

La crisi di Credit Suisse ha origine da una serie di scandali che hanno portato all'erosione della fiducia dei clienti nei confronti della banca. Un cuscinetto di fondi propri più favorevole avrebbe senz'altro dato alla banca più tempo per mettere in atto un cambio di strategia e per stabilizzarsi. La direzione della banca però ha avviato il cambio di strategia con molto ritardo, ed è anche possibile che una maggiore riserva di fondi propri avrebbe solo ritardato ulteriormente il processo di riorientamento strategico.

Anche dopo la conclusione del contratto di fusione con UBS, Credit Suisse aveva ancora un capitale in grado di assorbire le perdite (TLAC) considerevole, di cui avrebbe potuto disporre nell'eventualità di un risanamento. Con l'azzeramento delle obbligazioni AT1 (ca. fr. 16 mia.) e la conversione dei «bail-in bond» (ca. fr. 57 mia.) i fondi propri del Credit Suisse Group sarebbero aumentati in maniera massiccia.

A giudizio del gruppo di esperti, la storia recente non fornisce alcun argomento evidente della necessità di procedere, in Svizzera, a un inasprimento quantitativo generale delle prescrizioni relative ai fondi propri. Qualora però il legislatore volesse inasprire tali prescrizioni a prescindere dalla regolamentazione «Basilea III finale», lo dovrebbe fare in maniera progressiva. Non vi è motivo di imporre requisiti più stringenti alle banche più piccole. Inoltre un eventuale inasprimento dei requisiti dovrebbe semmai basarsi sugli attivi ponderati in funzione del rischio («Risk-Weighted Assets», RWA), per garantire una regolamentazione che tenga conto dei rischi. Un aumento della quota non ponderata («leverage ratio»), come chiesto nella mozione 21.3910, dissuade le banche a privilegiare gli investimenti sicuri, inducendole piuttosto a perseguire progetti rischiosi.

Si può presumere che l'attuazione della riforma «Basilea III finale» in Svizzera esiga maggiori fondi propri in particolare dalle grandi banche. L'analisi d'impatto della regolamentazione<sup>76</sup> sul corrispondente progetto del Consiglio

---

<sup>75</sup> Cfr. cap. 4.5 in Ammann, Käfer e Wiest, [Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail» Banken](#), 19 mag. 2023.

<sup>76</sup> «Gli RWA aumentano del 16 % se si considera l'aggregato di tutte banche. Questo aumento è dominato dall'incremento degli RWA delle due grandi banche. L'aumento

federale parte dal presupposto che i fondi propri richiesti per le grandi banche e le banche esposte a grandi rischi siano destinati ad aumentare sensibilmente, mentre vengano un po' ridotti per le banche piccole orientate al mercato interno<sup>77</sup>.

## 5.2 Qualità dei fondi propri

### *Situazione iniziale*

Si definisce *qualità* dei fondi propri la capacità di questi ultimi di assorbire effettivamente le perdite. Questa qualità può variare, per diverse ragioni.

**Termini di adeguamento («regulatory phase-in»):** l'autorità di vigilanza può concedere a una banca un *termine di adeguamento* per permetterle di conformarsi a nuove esigenze normative. È una prassi ragionevole perché un adeguamento immediato a nuove regole richiede un certo tempo per la conversione operativa o può generare una variazione improvvisa e di entità significativa («cliff effect») negli indicatori di capitale. Alla banca viene quindi indicato un percorso con delle scadenze prestabilite per adeguarsi alle nuove regole. Questi percorsi di adeguamento sono uno strumento a cui si fa abitualmente ricorso nella regolamentazione in materia di fondi propri.

**Filtro regolamentare («regulatory filter»):** con un *filtro regolamentare* si correggono le disposizioni degli standard di presentazione dei conti (p. es. valutazioni, delimitazioni, correzioni nei fondi propri), che sotto il profilo normativo sono valutate diversamente da come viene fatto nella contabilità finanziaria, allo scopo di poter calcolare i fondi propri regolamentari. Questi filtri possono determinare un alleggerimento o un inasprimento delle esigenze in materia di fondi propri. La loro applicazione può essere limitata nel tempo o anche a tempo indeterminato. Le correzioni fatte con i filtri regolamentari sono necessarie perché la FINMA non può intervenire direttamente negli standard generali di presentazione dei conti (IFRS, US GAAP, Swiss GAAP ecc.).

**Tolleranza regolamentare («regulatory forbearance»):** l'espressione *tolleranza regolamentare* indica in generale l'alleggerimento delle esigenze in materia di fondi propri poste a una banca che sta attraversando un momento di

---

osservato per le grandi banche è riconducibile principalmente ai rischi di mercato, ai rischi operativi e all'«output floor» (generale). Escludendo le grandi banche, il totale degli RWA cresce di appena il 2 %. L'aumento generale molto contenuto degli RWA per gli istituti che non sono grandi banche è dovuto principalmente a un incremento degli RWA per i rischi di mercato, compensato però in parte da una riduzione degli RWA per i rischi di credito. Anche gli RWA per i rischi operativi aumentano solo lievemente nell'aggregato delle banche che non sono grandi banche.» (trad.) (SFI, [Regulierungsfolgenabschätzung zur Umsetzung von Basel III final](#), pag. 45).

<sup>77</sup> Secondo una stima di UBS, tra il 2019 e il 2025 questa riforma farà aumentare gli attivi ponderati in funzione del rischio della banca del 15 % circa cumulativamente. UBS sta attualmente verificando i calcoli, per rispecchiare l'acquisizione di Credit Suisse e il piano di business modificato della banca combinata.

difficoltà<sup>78</sup>. Questa misura deve aiutarla a riprendersi e a superare le difficoltà sul mercato e nel contesto aziendale. Insistere nel chiedere il totale rispetto delle esigenze in materia di fondi propri potrebbe acuire la crisi della banca e rendere impossibile la soluzione del problema. È in corso un dibattito scientifico che affronta in maniera dettagliata i vantaggi e gli svantaggi della tolleranza regolamentare in caso di difficoltà delle banche.<sup>79</sup>

**Valutazione e «deferred tax assets»:** all'interno di un gruppo bancario si creano relazioni finanziarie tra le diverse società. La casa madre partecipa con oltre la metà dei diritti di voto o del capitale alle società affiliate oppure esercita una diversa forma di controllo. Le singole società sono però persone giuridiche distinte e devono soddisfare individualmente le condizioni legate alla loro licenza bancaria. Nel caso di una banca attiva a livello internazionale, le società affiliate sono altresì soggette a diverse prescrizioni in materia di capitale e di valutazione e sono sottoposte alla vigilanza di diverse autorità di vigilanza. Ne conseguono problemi di valutazione.

La valutazione delle società affiliate da parte della casa madre si svolge in conformità con le prescrizioni applicabili in materia di presentazione dei conti. In questo caso solitamente si applica il principio del valore inferiore, che stabilisce che la partecipazione debba essere iscritta a bilancio al valore più basso tra quello di acquisto e quello di mercato. Se scende al di sotto del valore di acquisto, il valore di mercato può essere determinato anche in base ai flussi di cassa scontati attesi in futuro. Una valutazione basata sul valore di mercato può presentare forti oscillazioni, con un'importante incidenza sui fondi propri dichiarati della casa madre.

Una situazione particolare si verifica quando, in passato, una società affiliata ha subito delle perdite. In talune Giurisdizioni le perdite possono essere compensate con utili generati successivamente, cosa che riduce gli oneri fiscali degli utili futuri. Queste agevolazioni fiscali condizionate possono essere considerate come valore e quindi, entro determinati limiti, come fondi propri («*Deferred Tax Assets*», *DTA*). Tale agevolazione fiscale cessa però quando la casa madre chiude la società affiliata e pone fine a questo ramo di attività senza aver nuovamente conseguito utili. Per questo motivo i *DTA* spesso non vengono riconosciuti a livello regolamentare (ossia la banca deve dedurli dal suo CET1).<sup>80</sup> Se però vengono riconosciuti, nel momento in cui chiude il ramo di attività in questione la casa madre «distrukge» i fondi propri riconosciuti a livello regolamentare. La ristrutturazione o la chiusura di rami di attività delle società affiliate può pertanto ripercuotersi più volte negativamente sul capitale proprio regolamentare.

---

<sup>78</sup> Cfr. art. 4 cpv. 3 LBCR, art. 43 e art. 130 OFoP.

<sup>79</sup> Linda Schilling, «*Optimal Forbearance of Bank Resolution*», *Journal of Finance*, forthcoming, 2023.

<sup>80</sup> Art. 32 lett. d e art. 39 cpv. 1 lett. B OFoP

Oltre alle perdite di valutazione sulle partecipazioni, i DTA perdono anche valore<sup>81</sup>.

**«Double leverage»:** un altro problema è il modo in cui la casa madre finanzia la sua partecipazione nella società affiliata. La casa madre può procurarsi sul mercato capitale di terzi al fine di mettere a disposizione fondi propri alla sua affiliata. La società affiliata appare così ben capitalizzata, e questo le consente di procurarsi a sua volta capitale di terzi. Se si considera il gruppo nella sua globalità, si tratta però di capitale di terzi in quanto il finanziamento della società affiliata si accompagna a un indebitamento della casa madre. Per il gruppo, quindi, questa doppia leva («*double leverage*») è finanziariamente allettante perché il capitale di terzi ha un costo inferiore rispetto al capitale proprio. Allo stesso tempo però il gruppo corre un rischio. Si finanzia contraendo dei debiti che hanno una durata determinata e sui quali dovrà pagare interessi. Questi interessi saranno finanziati con i dividendi che la società affiliata verserà alla casa madre, i quali, tuttavia, dipendono dall'andamento degli affari, dalle decisioni prese dai responsabili delle società affiliate nonché dalle autorità di vigilanza locali presenti nella Giurisdizione della società affiliata. Il pagamento dei dividendi alla casa madre da parte della società affiliata non è pertanto garantito.

L'entità del «double leverage» risulta dal rapporto tra l'investimento della casa madre nei fondi propri dell'affiliata e i fondi propri (CET1) della casa madre stessa. Una quota pari o inferiore al 100 per cento significa che non esiste «double leverage». Le agenzie di rating reputano problematica una quota superiore al 115 o 120 per cento. Quando si considera il gruppo nella sua globalità il «double leverage» non viene certo considerato, ma può diventare un problema se, come descritto in precedenza, viene utilizzato in modo estensivo e se non si controllano e non si limitano sufficientemente i rischi connessi.

**Vincolo del capitale all'interno della struttura del gruppo:** in conseguenza della regolamentazione TBTF le banche di rilevanza sistemica che operano a livello globale sono state costrette ad adeguare la loro struttura giuridica. Per agevolare una strategia di bail-in con un unico punto di accesso (*single point of entry*), è stato necessario raggruppare le attività nei grandi mercati in società indipendenti. In questo modo, alle autorità di vigilanza competenti localmente è stato garantito l'accesso ai rispettivi fondi. I requisiti locali imposti alle società affiliate si traducono nell'obbligo della casa madre di trasferire una quantità considerevole di fondi propri e di liquidità («downstreaming») e di vincolarli in larga misura presso la sua affiliata. Gli Stati Uniti, in particolare, impongono esigenze di capitale elevate alle società affiliate di banche estere. È per questo che Credit Suisse, per esempio, aveva vincolato una quantità considerevole di fondi negli Stati Uniti. Nell'ultimo stress test a cui è stato sottoposto negli Stati Uniti, l'istituto presentava una quota di RWA del 27,6 per cento (14,7 % dopo lo

---

<sup>81</sup> È ciò che è successo a Credit Suisse nel 3° trimestre del 2022, cfr. [3Q22 Results – Analyst and Investor Call](#), 27 ott. 2022.

stress) e un leverage ratio del 15,3 per cento (12,1 % dopo lo stress test).<sup>82</sup> Anche il Regno Unito e la Svizzera, però, pretendono che le società affiliate dispongano di fondi propri a livello locale. Questa «sussidiarizzazione» pone un vincolo al capitale («ring fencing») e rappresenta una sfida per la costituzione di capitale della casa madre (come p. es. di Credit Suisse AG).

### **Conclusione**

La qualità dei fondi propri di Credit Suisse era stata messa in dubbio dagli operatori di mercato. Circolavano legittime supposizioni secondo cui la capitalizzazione della banca non fosse così buona come la presentavano le cifre aggregate. Per esempio, un rapporto stilato da un gruppo di analisti titolava «Credit Suisse Group: Less than meets the eye»<sup>83</sup>. Il rapporto descriveva una serie di fattori particolari di Credit Suisse AG ed evidenziava casi significativi di «double leverage», a seguito dei quali le quattro principali società affiliate di Credit Suisse AG sarebbero arrivate ad avere complessivamente un capitale CET1 superiore a quello della casa madre. Inoltre il rapporto metteva fondamentalmente in dubbio la capacità di Credit Suisse AG di pagare i dividendi. La potenzialmente scarsa qualità dei fondi propri ha contribuito a rendere gli investitori prudenti e a creare un clima di sfiducia.

In realtà la FINMA aveva concesso a Credit Suisse un alleggerimento delle esigenze in materia di fondi propri, dei periodi di transizione e dei percorsi di adeguamento alla nuova regolamentazione, alle nuove prescrizioni in materia di presentazione dei conti e alle nuove strutture del gruppo, che erano stati richiesti già nel 2013 in virtù, tra l'altro, dell'articolo 125 OFoP. Questo articolo, abrogato nel 2018, prevedeva obbligatoriamente la concessione di agevolazioni a livello di singolo istituto a fronte dell'adempimento di determinate condizioni. Già nel 2017, le esigenze valide a quel tempo, che rappresentavano un inasprimento, sono state integrate nelle decisioni della FINMA concernenti Credit Suisse e UBS.

Le prescrizioni in materia di presentazione dei conti applicabili in Svizzera sono state modificate, con effetto a decorrere dall'esercizio contabile 2015<sup>84</sup>, in modo da costringere a valutare le partecipazioni detenute nelle società affiliate non più secondo un approccio di portafoglio ma su base individuale. UBS applicava già la valutazione individuale, ma per Credit Suisse questa modifica delle prescrizioni in materia di presentazione dei conti ha richiesto il passaggio alla valutazione singola delle partecipazioni. Ai fini del calcolo dei fondi propri regolamentari tale cambiamento è stato ampiamente neutralizzato con un *filtro regolamentare*, il cui valore, pur variando nel corso del tempo, è comunque stato

---

<sup>82</sup> [Credit Suisse Holdings \(USA\), Inc. 2022 Annual Dodd-Frank Act Stress Test Results](#), 23 giu. 2022

<sup>83</sup> [Autonomous Research](#), 13 lug. 2021, disponibile a pagamento.

<sup>84</sup> Art. 959c cpv. 2 n. 3 CO, entrato in vigore il 1° gen. 2013 con un periodo di transizione di due anni, recepito nell'art. 27 OBCR il 1° gen. 2017 con un periodo di transizione di tre anni (art. 69 cpv. 2 OBCR)

significativo. Nel terzo trimestre del 2022 l'effetto netto del filtro ammontava a 11,9 miliardi di franchi, più di un terzo dei fondi propri CET1 dichiarati. L'agevolazione è stata concessa a tempo indeterminato, e una volta all'anno la FINMA o una società di audit indipendente da essa incaricata verificava che i valori di partecipazione delle singole società affiliate fossero rimasti stabili.

Inoltre, entrambe le banche hanno usufruito di un *periodo di transizione* di 10 anni per aumentare i fattori di ponderazione del rischio per le partecipazioni (disciplinato in una decisione della FINMA). L'ordinanza sui fondi propri revisionata stabilisce che la casa madre ponderi in funzione del rischio le partecipazioni nelle società affiliate<sup>85</sup>. Il periodo di transizione di 10 anni, iniziato nel 2018, aumenta dal 200 al 250 per cento (+5 % all'anno) i fattori di ponderazione del rischio nel 2028 per le partecipazioni in società affiliate svizzere e dal 200 al 400 per cento (+20 % all'anno) quelli per le partecipazioni in società affiliate estere.

I filtri e gli sconti che vengono concessi alle banche più grandi per i loro calcoli del CET1 e/o della quota RWA basati su modelli vengono in linea di principio pubblicati dalle banche in documenti separati (cfr. Pillar 3 nella scheda 5), ma non sono ben noti né facili da ricostruire. La rendicontazione avviene perlopiù mediante le cifre approvate a livello regolamentare. Questo favorisce l'insorgere di voci, di preoccupazioni e di dubbi circa la qualità del capitale e della vigilanza, e può contribuire alla perdita di fiducia.

Con l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, quest'ultima potrebbe rivendicare la concessione di un numero sostanzioso di disposizioni transitorie (p. es. le vecchie disposizioni transitorie di Credit Suisse e le maggiorazioni per progressività). Per questo motivo sono necessari nuovi metodi per informare le parti interessate.

### 5.3 Il mercato degli AT1

#### *Situazione iniziale*

**TLAC** — Le banche di rilevanza sistemica detengono tre tipi di fondi propri che possono essere utilizzati gradualmente per assorbire le perdite. Il livello più basso è costituito dai fondi propri di base di qualità primaria («Common Equity Tier 1», CET1). Sono quelli che assorbono per primi le perdite. Seguono i fondi propri di base supplementari («Additional Tier 1», AT1). Insieme, i CET1 e gli AT1 formano il capitale «going concern». Sono i fondi propri disponibili in condizioni di continuità aziendale («going concern»), ossia al di fuori di una procedura di risanamento.

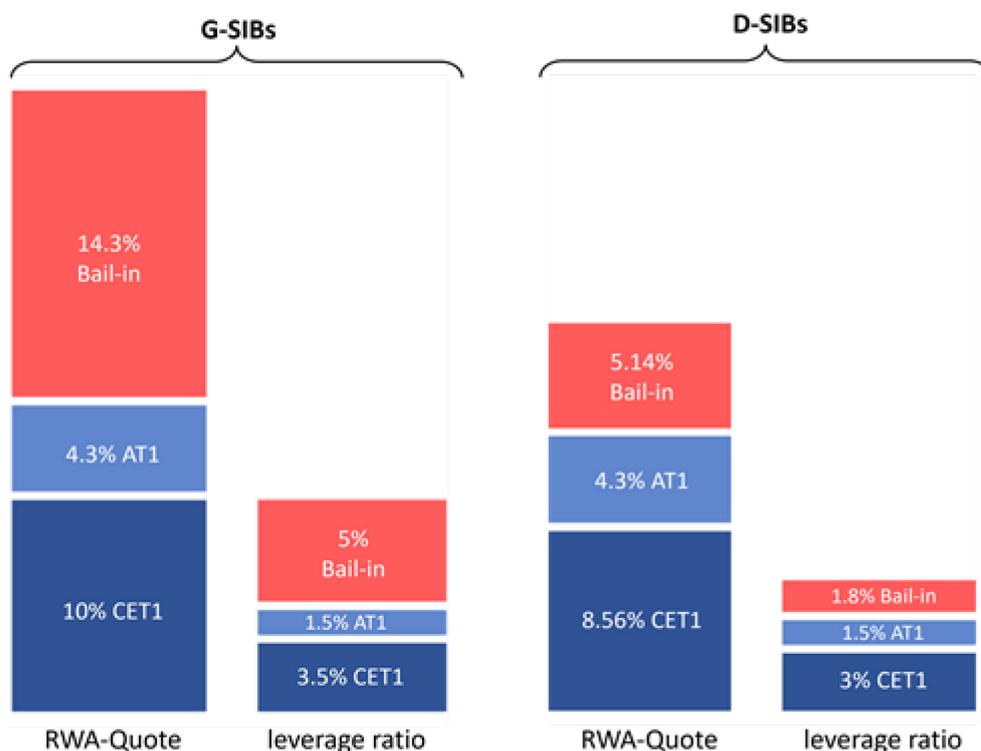
Una volta utilizzati questi fondi propri, si attinge al capitale «gone concern», ovvero i fondi supplementari in grado di assorbire le perdite (art. 132 segg. OFoP).

---

<sup>85</sup> Art. 73 e allegato 4 OFoP

Si tratta di obbligazioni sotto forma di bail-in bond che in caso di risanamento vengono convertite o ammortizzate per rifinanziare la banca (cfr. n 6). Insieme, il capitale «going concern» e il capitale «gone concern» formano la TLAC. La figura 5 mostra la struttura del capitale.

**AT1** — I fondi propri di base supplementari («Additional Tier 1», AT1, cfr. art. 27–29 OFoP) comprendono gli impegni (solitamente obbligazionari) che, a seconda della composizione, vengono convertiti automaticamente in azioni o ammortizzati nel caso in cui si verifichi un evento definito contrattualmente («trigger», p. es. il ricorso a un sostegno dello Stato) o al più tardi nel momento in cui la quota di capitale regolamentare scende al di sotto di un determinato valore (art. 27 cpv. 3 e art. 131 OFoP). Nel caso delle banche di rilevanza sistemica questo si verifica quando la quota dei fondi propri rispetto agli RWA scende sotto il 7 per cento (i cosiddetti «HT-CoCos», art. 131 OFoP). Queste obbligazioni (chiamate anche obbligazioni ibride in quanto emesse a tempo indeterminato) beneficiano di una cedola elevata perché gli investitori sono esposti a un rischio maggiore. In particolari circostanze la banca può sospendere il pagamento della cedola.

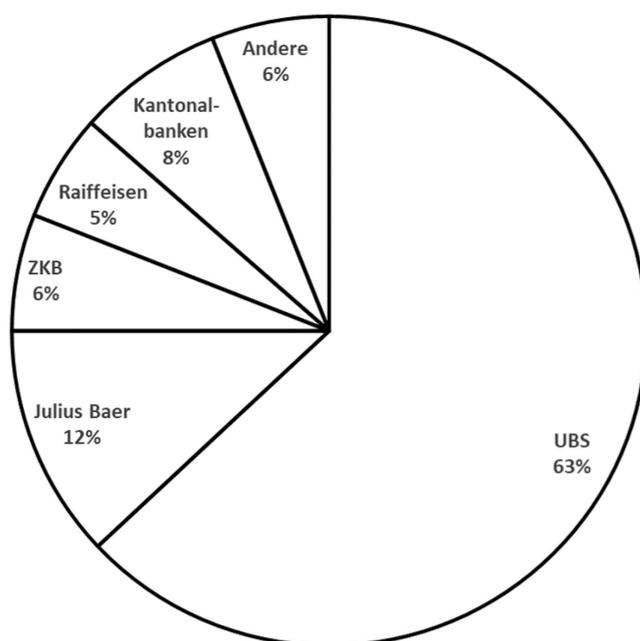


**Figura 5.** Esigenze in materia di fondi propri per banche di rilevanza sistemica. Il blu e l'azzurro indicano il capitale «going concern», il rosso il capitale «gone concern». Fonte: [FINMA](#).

La computabilità delle obbligazioni AT1 è limitata a un massimo del 4,3 per cento della quota di RWA o dell'1,5 per cento del «leverage ratio» non ponderato. La parte restante delle esigenze in materia di fondi propri deve essere soddisfatta con fondi propri di base di qualità primaria CET1.

Sia la sospensione del pagamento delle cedole sia la conversione o l'ammortamento permettono una ricapitalizzazione automatica con fondi propri di base di qualità primaria. Sono opzioni previste dal quadro normativo di Basilea («Basel Framework») come parte del capitale «going concern» il cui scopo è aiutare la banca a evitare un risanamento da parte dell'autorità.<sup>86</sup>

Dalla logica degli AT1 come capitale «going concern» si evince che, in caso di ammortamento eseguito al di fuori di una procedura di risanamento della banca, i detentori di obbligazioni AT1, ma non gli azionisti, perdono il capitale investito, dal momento che il capitale azionario può essere ridotto solo in caso di risanamento. In questo caso i detentori di obbligazioni AT1 sono meno privilegiati degli azionisti. Questa situazione sarebbe evitabile con obbligazioni AT1 convertibili o parzialmente ammortizzabili prima del risanamento, che però non vengono interamente ammortizzate.



**Figura 6.** *Obbligazioni AT1 di banche svizzere.*

Fonte: Bloomberg, Pictet Asset Management.

**Importanza del mercato degli AT1** — Le obbligazioni AT1 sono uno strumento di finanziamento importante soprattutto per le banche europee. Nel 2020 il volume complessivo delle obbligazioni AT1 ammontava a circa 250 miliardi di euro. Oltre cento banche avevano emesso circa 250 obbligazioni di questo tipo.<sup>87</sup> Il mercato degli AT1 è importante anche per le banche svizzere. Oltre

<sup>86</sup> BCBS, [Basel Framework: Definition of Eligible Capital](#). Il CAP 10.11 (11) illustra la conversione automatica o l'ammortamento quando si scende al di sotto della quota di fondi propri; il CAP 10.11 (16) (a) (ii) precisa che una conversione o un ammortamento ha luogo quando si rende necessario un sostegno finanziario da parte dello Stato per evitare il PONV.

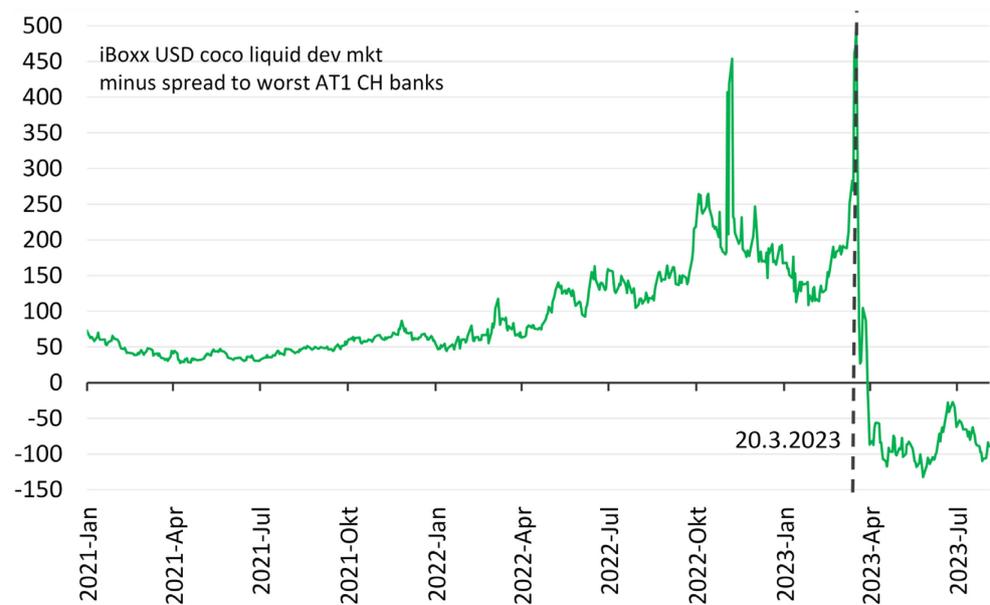
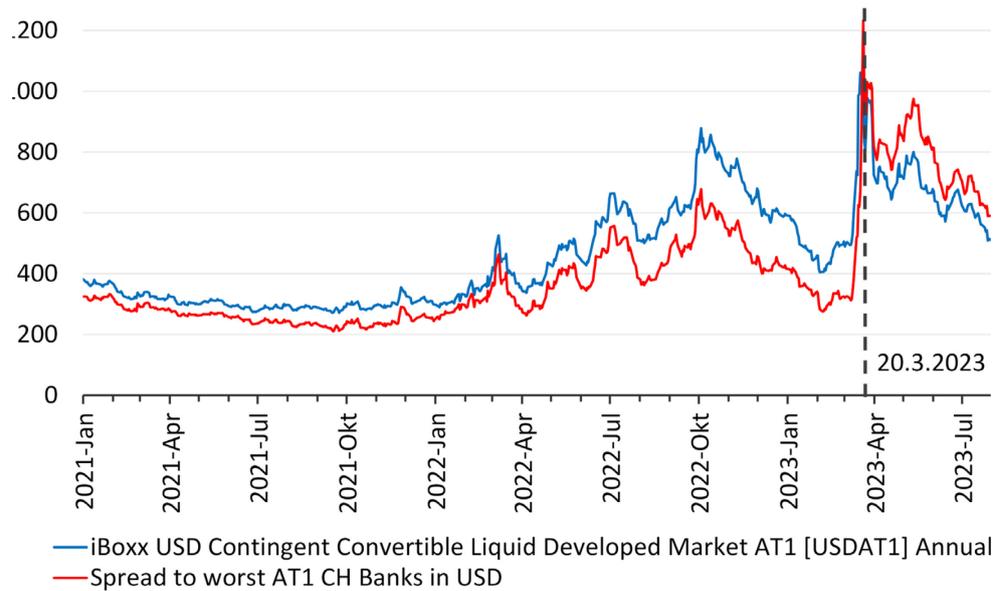
<sup>87</sup> Lazard, [Focus on the AT1 Market](#), 2020

alle banche di rilevanza sistemica, anche le banche cantonali e le banche private utilizzano questo strumento a scopo di rifinanziamento. Le obbligazioni AT1 sono interessanti per diverse banche cantonali, che data la loro forma giuridica non possono emettere facilmente nuove azioni. Ad agosto 2023 il volume delle obbligazioni AT1 emesse da banche svizzere ammontava a circa 18 miliardi di franchi. L'emittente principale era UBS con circa 11 miliardi di franchi, seguita da Julius Bär, dalla Banca Cantonale di Zurigo e da Raiffeisen, ognuna con circa 1 miliardo di franchi (cfr. fig. 6).

**Il mercato degli AT1 nel contesto della crisi di Credit Suisse** — Il 19 marzo 2023, quando la FINMA ha ordinato a Credit Suisse di azzerare le sue obbligazioni AT1, molti osservatori e investitori sono rimasti sorpresi che gli azionisti potessero conservare le loro azioni seppure a un valore (fortemente) ridotto mentre i detentori di obbligazioni AT1 si trovassero a perdere tutto. Per questo modo di procedere la FINMA si è basata sulle condizioni contrattuali di Credit Suisse previste per le obbligazioni AT1<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. la [spiegazione della FINMA](#) e il prospetto di Credit Suisse, [Q&A Write down of Credit Suisse Group AG additional tier 1 \(AT1\) instruments](#), 27 mar. 2023.



**Figura 7.** In alto: *indice spread delle obbligazioni AT1 in USD, indice (in blu) e banche svizzere (in rosso).* In basso: *effetto spread sulle banche svizzere.*  
Fonte: *Bloomberg, Pictet Asset Management.*

La reazione dei mercati degli AT1 è stata tuttavia molto pronunciata. I premi di rischio degli AT1 sono schizzati alle stelle (cfr. fig. 7), la stampa internazionale specializzata e gli investitori coinvolti erano indignati.<sup>89</sup> Goldman Sachs, per esempio, ha parlato di un danno permanente al mercato degli AT1.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Saxo, [Swiss regulators broke the rules of the game](#), 20 mar. 2023

<sup>90</sup> Reuters, [Goldman Sachs sees risk of 'permanent destruction' in demand for AT1 bonds](#), 21 mar. 2023

Le autorità di vigilanza europee si sono viste costrette a rilasciare una dichiarazione pubblica, in cui si pronunciavano a favore di questo strumento precisando che nell'Unione bancaria europea non era in previsione alcun intervento del genere. Il SRB e l'organo di vigilanza bancaria della BCE hanno dichiarato che in passato avevano chiesto l'ammortamento delle obbligazioni AT1 solo dopo la riduzione totale dei fondi propri di base e che anche in futuro avrebbero continuato a operare seguendo questo principio. Hanno aggiunto che gli AT1 sarebbero rimasti una componente importante della struttura del capitale delle banche europee.<sup>91</sup>

Come Goldman Sachs, anche altri operatori del mercato temevano che il mercato degli AT1 sarebbe rimasto «chiuso» in via permanente, e che quindi in futuro le banche avrebbero pagato un prezzo elevato per l'emissione o il rinnovo degli AT1. In particolare il mercato degli AT1 delle banche svizzere veniva considerato a malapena sostenibile.

L'andamento dei prezzi del mercato complessivo mostrava invece segni di distensione, probabilmente anche come conseguenza della dichiarazione fatta dalla vigilanza europea. A livello globale lo shock causato dalla vicenda di Credit Suisse sembra essere stato in un certo qual modo metabolizzato (l'istituto finanziario BBVA ha collocato un'obbligazione AT1 a un livello equivalente a quello che sarebbe stato possibile a gennaio). Per quanto riguarda le banche svizzere, tuttavia, alcuni operatori del mercato temono un «supplemento svizzero» a lungo termine, ovvero uno svantaggio finanziario rispetto alle loro concorrenti estere (la fig. 7 in basso mostra come il tradizionale vantaggio delle banche svizzere in questo mercato si sia trasformato in uno svantaggio).

## **Conclusione**

Le obbligazioni AT1 presentano sia vantaggi che svantaggi: molti sono noti già da tempo e sono stati oggetto di discussione.<sup>92</sup> Tuttavia, le esperienze tratte dalle vicissitudini di Credit Suisse hanno riaperto il dibattito attorno ad alcuni di questi aspetti.

### *Vantaggi degli AT1*

Gli AT1 sono *in primo luogo* un cuscinetto che viene convertito automaticamente o ammortizzato non appena si verifica un determinato evento scatenante («trigger»). Servono per la ricapitalizzazione automatica in fase di «going concern» (una sorta di serbatoio di riserva) e, considerata la loro funzione di assorbimento delle perdite, sono annoverati tra i fondi propri.

---

<sup>91</sup> Fonte: [SRB, EBA and ECB Banking Supervision statement on the announcement on 19 March 2023 by Swiss authorities](#)

<sup>92</sup> Pazarbasioglu et al, [Contingent Capital: Economic Rationale and Design Features](#), IMF staff discussion note SDN/11/01, 2011. Ulteriori aspetti potenzialmente problematici dei CoCos sono trattati in: Allen and Golfari, [Do CoCos serve the goals of macroprudential supervisors or bank managers?](#), Journal of International Financial Markets, Institutions and Money 84, 2023.

*In secondo luogo* gli AT1, nei periodi favorevoli, quando i fondi propri si mantengono al di sopra dei trigger, sono più convenienti dei CET1 e per le banche rappresentano quindi un'interessante possibilità di finanziamento. Tuttavia, quando la quota di fondi propri diminuisce avvicinandosi al trigger, i relativi costi di finanziamento aumentano. Le banche sono quindi maggiormente stimolate a creare dei cuscinetti volontari supplementari, cosa che può avere un ulteriore effetto stabilizzante.

*In terzo luogo* le obbligazioni AT1 sono importanti fonti di finanziamento per le banche che, a motivo della loro forma giuridica, non possono emettere azioni (alcune banche cantonali, molte banche regionali e banche di gestione patrimoniale, cfr. fig. 6).

#### *Svantaggi degli AT1*

La sospensione del pagamento delle cedole dovrebbe avere un effetto stabilizzante. Tuttavia, siccome palesa una situazione allarmante, può rappresentare uno stigma, che rischia di peggiorare ulteriormente le condizioni di finanziamento della banca.

Alla luce di queste caratteristiche e delle esperienze legate alla vicenda Credit Suisse, a livello internazionale è in corso un dibattito riguardo all'idoneità delle obbligazioni AT1 quale cuscinetto nella fase «going concern». Considerata la grande quantità di obbligazioni in circolazione, non sarà possibile introdurre rapidamente un cambiamento e la discussione richiederà ancora tempo.

Per garantire la competitività delle obbligazioni AT1 di banche svizzere nel contesto attuale, occorre verificare se sia opportuno puntare a una standardizzazione che, prima di un risanamento, renda le obbligazioni AT1 solo convertibili o parzialmente ammortizzabili (pro rata). A tal fine, vanno considerati i lavori in corso a livello internazionale.

## **5.4 Raccomandazioni in materia di fondi propri**

Per quanto concerne la qualità dei fondi propri, la trasparenza risulta insufficiente. Inoltre il mercato delle obbligazioni AT1 delle banche svizzere è stato compromesso dalla crisi di Credit Suisse e ha bisogno di essere rivitalizzato. In questo ambito, raccomandiamo le seguenti misure:

1. con l'attuazione della riforma «Basilea III finale», in Svizzera per le grandi banche saranno introdotte norme più severe in materia di fondi propri. Non è dunque necessario stabilire requisiti in materia di fondi propri più severi di tali norme;
2. la FINMA dovrebbe comunicare in modo trasparente e proattivo le agevolazioni e le disposizioni transitorie in materia di fondi propri nonché riguardo al fenomeno del «double leverage»;

3. il DFF, congiuntamente alla FINMA e all'intero settore, dovrebbe verificare come riabilitare il mercato svizzero per gli strumenti AT1. L'aspetto fondamentale, in questo contesto, è definire gli strumenti in modo chiaro e comprensibile a livello internazionale. Va esaminata in particolare la possibilità di limitarsi alle obbligazioni AT1 che, prima di un risanamento, sono solo convertibili o parzialmente ammortizzabili (pro rata), ma non sono completamente ammortizzabili.

## Allegato A: Membri del gruppo di esperti

**Yvan Lengwiler (presidente)** — Professore ordinario di economia nazionale presso l'Università di Basilea, specializzato in regolamentazione dei mercati finanziari e politica monetaria

**Mirjam Eggen** — Professoressa ordinaria di diritto privato presso l'Università di Berna, Presidente della Commissione delle offerte pubbliche d'acquisto

**Hans Gersbach** — Professore di macroeconomia presso il PF di Zurigo, condirettore del Centro di ricerche congiunturali KOF, membro ed ex presidente del comitato consultivo scientifico del Ministero federale dell'economia e della protezione del clima della Germania

**Eva Hüpkes** — Head of Regulatory and Supervisory Policies presso il Financial Stability Board (fino al 31 luglio 2023), segretaria generale dell'International Association of Deposit Insurers (dal 1° agosto 2023), e docente di diritto internazionale dell'economia presso l'Università di Zurigo

**Eva Jaisli** — CEO della PB Swiss Tools SA, vicepresidente di Swissmem, membro del Comitato direttivo di economiesuisse

**Renaud de Planta** — Senior partner e chairman del Group Executive Committee del Gruppo Pictet e membro del comitato del Consiglio di amministrazione di Swissbanking

**Rudolf Sigg** — Presidente del Consiglio direttivo di esisuisse, ex responsabile delle finanze (CFO) e membro della direzione generale della Banca Cantonale di Zurigo

**Beatrice Weder di Mauro** — Professoressa di economia internazionale presso il Geneva Graduate Institute (IHEID), Visiting Professor presso INSEAD e presidente del Centre for Economic Policy Research (CEPR)

## Allegato B: Colloqui

Il gruppo di esperti ha organizzato colloqui con diversi interlocutori, al fine di farsi un quadro completo della situazione e raccogliere la loro esperienza.

Istituto	Interlocutori	Funzione
Bafin (autorità federale di vigilanza finanziaria tedesca)	Mark Branson	Direttore
Bank of England / Prudential Regulation Authority	Sam Woods	Deputy Governor della Bank of England e CEO di PRA
	Nathanaël Benjamin	Executive Director for Authorisations, Regulatory Technology, and International Supervision
	Talib Idris	Head of Division, Major Overseas Banks, Authorisations, RegTech & International Supervision
	Christopher Jackson	Head of Resolution Execution
Credit Suisse	Ulrich Körner	ex Group CEO
	Dixit Joshi	ex Group CFO
ECB / SSM	Andrea Enria	Chair ECB Supervisory Board
DFF	Karin Keller-Sutter	Capodipartimento
AFF	Sabine D'Amelio-Favez	Direttrice
FDIC	Martin J Gruenberg	Chairman
	Arthur J Murton	Deputy to the Chairman for Financial Stability
	Ryan Tetrick	Deputy Director, Resolution Readiness, Division of Complex Institution Supervision and Resolution
Federal Reserve	Michael S Gibson	Director of Supervision and Regulation
	Jennifer Burns	Deputy Director

Istituto	Interlocutori	Funzione
FINMA	Marlene Amstad	Presidente del Consiglio di amministrazione
	Urban Angehrn	Direttore
	Alain Girard	Responsabile della divisione Recovery e Resolution
PIMCO	Emmanuel Roman	CEO
SEC	Raymond A Lombardo	Assistant Director, Trading and Markets
	Adam Turk	Deputy Chief Counsel, Office of Chief Counsel, Division of Corporate Finance
BNS	Thomas Jordan	Presidente della Direzione generale
	Martin Schlegel	Vicepresidente della Direzione generale
SFI	Daniela Stoffel	Segretaria di Stato
Harvard Kennedy School	Sir Paul Tucker	Research Fellow (ex Deputy Governor della Bank of England)
UBS	Sergio Ermotti	Group CEO
	Markus Ronner	Group Chief Compliance and Governance Officer

# Allegato C: Raccomandazioni relative a quattro ambiti tematici

## 1. Gestione delle crisi

Le tre autorità preposte (DFF, BNS e FINMA) devono lavorare congiuntamente per una gestione efficace delle crisi. A tal fine sono opportune le misure seguenti:

1. DFF, BNS e FINMA dovrebbero fornire una spiegazione condivisa e dettagliata su come sono giunti alla decisione di sostenere l'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS anziché portare a termine la procedura di risoluzione prevista, illustrando quali lezioni trarne per il futuro;<sup>93</sup>
2. il DFF dovrebbe verificare in che modo FINMA, BNS e DFF, nonostante l'indipendenza della BNS garantita per legge, possano assumere congiuntamente la responsabilità di pianificare le liquidazioni e gestire le crisi. Il coordinamento delle autorità nell'affrontare scenari di crisi va controllato periodicamente mediante simulazioni di crisi;
3. FINMA, BNS e DFF dovrebbero osservare, valutare e comunicare costantemente la capacità di risanamento delle banche di rilevanza sistemica. Ciò alimenterebbe la fiducia nella volontà comune delle autorità svizzere, in caso di necessità, di risanare una banca di rilevanza sistemica seguendo il piano di risoluzione.

Sono inoltre opportune le misure seguenti per migliorare la preparazione di una risoluzione:

4. nell'ambito del piano di risoluzione, la FINMA dovrebbe preparare una serie di opzioni per il risanamento basate su diversi scenari. Tra queste, si potrebbe considerare in particolare la possibilità di un risanamento tramite la costituzione di una banca transitoria;
5. la FINMA dovrebbe acquisire la facoltà di ordinare tempestivamente cambiamenti organizzativi alle banche di rilevanza sistemica per aumentarne la capacità di risanamento;
6. il DFF dovrebbe elaborare una base giuridica che consenta una partecipazione statale a termine e di portata limitata a una banca di rilevanza sistemica in fase di risanamento. In questo contesto, è necessario attenersi alle condizioni quadro dettate dagli standard internazionali sulla risoluzione.

## 2. Liquidità

---

<sup>93</sup> Tale raccomandazione rispecchia il [Po. CET-CN 23.3446 Riesaminare e adeguare la normativa in materia di too big to fail per i casi di corsa agli sportelli e altre circostanze](#) e dovrebbe essere considerata nell'ambito delle analisi della commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) [«Gestione delle autorità – Fusione d'urgenza Credit Suisse»](#).

Per le banche la garanzia di liquidità anche in condizioni difficili è indispensabile. Con la digitalizzazione, la probabilità e la rapidità di eventuali corse agli sportelli («bank run») sono aumentate ulteriormente. In Svizzera, gli strumenti applicabili in questo ambito sono tuttavia ancora insufficienti. Le misure opportune a tale fine sono le seguenti:

1. la BNS dovrebbe ampliare il panorama di garanzie che accetta per la concessione di mutui straordinari a sostegno della liquidità (ELA). In particolare, dovrebbe accettare anche garanzie non negoziabili e di difficile realizzazione e ridurre l'ammontare degli scarti di garanzia («hair-cut»);
2. la BNS dovrebbe affrontare il problema della stigmatizzazione correlata agli ELA. A tal proposito, una verifica della possibilità di fare riferimento agli approcci sviluppati dalla Bank of England appare opportuna;
3. il «Public Liquidity Backstop» (PLB) dovrebbe essere introdotto il prima possibile, conformemente al progetto del Consiglio federale, così da garantire l'approvvigionamento di liquidità a una banca di rilevanza sistemica in fase di risanamento;
4. il DFF dovrebbe predisporre basi normative che permettano alla FINMA di ordinare alle banche di rilevanza sistemica, anche al di fuori di una procedura di risanamento, di collocare garanzie sufficienti presso la BNS e le banche centrali estere, affinché gli istituti abbiano in ogni momento accesso a fondi liquidi sufficienti;
5. il DFF ed esisuisse<sup>94</sup> dovrebbero verificare l'idoneità futura della garanzia dei depositi a fronte dei processi di digitalizzazione.

### 3. Vigilanza

La FINMA necessita di ulteriori strumenti per esercitare una vigilanza più efficace ed intervenire tempestivamente:

1. il DFF dovrebbe predisporre le basi normative per integrare gli strumenti di vigilanza della FINMA e permetterle così di esercitare una vigilanza più efficace sulle banche di rilevanza sistemica. A tal proposito, vanno considerati in particolare interventi in questi ambiti: «prompt corrective action», durata dei procedimenti, «naming and shaming», «senior managers regime» e competenza di infliggere multe;
2. il DFF dovrebbe inoltre elaborare le basi normative per un intervento tempestivo da parte della FINMA. Questo obiettivo può essere raggiunto da un lato applicando misure di protezione già prima che si presenti il rischio di insolvenza («Point Of Non Viability», PONV); d'altro lato, il DFF dovrebbe pure verificare se sia necessario precisare il quadro

---

<sup>94</sup> L'associazione [esisuisse](#) è preposta alla garanzia dei depositi sancita per legge e garantisce i fondi dei clienti presso le banche e le società di intermediazione mobiliare in Svizzera.

giuridico nell'ambito del quale la FINMA stabilisce il raggiungimento del PONV, intervenendo sul margine discrezionale con cui si tengono in considerazione informazioni del mercato e altre fonti di dati alternative.

#### **4. Qualità dei fondi propri e approvvigionamento**

Sotto l'aspetto della qualità dei fondi propri, al momento vi è una trasparenza insufficiente e il mercato delle obbligazioni AT1 delle banche svizzere ha bisogno di ritrovare dinamismo; a tale fine sono opportune le misure seguenti:

1. in Svizzera, con l'attuazione di «Basilea III finale», vengono introdotte disposizioni sui fondi propri più rigide per le grandi banche. Non è dunque necessario stabilire requisiti in materia di fondi propri più severi di tali norme;
2. la FINMA dovrebbe comunicare in modo trasparente e proattivo le agevolazioni e le disposizioni transitorie in materia di fondi propri nonché riguardo al fenomeno del «double leverage»;
3. il DFF, congiuntamente alla FINMA e all'intero settore, dovrebbe verificare come riabilitare il mercato svizzero per gli strumenti AT1. L'aspetto fondamentale, in questo contesto, è definire gli strumenti in modo chiaro e comprensibile a livello internazionale. Va esaminata in particolare la possibilità di limitarsi alle obbligazioni AT1 che, prima di un risanamento, sono solo convertibili o parzialmente ammortizzabili (pro rata), ma non sono completamente ammortizzabili.

## **Allegato D: Interventi parlamentari**

Nel mandato assegnatoci è specificato che il gruppo di esperti deve fare riferimento ai mandati di verifica del Parlamento. Riportiamo di seguito gli attuali interventi parlamentari che hanno attinenza con il rapporto del gruppo di esperti.

### ***Postulato [23.3445](#): esame degli strumenti della BNS, ELA***

Il gruppo di esperti sostiene questa proposta, che è in linea con una delle sue raccomandazioni (vedi n. 3.3).

### ***Postulato [23.3446](#): illustrare perché nel caso della corsa agli sportelli di Credit Suisse non sia stata messa in atto la procedura di risanamento prevista***

Il gruppo di esperti ritiene che si tratti di una richiesta molto importante, in linea con una delle sue raccomandazioni (vedi n. 2.1).

### ***Postulato [23.3443](#): vari aspetti sul futuro della piazza finanziaria svizzera***

#### ***1. Scorporo di alcuni comparti del sistema bancario***

L'idea di un sistema bancario separato si basa sul concetto secondo cui i rischi dell'investment banking non devono gravare sulle operazioni «senza rischi» di concessione di crediti finanziata da depositi. Questa visione però non regge alla prova dei fatti. Tutti i settori d'attività di una banca hanno potenzialmente la capacità di comportare grandi rischi. Negli anni Novanta abbiamo vissuto una crisi delle banche regionali, che non svolgono attività di investment banking. Il problema, in quell'occasione, era il mercato ipotecario locale. Negli anni 2007–2009 l'investment banking ha rappresentato una fonte di perdite per le banche svizzere. Negli anni 2009–2020 120 banche svizzere hanno dovuto pagare multe miliardarie agli Stati Uniti a causa della loro gestione patrimoniale, e per questo alcuni istituti sono spariti dal mercato. Nel caso di Credit Suisse va osservato che, alla fine, non è stata l'attività di banca d'investimento a risultare fatale, bensì quella di private banking, considerata a basso rischio. Tant'è che la prima grande corsa agli sportelli è avvenuta in quel settore, nell'autunno del 2022. In questo caso, un sistema bancario separato non sarebbe servito. Va altresì osservato che UBS svolge un'importante attività di private banking e wealth management e che anch'essa è esposta a questi rischi, nonostante le sue attività di investment banking siano limitate.

#### ***2. Adeguamenti delle norme in materia di fondi propri***

Nel quadro della riforma dell'accordo di Basilea III («Basilea III finale») si prevede un inasprimento delle esigenze di fondi propri, in particolare per le grandi

banche. In Svizzera l'adeguamento della legislazione è già pronto ed entrerà in vigore nel 2025. Il gruppo di esperti sostiene questo modo di procedere (vedi n. 5.1).

*3. Prescrizioni più rigorose o eventuale divieto delle operazioni per proprio conto*  
(nessuna osservazione)

*4. Nuovo disciplinamento dei sistemi di remunerazione, segnatamente riguardo ai bonus*

Già oggi la FINMA ha le possibilità per limitare i pagamenti di bonus. Tuttavia la base giuridica di questo provvedimento fondato sulla legislazione in materia di vigilanza è piuttosto debole: si basa unicamente su una circolare FINMA e ha una portata limitata. Sarebbe auspicabile introdurre una solida base giuridica al riguardo (vedi n. 4.1).

*5. Compensazione differenziata dei rischi da parte delle banche di rilevanza sistemica per la garanzia statale implicita realmente esistente*

Il regime TBTF prevede che non debbano più esistere garanzie statali. Tuttavia nel quadro di una risoluzione può essere opportuno non escludere a priori una partecipazione dello Stato al capitale di rischio (vedi n. 2.6). A questo proposito si può sostenere la necessità di compensare questo impegno condizionato dello Stato.

*6. Rafforzamento delle competenze e dei doveri della FINMA, compresa la competenza sanzionatoria nonché la differenziazione in base alla grandezza e ai rischi*

Già oggi la vigilanza della FINMA è basata sui rischi. Ciò significa che le imprese che rappresentano un rischio maggiore sono oggetto di vigilanza più attenta e di un trattamento più rigoroso. Il gruppo di esperti formula tuttavia alcune proposte su come rafforzare la vigilanza da parte della FINMA (vedi n. 4).

*7. Norme più severe in materia di responsabilità per gli organi decisionali*

La FINMA può ritirare l'autorizzazione ad esercitare la professione agli organi decisionali. Questo presuppone però che sia stato dimostrato un nesso di causalità tra il loro operato e la grave violazione del diritto prudenziale. Spesso, dimostrarlo è difficile. Secondo la FINMA, un'attribuzione a priori di responsabilità («senior management regime») potrebbe in questo senso essere di aiuto (vedi n. 4.1).

*8. Possibili adeguamenti della garanzia dei depositi e relative conseguenze*

Una garanzia svizzera dei depositi più severa non avrebbe probabilmente impedito il crollo di Credit Suisse. Ciononostante possiamo constatare che il pagamento dei depositi privilegiati entro sette giorni è un obiettivo poco ambizioso e forse oggi difficilmente può ancora avere un effetto preventivo. A tal riguardo è opportuna una verifica (vedi n. 3.2).

*9. Sviluppi internazionali e «best practice» su altre importanti piazze finanziarie*

Già oggi la Svizzera è impegnata nel processo del «Financial Stability Board» (FSB) e del «Basel Committee on Banking Supervision» (BCBS), e intrattiene regolarmente scambi bilaterali con le autorità estere di importanti piazze finanziarie. Si è più volte dichiarata a favore delle norme internazionali e segue la «best practice» riconosciuta a livello internazionale.

Rinnovare l'impegno in favore di questo processo è un atto adeguato al fine di rafforzare la credibilità della Svizzera riguardo alla volontà di risanare UBS secondo il piano previsto se ciò si rendesse necessario (vedi n. 2.1).

Vi è sempre un potenziale di miglioramento. Sarebbe utile dare concretezza ai provvedimenti in grado di permettere alla FINMA di intervenire tempestivamente (vedi n. 4.2). In Svizzera, i processi atti a garantire liquidità a una banca a cui si prospettano difficoltà finanziarie (ELA, vedi n. 3.3) e ad approvvigionare di liquidità una banca in fase di risanamento (PLB, vedi n. 3.6) sono attualmente ancora inadeguati. Come perfezionabile è anche il coinvolgimento del DFF e della BNS nella decisione di risanamento nel nostro Paese (n. 2.2).

**Postulato [23.3441](#): questioni da esaminare secondo la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati**

*a. Dichiarazione vincolante del Consiglio federale secondo cui sottoporrà all'Assemblea federale un disegno di legge volto a migliorare la regolamentazione «too big to fail» in modo tale che sia efficace in ogni caso, indipendentemente dalle cause che possono portare al tracollo di una banca. Il disegno di legge dovrà in particolare contenere disposizioni con cui le banche «too big to fail» possono essere obbligate ad alienare o a cessare l'attività delle loro succursali estere o delle parti di rilevanza sistemica*

Una banca di rilevanza sistemica a livello globale non ha rilevanza solo in Svizzera. La proposta va nella direzione di garantire le funzioni di rilevanza sistemica solo per la Svizzera (come prevede il piano svizzero d'emergenza). Il risanamento di una G-SIB, però, prevede che siano salvaguardate tutte le funzioni di rilevanza sistemica globale. Il piano svizzero d'emergenza interviene solo se non si riesce a raggiungere questo primo obiettivo.

*b. Elaborazione di un disegno di modifica della legge sulle banche con lo scopo di ridurre drasticamente i rischi per le finanze federali e l'economia svizzera dovuti alle grandi banche di rilevanza sistemica. Il mandato d'esame al Consiglio federale comprende in particolare le seguenti aree tematiche:*

*- aumento della quota di capitale proprio prescritto*

(vedi sopra)

*- restrizioni legali delle componenti salariali variabili per i membri del consiglio d'amministrazione, della direzione e degli organi di controllo*

(nessuna osservazione)

*- influsso della digitalizzazione*

La digitalizzazione ha reso più volatili i depositi a vista e i mandati di gestione patrimoniale. Questo richiede una rivalutazione e ricalibrazione delle prescrizioni in materia di liquidità e della garanzia dei depositi, come anche del livello di rischio della gestione patrimoniale come fonte di reddito sostenibile (vedi n. 3.1 e 3.2).

*- limitazione delle vendite allo scoperto e della loro attrattività*

(nessuna osservazione)

*- competenza della FINMA di infliggere multe*

La competenza di infliggere multe alle persone giuridiche potrebbe, secondo la sua stessa opinione, rafforzare l'autorità della FINMA (vedi n. 4.1).

*- diversificazione delle esigenze di capitale a seconda dell'entità del rischio di un'operazione bancaria*

Le esigenze di capitale sono ponderate in funzione del rischio già dall'entrata in vigore di Basilea II: si basano sui «risk-weighted assets» (RWA). Esistono inoltre disposizioni che le collegano al totale di bilancio non ponderato («leverage ratio»).

*c. Introduzione di un sistema bancario separato e relative conseguenze (opportunità e rischi) per la piazza bancaria svizzera e la stabilità finanziaria*

(vedi sopra)

*d. Situazione concorrenziale della nuova UBS in relazione alla Svizzera e misure del Consiglio federale intese a garantire la concorrenza nonostante la fusione bancaria*

Le domande concernenti la concorrenza tra banche in Svizzera e le conseguenze per le aziende e le economie domestiche elvetiche sono chiaramente opportune, ma sono state esplicitamente escluse dal mandato assegnato al gruppo di esperti.

*e. Condizioni per il mantenimento di Credit Suisse (Svizzera) SA quale unità indipendente all'interno di UBS Group SA*

Credit Suisse è stata acquisita da UBS con il sostegno dello Stato. È ora a discrezione della banca assuntrice decidere come integrare Credit Suisse nella sua struttura aziendale. Al riguardo, nessuna condizione particolare è stata stabilita in fase di acquisizione.

*f. Esame del modo di agire, della responsabilità, delle condizioni relative alla responsabilità e delle indennità dei responsabili della gestione (consiglio d'amministrazione e direzione) ed esposizione del modo in cui essi possono essere chiamati a rispondere*

(nessuna osservazione)

**Postulato [23.3442](#): questioni da esaminare secondo la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale**

*a. Punto della situazione (gravità, probabilità d'insorgenza, periodo) delle ripercussioni giuridiche, di politica istituzionale e finanziarie (danni, rischi e opportunità) dell'integrazione di Credit Suisse in UBS avvenuta grazie a garanzie della Confederazione*

(nessuna osservazione)

*b. Valutazione delle ripercussioni ipotetiche di una gestione statale puramente temporanea della crisi del CS*

Questo aspetto fa parte della questione, ancora da chiarire, sul perché sia stata privilegiata la fusione con UBS (vedi n. 2.1). Le considerazioni fatte dovrebbero essere spiegate in maniera chiara e dettagliata.

*c. Riduzione dei rischi derivanti dalle banche di rilevanza sistemica per le finanze federali e l'economia svizzera*

Questo è l'obiettivo del regime TBTF e delle raccomandazioni formulate in questo rapporto al fine di un ulteriore miglioramento di tale regime.

*d. Divieto di pagamento di remunerazioni variabili agli alti dirigenti delle banche oggetto di una fusione negli anni in cui è fatto ricorso completamente o in parte a una garanzia della Confederazione a copertura delle perdite*

(nessuna osservazione)

*e. Restrizioni legali delle componenti salariali variabili per i membri del consiglio d'amministrazione, della direzione e degli organi di controllo o di altre categorie di personale di banche di rilevanza sistemica*

(nessuna osservazione)

*f. Possibilità di intentare azioni di responsabilità nei confronti degli organi di Credit Suisse*

(nessuna osservazione)

*g. Richiesta generale di obiettivi di sostenibilità, analogamente a quelli che la stessa Confederazione si dà o che ha ratificato a livello internazionale, in caso di aiuti statali straordinari per le imprese private*

(nessuna osservazione)

*h. Aumento della quota di capitale proprio delle banche di rilevanza sistemica*

(vedi sopra)

*i. Introduzione di un sistema bancario separato per le banche di rilevanza sistemica mediante scorporo della banca d'investimento dalla banca commerciale*

(vedi sopra)