



ad 24.XXX

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

Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta del 17 dicembre 2024

Parere del Consiglio federale

del 20 dicembre 2024

Onorevole presidenti e consiglieri,

vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 17 dicembre 2024 della Commissione parlamentare d'inchiesta e alle raccomandazioni, alle mozioni e ai postulati depositati dalla stessa nell'ambito delle sue indagini.

Gradite, onorevole presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il 20 dicembre 2024 la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) ha presentato il suo rapporto sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di Credit Suisse (CS). Il Consiglio federale si compiace del fatto che in esso la CPI valuti positivamente il modus operandi delle autorità nella crisi di CS e conferma che la soluzione dell'acquisizione di CS da parte di UBS era quella da prediligere rispetto alle alternative. Nel rapporto all'attenzione dell'Assemblea federale, l'Esecutivo esprime il suo parere in merito alle constatazioni della CPI.

Situazione iniziale

A metà marzo 2023 il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) hanno dovuto affrontare l'imminente dissesto di CS, banca di rilevanza sistematica attiva a livello globale, e il rischio correlato di una crisi finanziaria internazionale nonché di danni ingenti per la piazza finanziaria svizzera, l'economia nazionale e lo Stato. Grazie al sostegno di liquidità della BNS e all'emissione di garanzie statali, il 19 marzo 2023 è avvenuta l'acquisizione di CS da parte di UBS, scongiurando così i possibili danni. L'8 giugno 2023 le Camere federali hanno incaricato la CPI di esaminare la gestione delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza di CS con UBS. La Commissione è stata istituita per fare luce sulla gestione delle autorità competenti nel contesto della crisi. Il 20 dicembre 2024 la CPI ha pubblicato il suo rapporto con le conclusioni dell'inchiesta.

Contenuto

Nel suo rapporto la CPI conclude che, grazie alla gestione della crisi da parte delle autorità, è stato possibile evitare una crisi finanziaria mondiale e giudica positivamente ciò. Reputa inoltre adeguata la soluzione dell'acquisizione di CS da parte di UBS, che ha permesso di scongiurare una crisi economico-finanziaria e di rassicurare i mercati finanziari. La CPI condivide quindi l'opinione del Consiglio federale, secondo cui la suddetta acquisizione era l'alternativa da prediligere rispetto a quelle esaminate.

Nel suo rapporto, la CPI afferma che la soluzione scelta ha evidenziato alcune criticità nella vigente legislazione «too big to fail» (TBTF). Il Consiglio federale condivide questa valutazione, motivo per cui, in seguito agli eventi legati alla crisi di CS, ha esaminato in modo approfondito la regolamentazione delle banche di rilevanza sistematica sulla base dell'articolo 52 della legge dell'8 novembre 1934¹ sulle banche (LBCR). Nel rapporto del 10 aprile 2024² sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale ha proposto un ampio pacchetto di misure, al fine di sviluppare ulteriormente e rafforzare la regolamentazione TBTF. L'Esecutivo si occuperà di integrare i risultati della CPI nei lavori in corso. Nel suo rapporto, la CPI propone altresì di migliorare gli strumenti a disposizione delle autorità per far fronte a situazioni di crisi. Il

¹ RS 952.0

² FF 2024 1023

Consiglio federale esaminerà le misure proposte dalla CPI e, se del caso, apporterà gli adeguamenti necessari.

Benché la crisi sia ormai superata, il Consiglio federale ritiene importante che la CPI svolga un'analisi degli avvenimenti relativi all'acquisizione di CS. Con il suo lavoro, la Commissione fornisce un prezioso contributo al rafforzamento della credibilità e della fiducia nello Stato e nelle autorità.

Indice

Compendio	2
1 Introduzione	5
1.1 Importanza politico-istituzionale della crisi di Credit Suisse	5
1.2 Apprezzamento di fondo del lavoro e del rapporto della CPI	6
1.3 Collaborazione con la CPI	7
2 Parere del Consiglio federale sull'esito dell'inchiesta	8
2.1 Legislazione «too big to fail» e regolamentazione in materia di revisione	8
2.1.1 Monitoraggio e sviluppo della legislazione TBTF in Svizzera nel periodo 2015–2022	8
2.1.2 Disciplinamento giuridico della vigilanza sulle revisioni delle banche di rilevanza sistemica	11
2.2 Gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle crisi	12
2.2.1 Valutazione da parte della CPI della gestione dei rischi	12
2.2.2 Individuazione tempestiva delle crisi	13
2.3 Vigilanza dei mercati finanziari	13
2.3.1 Vigilanza microprudenziale della FINMA	13
2.3.2 Vigilanza sulle revisioni da parte di ASR e FINMA	15
2.3.3 Vigilanza macroprudenziale da parte della BNS	15
2.4 Vigilanza della FINMA, della BNS e dell'ASR da parte della Confederazione	16
2.4.1 Vigilanza della FINMA da parte del DFF / del Consiglio federale	16
2.4.2 Vigilanza dell'ASR da parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)	16
2.4.3 Vigilanza della BNS da parte del DFF / del Consiglio federale	17
2.5 Gestione delle crisi da parte del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, della FINMA e della BNS	17
2.5.1 Gestione nell'ambito dell'inasprimento della crisi (estate 2022–marzo 2023)	17
2.5.2 Gestione dell'ultima fase della crisi, dal 5 al 19 marzo 2023	18
2.6 Conoscenze sovraordinate	20
3 Parere del Consiglio federale sulle raccomandazioni, sulle mozioni e sui postulati della Commissione	24

Parere

1 Introduzione

1.1 Importanza politico-istituzionale della crisi di Credit Suisse

15 anni fa il Consiglio federale, la Banca nazionale svizzera (BNS) e la Commissione federale delle banche hanno dovuto adottare misure incisive per scongiurare pericoli esistenziali per UBS e i suoi clienti e quindi prevenire danni ingenti all'economia svizzera. A marzo 2023 il Consiglio federale, la BNS e la FINMA hanno dovuto nuovamente affrontare una situazione di emergenza che ha richiesto l'adozione di decisioni drastiche, al fine di garantire la stabilità finanziaria e di preservare l'economia nazionale. Questa situazione è il risultato di una crescente perdita di fiducia in Credit Suisse (CS) da parte dei mercati e dei clienti.

A marzo 2023, dopo che due banche regionali statunitensi erano precipitate in una situazione di emergenza, la crisi di fiducia nei confronti di CS si è aggravata rapidamente. Il valore di borsa della banca e il valore di mercato delle obbligazioni AT1 sopportanti rischi più elevati sono stati al centro di forti reazioni del mercato. Ciò ha incrementato i deflussi di liquidità, inasprendo drammaticamente la situazione di liquidità della banca. Le autorità hanno compreso che CS non sarebbe stata in grado di riconquistare autonomamente la fiducia dei mercati e che, di conseguenza, era imminente il pericolo di un fallimento non regolamentato con ripercussioni massicce per l'economia svizzera. Pertanto, entro pochi giorni e lavorando alacremente, le autorità hanno dovuto realizzare una soluzione basata su quanto preparato nei mesi precedenti.

In considerazione dell'alta tensione sui mercati finanziari e delle proporzioni che aveva assunto la perdita di fiducia nei confronti di CS, le autorità hanno reputato l'acquisizione di CS da parte di UBS la soluzione più opportuna, più conveniente e meno rischiosa per lo Stato e i contribuenti per porre fine alla crisi di fiducia. È stato tuttavia necessario adottare misure di sostegno statali che permettessero di garantire la liquidità di CS e di creare le condizioni necessarie per la riuscita dell'acquisizione. Vista l'urgenza, l'adozione delle misure non è avvenuta nel quadro dell'iter legislativo ordinario, bensì in virtù del diritto di necessità e mediante urgenti decreti di stanziamento da parte della Delegazione delle finanze delle Camere federali.

Il Consiglio federale ritiene che, nella prospettiva odierna, la soluzione scelta a suo tempo sia stata la migliore e quella più corretta. L'acquisizione privata di CS da parte di UBS, affiancata da un sostegno di liquidità garantito dallo Stato da parte della BNS e da una garanzia a copertura delle perdite concessa a UBS, ha rafforzato la fiducia nel sistema finanziario svizzero, garantito la stabilità della piazza finanziaria internazionale e scongiurato gravi conseguenze per l'economia nazionale. Per i cittadini, le imprese operanti sulla piazza finanziaria svizzera e quindi per l'economia nazionale è stato fondamentale evitare, grazie alle misure adottate, un ulteriore inasprimento della crisi. L'11 agosto 2023, con la rinuncia da parte di UBS alla garanzia della Confederazione a copertura delle perdite e l'accordo tra CS e BNS concernente i mutui a so-

stegno della liquidità con garanzia della Confederazione in caso di dissesto, sono venuti meno i rischi per la Confederazione correlati alla soluzione scelta.

1.2 Apprezzamento di fondo del lavoro e del rapporto della CPI

Il Consiglio federale ha preso atto con interesse del rapporto della CPI sulla gestione delle autorità federali nel contesto della crisi di CS e ringrazia la Commissione per l'esame scrupoloso dei fatti inerenti all'acquisizione di CS da parte di UBS.

L'Esecutivo constata che anche secondo la CPI l'acquisizione di CS da parte di UBS è stata una soluzione adeguata e da preferire a tutte le alternative esaminate. La CPI ritiene che tale soluzione abbia adempiuto l'obiettivo prioritario, segnatamente quello di rassicurare i partecipanti al mercato ed evitare una potenziale crisi finanziaria ed economica. Prende atto che CS è stata acquisita da una banca avente i requisiti necessari per realizzare una soluzione valida e che i rischi finanziari per la Confederazione sono stati già scongiurati l'11 agosto 2023 con la disdetta dei rispettivi contratti di garanzia. La CPI è inoltre dell'avviso che l'acquisizione da parte di UBS era lo scenario che presentava il miglior rapporto costi-benefici. Concorda pertanto con il Consiglio federale nell'affermare che, da un lato, un risanamento non avrebbe probabilmente potuto ristabilire la fiducia dei mercati nella banca in modo altrettanto efficace e, dall'altro, una nazionalizzazione temporanea di CS («temporary public ownership», TPO) avrebbe comportato rischi sul piano finanziario e giuridico difficili da stimare e poco sostenibili. Era inoltre già chiaro che, senza la soluzione valida individuata il 19 marzo 2023, il 20 marzo 2023 all'apertura delle borse asiatiche CS sarebbe fallita e ciò avrebbe avuto gravi conseguenze per la stabilità finanziaria nazionale e internazionale. La CPI ha riconosciuto che i consistenti lavori preliminari hanno permesso alle autorità di adottare rapidamente misure per reagire alla crisi in modo efficace. Nel suo rapporto la Commissione apprezza il modo di procedere del Consiglio federale e delle altre autorità coinvolte.

Inoltre, il lavoro della CPI conferma in larga misura l'adeguatezza delle misure previste dal Consiglio federale nel suo rapporto sulla stabilità delle banche³. L'Esecutivo prende atto del fatto che la CPI approva la direzione intrapresa. Inoltre, il Consiglio federale è disposto a esaminare le misure proposte dalla CPI al fine di migliorare e aumentare l'efficacia della gestione delle crisi.

Infine, è importante inquadrare gli avvenimenti in un contesto più ampio. Nel rapporto, la Commissione sottolinea che la crisi di CS e la conseguente fusione con UBS sono da ricondurre alle pratiche commerciali di CS, alla sua discutibile cultura del rischio legata alla lacunosa gestione dei rischi nonché al suo governo d'impresa dell'alta dirigenza. Il Consiglio federale condivide questa valutazione e ribadisce che, secondo l'articolo 2 capoverso 1 del decreto federale dell'8 giugno 2023 che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sull'operato delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza tra Credit Suisse e UBS, le indagini della CPI hanno riguardato

³ FF 2024 1023

unicamente l'operato delle autorità con riguardo alla fusione d'urgenza tra CS e UBS. Non spetta invece all'alta vigilanza parlamentare individuare i responsabili della crisi di CS. Il fatto che il rapporto verta su quanto intrapreso dalle autorità competenti prima e durante la crisi non può quindi indurre a pensare che la situazione di CS sia riconducibile ad azioni o a omissioni delle autorità. La responsabilità per la condotta di CS che ne ha decretato la fine è stata sempre e solo dei suoi organi.

Benché la crisi sia ormai superata, il Consiglio federale ritiene importante che la CPI svolga un'analisi degli avvenimenti relativi all'acquisizione di CS. Con il suo lavoro, la Commissione fornisce un prezioso contributo al rafforzamento della credibilità e della fiducia nello Stato e nelle autorità.

1.3 Collaborazione con la CPI

In generale, il Consiglio federale valuta positivamente la collaborazione con la CPI. L'agente di collegamento incaricato dal capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) in quanto rappresentante del Consiglio federale di esercitare i diritti di quest'ultimo nella procedura della CPI, l'ex giudice federale Dr. Niklaus Oberholzer, ha potuto partecipare alle audizioni della CPI secondo le basi legali vigenti. Inoltre, ha visionato le perizie esterne commissionate dalla stessa. A causa dell'obbligo di riservatezza e del poco tempo a disposizione per prenderne visione, per il Consiglio federale non è però stato possibile analizzare tali perizie, concernenti tematiche specifiche, con l'aiuto di specialisti, né di esprimersi in merito alle singole conclusioni.

I membri del Consiglio federale e le autorità federali interessate hanno avuto per due volte la possibilità di verificare la presenza di errori formali o materiali in parti estratte dal rapporto della CPI. Il Consiglio federale deplora il fatto che i riscontri dei suoi membri e delle altre autorità federali consultate dalla CPI non siano stati considerati in molti ambiti. Secondo l'Esecutivo, talvolta il rapporto contiene constatazioni ed esempi opinabili estrapolati dal loro contesto e che quindi possono portare a deduzioni errate. Constatata inoltre che alcune conclusioni della CPI si basano esclusivamente su perizie di singoli esperti esterni. Avere una base più ampia e un apprezzamento critico a sostegno di queste analisi sarebbe stato certamente più sensato.

La versione finale del rapporto della CPI con l'apprezzamento di fondo, le raccomandazioni, le mozioni e i postulati è stata trasmessa al Consiglio federale poco prima della pubblicazione. Il Consiglio federale auspica che l'Assemblea federale possa deliberare sui risultati della CPI tenendo conto delle sue valutazioni e ha pertanto redatto il proprio parere all'attenzione delle Camere in pochissimo tempo. In tale contesto, il Consiglio federale prende posizione sui punti salienti del rapporto della CPI e rinuncia, per motivi di tempo, a esprimersi nel dettaglio su questioni, apprezzamenti e suggerimenti ivi contenuti.

2

Parere del Consiglio federale sull'esito dell'inchiesta

2.1

Legislazione «too big to fail» e regolamentazione in materia di revisione

2.1.1

Monitoraggio e sviluppo della legislazione TBTF in Svizzera nel periodo 2015–2022

La CPI ritiene che il monitoraggio nei rapporti trasmessi dal Consiglio federale tra il 2015 e il 2021 conformemente all'articolo 52 LBCR sia troppo sommario e privo di una visione d'insieme strategica. Il Consiglio federale fa notare come il mandato del legislatore sia restrittivo e chiaro: essenzialmente è richiesta una valutazione della legislazione TBTF svizzera nel capo quinto e nel capo sesto della LBCR nel confronto internazionale⁴. I capi della LBCR suddetti comprendono in particolare le esigenze per le banche di rilevanza sistemica (SIB) in materia di capitale, liquidità, ripartizione dei rischi, retribuzioni e pianificazione d'emergenza, ma non altri temi di disciplinamento delle banche come la protezione dei depositanti. Di conseguenza, nei suoi rapporti il Consiglio federale si è attenuto strettamente al mandato legale e ciò non è stato peraltro messo in discussione in occasione delle deliberazioni sui singoli rapporti. Tuttavia, nella primavera 2023 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di esaminare in modo approfondito i fatti che hanno reso necessarie le misure di accompagnamento all'acquisizione di CS da parte di UBS e di integrarle, unitamente a una valutazione completa della legislazione TBTF, nel rapporto sulle banche di rilevanza sistemica previsto nell'articolo 52 LBCR. Il Consiglio federale prende atto del fatto che la CPI valuta positivamente il nuovo approccio adottato nel suo rapporto sulla stabilità delle banche⁵. L'Esecutivo accetta il suggerimento di includere anche nei prossimi rapporti un'analisi ampia e improntata alla strategia ed è disposto a elaborare una modifica del mandato legale in questo senso. Visto l'ampliamento dell'obiettivo, esso ritiene però più opportuno sottoporre al Parlamento un rapporto esauritivo ogni quattro anni anziché ogni due. Il DFF continuerebbe a informare le Commissioni competenti regolarmente e secondo necessità sullo sviluppo degli standard internazionali rilevanti nell'ambito dell'informazione semestrale sulle questioni finanziarie internazionali.

Per quanto riguarda lo sviluppo della legislazione TBTF, la CPI ha constatato che, nel confronto internazionale, fino al 2015 circa la Svizzera ha agito in modo particolarmente spedito e rigoroso, mentre dal 2015 al 2022 si è assistito a una crescente condescendenza del Consiglio federale nei confronti del settore bancario e delle grandi banche ed è diminuita la disponibilità a inasprire ulteriormente la legislazione TBTF concernente gli standard internazionali. A titolo di esempio, la CPI menziona, tra l'altro, la proroga concessa a CS dei termini transitori per l'introduzione di norme «gone concern» e «going concern» per le banche globali di rilevanza sistemica (G-SIB), l'introduzione della legge federale del 14 dicembre 2018⁶ sul calcolo della deduzione per

⁴ Art. 52 LBCR: «Al più tardi tre anni dopo l'entrata in vigore dei capi quinto e sesto della modifica del 30 settembre 2011, e in seguito ogni due anni, il Consiglio federale esamina le disposizioni interessate paragonando la loro attuazione con quella delle norme internazionali corrispondenti all'estero. Esso ne riferisce all'Assemblea federale e presenta gli eventuali bisogni di modifica di leggi e di ordinanze».

⁵ FF 2024 1023

⁶ RU 2019 1207

partecipazioni in caso di banche di rilevanza sistemica, l'introduzione posticipata delle esigenze «going concern» per le case madri di CS e UBS, l'introduzione posticipata della quota di finanziamento NSFR («net stable funding ratio») o i termini transitori estesi per l'introduzione di un nuovo principio di liquidità nel 2022.

Il Consiglio federale precisa che il dispositivo TBTF è stato inasprito anche con le modifiche introdotte dopo il 2015. Taluni inasprimenti, come le esigenze in materia di liquidità supplementari per le SIB stabilite nel 2022, andavano oltre gli standard internazionali. Tuttavia, in generale sembra corretta la valutazione secondo cui, nel corso degli anni, anche il legislatore era effettivamente molto meno determinato ad andare oltre gli standard internazionali in materia di regolamentazione TBTF. Per contro, l'Esecutivo ritiene che la concessione di termini transitori più lunghi non possa essere considerata indice di una tendenza alla deregolamentazione, ma che sia invece un mezzo comprovato e sensato anche per il futuro al fine di introdurre in modo proporzionato un disciplinamento più severo.

Il Consiglio federale reputa pertanto troppo riduttiva la critica secondo cui lo sviluppo della regolamentazione TBTF sarebbe insufficiente. Le norme TBTF, introdotte nel 2012 e ampliate progressivamente, hanno aumentato in modo sostanziale la resilienza delle SIB. La maggiore resistenza di queste ultime si è manifestata, ad esempio, nel difficile contesto economico della pandemia di COVID-19 o nell'autunno del 2022 con la crisi di CS. Il Consiglio federale ritiene che l'attuale dispositivo TBTF abbia contribuito in misura significativa alla soluzione scelta per fronteggiare la crisi di CS. Ad esempio, i requisiti in materia di fondi propri e di liquidità hanno migliorato notevolmente la resistenza delle SIB. Inoltre, un importante effetto collaterale della regolamentazione TBTF consiste nel fatto che gli incentivi riguardanti le esigenze in materia di fondi propri hanno contribuito alla riduzione delle dimensioni delle due GSIB dopo la crisi finanziaria del 2007–2008. Nonostante l'acquisizione di CS, rispetto alla crisi finanziaria precedente oggi la somma di bilancio di UBS commisurata al PIL è nettamente più bassa.

Il Consiglio federale è dell'opinione che la piazza finanziaria svizzera continuerà a figurare tra i principali centri finanziari attivi a livello internazionale. Nel suo rapporto sulla stabilità delle banche⁷ ha ribadito l'obiettivo fissato nella strategia dei mercati finanziari del 4 dicembre 2020, secondo cui la Svizzera deve continuare a essere una piazza attrattiva per gli istituti finanziari attivi a livello mondiale. Nello stesso rapporto, l'Esecutivo ha tuttavia ravvisato la necessità di intervenire per sviluppare ulteriormente la regolamentazione TBTF. Il dispositivo TBTF deve essere potenziato in modo proporzionato ed efficace, pur restando il più possibile realizzabile e comparabile a livello internazionale.

La CPI raccomanda inoltre al Consiglio federale di tenere in maggiore considerazione le osservazioni dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), della FINMA e della BNS nell'elaborazione di progetti in questo settore. Il Consiglio federale intende tenere debitamente conto delle obiezioni e degli interessi delle autorità competenti. Il fatto che non siano state prese in considerazione tutte le richieste delle autorità non significa però che si sia tenuto conto di tutte le esigenze degli ambienti finanziari ed economici. I recenti adeguamenti del disciplinamento delle banche erano perlopiù inasprimenti

⁷ FF 2024 1023

criticati dalle parti interessate. Nel processo decisionale, la tutela degli interessi generali della Svizzera continuerà a prevalere anche in futuro e si dovrà quindi trovare un compromesso tra le posizioni degli attori coinvolti. Occorre inoltre precisare che l'ulteriore sviluppo della regolamentazione non è una questione meramente tecnica, ma anche un processo oltremodo politico, condizionato dalle attese della politica e della società. Pertanto, per il Consiglio federale è naturale che, di regola, a prevalere non siano le soluzioni estreme, bensì quelle condivise dalla maggioranza e che fanno l'interesse generale della Svizzera.

La valutazione degli strumenti previsti dalla regolamentazione TBTF da parte della CPI si basa sui risultati di uno studio di Lea Hungerbühler. Secondo quest'ultima vi sarebbero due deroghe allo standard internazionale, costituite, da un lato, dalla mancanza di basi legali per una garanzia statale a sostegno della liquidità del settore pubblico («public liquidity backstop», PLB) e, dall'altro, da lacune nelle garanzie dei depositi. Mancherebbe inoltre un fondamento legale per la nazionalizzazione temporanea (TPO). Le eccezioni constatate nello studio Hungerbühler sono tuttavia il risultato di un processo politico e vanno pertanto inserite anche in un contesto di politica democratica.

Per quanto concerne l'aspetto materiale delle deroghe agli standard constatate: in merito al PLB si rimanda al pertinente progetto del Consiglio federale, adottato il 6 settembre 2023 e da allora pendente in Parlamento; la questione delle garanzie dei depositi è invece stata trattata nel rapporto sulla stabilità delle banche. L'analisi ivi contenuta mostra che misure quali l'espansione della garanzia dei depositi potrebbero in linea di massima rafforzare la protezione dei depositanti. Il Consiglio federale segnala comunque che una siffatta opzione era già emersa nell'ambito delle modifiche della LBCR concernenti la garanzia dei depositi, entrate in vigore il 1° gennaio 2023, ma non è stata volutamente considerata dal legislatore. Inoltre, gli adeguamenti della protezione dei depositanti non sono una misura mirata per attenuare la problematica TBTF. L'obiettivo prioritario della regolamentazione TBTF rimane assicurare il mantenimento delle funzioni di rilevanza sistematica e quindi l'accesso dei depositanti ai propri averi, con cui la garanzia dei depositi non trova applicazione. Questa garanzia consentirebbe di alleviare la problematica TBTF soltanto in modo esiguo. A prescindere da ciò, il Consiglio federale ritiene comunque che alcuni miglioramenti sul piano operativo nella protezione dei depositanti siano opportuni e possibili con interventi limitati, che è disposto a esaminare.

Nel rapporto sulla stabilità delle banche, l'inserimento di una TPO nel quadro normativo è stato trattato in modo approfondito. Secondo il Consiglio federale, i falsi incentivi che ne deriverebbero e i relativi rischi superano nettamente i vantaggi che potrebbero risultare nel caso di una liquidazione. Occorre peraltro precisare che una TPO non è parte dello standard internazionale del «financial stability board» (FSB), come illustrato nella rispettiva metodologia di FSB⁸. Quest'ultimo fa riferimento a una TPO

⁸ Cfr. FSB, «Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector – Methodology for Assessing the Implementation of the Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions in the Banking Sector», nota esplicativa EN 6(d): «Temporary public ownership not a required resolution tool – It is not necessary for a resolution regime to include the power to place a failing bank into temporary public ownership. [...]», 19 ottobre 2016.

soltanto come possibile strumento di liquidazione, la cui introduzione può essere presa in considerazione dai singoli Paesi ma, a differenza di altri strumenti, rinuncia a fornire una chiara raccomandazione. Per via del conflitto di obiettivi tra una disposizione di legge esplicita di una TPO e lo scopo della legislazione TBTF, ossia evitare l'ero-gazione di aiuti statali, e per via della valutazione complessiva degli incentivi negativi e dei possibili vantaggi, l'Esecutivo ha deciso di rinunciare a un'introduzione legislativa di una TPO e sostiene questa valutazione.

Per quanto riguarda l'orientamento generale della regolamentazione TBTF, la CPI afferma che la crisi di CS fa emergere una contraddizione tra gli obiettivi di determinate misure con la legislazione TBTF. Secondo l'articolo 7 capoverso 2 LBCR, la legislazione TBTF ha lo scopo di evitare l'ero-gazione di aiuti statali, mentre un PLB o una TPO potrebbero entrare in contrasto con ciò. La CPI si chiede se una crisi di notevoli dimensioni possa essere gestita senza il ricorso ad aiuti statali o se questi siano imprescindibili per scongiurare danni più gravi. Inoltre, la legislazione TBTF si concentra troppo sulla Svizzera. In considerazione di quanto precede, la Commissione chiede di adeguare l'articolo relativo allo scopo della regolamentazione TBTF e di completare i relativi obiettivi per migliorare l'attuabilità nel confronto internazionale, nonché per prevenire il verificarsi di una crisi finanziaria globale. Il Consiglio federale è disposto a esaminare queste richieste di adeguamento.

In merito all'orientamento della regolamentazione TBTF della Svizzera, la CPI constata inoltre che esso non è concepito nel caso di una crisi di fiducia. Infine, nel quadro di tale orientamento la CPI sottolinea la necessità di tenere presente l'importanza della dimensione della rimanente G-SIB. La CPI raccomanda al Consiglio federale di sviluppare ulteriormente la legislazione TBTF e di adeguarla in considerazione dell'importanza della dimensione della restante G-SIB svizzera. L'Esecutivo condivide questo giudizio; con il rapporto sulla stabilità delle banche ha presentato un ampio pacchetto di misure volto a ridurre notevolmente la possibilità che sopraggiunga una nuova crisi di una G-SIB in Svizzera nonché di garantire, se del caso, la sua capacità di liquidazione.

2.1.2

Disciplinamento giuridico della vigilanza sulle revisioni delle banche di rilevanza sistemica

Secondo la Commissione, il sistema duale di vigilanza degli istituti finanziari rischia di far sorgere conflitti di interesse. Al proposito rinvia alle rispettive valutazioni del Fondo monetario internazionale (FMI). La CPI suggerisce di esaminare l'attuale sistema, compresa la questione del conferimento diretto dei mandati e della rotazione obbligatoria delle società di revisione per quanto concerne l'efficacia della vigilanza. Occorre inoltre esaminare la possibilità di prevedere norme più severe in materia di vigilanza per le SIB e le G-SIB. Nel rapporto sulla stabilità delle banche⁹, il Consiglio federale prevede di valutare l'abolizione del sistema duale di vigilanza o il rafforzamento di quest'ultimo tramite requisiti più severi nell'impiego delle società di audit (ad es. requisiti per l'indipendenza e conferimento diretto dei mandati).

⁹ FF 2024 1023

Inoltre, la CPI valuta insufficiente il coordinamento tra l'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e la FINMA in caso di crisi e critica la mancanza di un quadro normativo per la «modalità formale di gestione delle crisi». Il Consiglio federale non si esprime in merito alla valutazione della collaborazione delle unità indipendenti ASR e FINMA ma è disposto, nell'ambito dei lavori di perfezionamento della regolamentazione giuridica della collaborazione tra autorità competenti per le questioni relative ai mercati finanziari, a eseguire una verifica approfondita su una regolamentazione chiara della collaborazione tra l'ASR e la FINMA.

2.2

Gestione dei rischi e individuazione tempestiva delle crisi

2.2.1

Valutazione da parte della CPI della gestione dei rischi

Il Consiglio federale rileva che, secondo la CPI, la gestione dei rischi da parte del titolare del rischio, ossia la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), è opportuna e appropriata. Quest'ultima ritiene che la decisione della SIF, presa a febbraio 2023, di innalzare da «rara» a «possibile» la probabilità di insorgenza del rischio di insolvenza di un'istituzione di rilevanza sistemica sia adeguata per illustrare in modo preciso la situazione di allora.

Il Consiglio federale prende atto del fatto che, secondo la CPI, la Conferenza dei segretari generali (CSG) non si è occupata a sufficienza del rischio di insolvenza di un istituto finanziario di rilevanza sistemica e che il suo ruolo non è ben definito. In riferimento al rapporto del 30 gennaio 2018¹⁰ sui rischi all'attenzione del Consiglio federale delle Commissioni della gestione delle Camere federali, la CPI ha sottolineato che in casi specifici deve essere possibile passare i responsabili dei rischi al livello del Consiglio federale. Nel suo parere¹¹ in merito al suddetto rapporto, l'Esecutivo afferma che un simile passaggio è possibile già oggi e che nella prassi sono applicabili strumenti adeguati per effettuare tali passaggi. La sua posizione in merito è rimasta immutata.

Infine, la CPI critica la mancanza di un meccanismo che garantisca la transizione dalla gestione dei rischi alla gestione delle crisi. La rappresentazione grafica nel rapporto dei rischi non consente di illustrare adeguatamente un rischio con probabilità di realizzazione e quindi non risulta appropriata a tale scopo. Una gestione delle crisi funzionale è parte della gestione dei rischi e le relative interfacce sono definite¹². Il Consiglio federale rammenta tuttavia che la rappresentazione grafica nel rapporto dei rischi serve alla gestione dei rischi, non alla gestione delle crisi. Pertanto, nella ge-

¹⁰ FF 2018 1197

¹¹ FF 2018 2007, 2015

¹² Manuale della Confederazione per la gestione dei rischi, n. 6.2.

stione dei rischi è possibile già oggi segnalare un rischio con probabilità di realizzazione. Nel caso di CS, nemmeno una rappresentazione grafica adeguata del suddetto rischio avrebbe apportato un valore aggiunto per la gestione della crisi.

2.2.2

Individuazione tempestiva delle crisi

Nel suo rapporto, la CPI constata delle lacune nell'individuazione tempestiva delle crisi. In sostanza è dell'avviso che in tale ambito sia necessario prevedere un diritto di passaggio alla Cancelleria federale (CaF). Inoltre, secondo la CPI occorre rafforzare il ruolo della CaF e le rispettive competenze nell'ambito dell'individuazione tempestiva delle crisi. Il Consiglio federale prende atto del fatto che, secondo la Commissione, i processi di individuazione tempestiva di potenziali crisi debbano essere rafforzati. Al proposito rinvia alla nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale (OCAF), che entrerà presumibilmente in vigore il 1° febbraio 2025. Questa ordinanza rafforza l'anticipazione sovradipartimentale e incarica la CaF di dirigere il gruppo di coordinamento «Anticipazione delle crisi». I dipartimenti, gli uffici e la CaF forniscono a questo gruppo quanto emerso dalle rispettive individuazioni tempestive delle crisi. La CaF si occupa di gestire il processo e di organizzare, a cadenza regolare, incontri con i rappresentanti di tutti i dipartimenti nel quadro del suddetto gruppo di coordinamento. In seguito, a nome di quest'ultimo, può presentare una richiesta alla CSG per discutere della necessità di istituire un'organizzazione sovradipartimentale delle crisi. Ogni dipartimento ha la possibilità di coinvolgere la CSG, anche al di fuori del gruppo di coordinamento «Anticipazione delle crisi». Se quattro segretari generali sono concordi, la CaF si occupa di inoltrare al Consiglio federale, a nome della CSG, una domanda in merito all'attribuzione della responsabilità ed eventualmente all'impiego di uno stato maggiore di crisi politico-strategico. In tal modo sussiste una possibilità di passaggio (escalation) a prescindere dalla competenza tematica di un dipartimento.

2.3

Vigilanza dei mercati finanziari

2.3.1

Vigilanza microprudenziale della FINMA

La CPI giunge alla conclusione che la FINMA ha identificato i punti deboli negli ambiti dell'organizzazione, della situazione in materia di fondi propri e di liquidità nonché della pianificazione dell'emergenza di CS, informandola attraverso vari strumenti. Nel contempo la CPI si interroga sull'efficacia degli strumenti a disposizione della FINMA. In particolare non sono presenti basi legali esplicite che sanciscano disposizioni applicabili al sistema di retribuzione degli istituti finanziari. Il Consiglio federale ha preso atto che la CPI accoglie le misure previste in questo contesto nel suo rapporto sulla stabilità delle banche¹³.

¹³ FF 2024 1023

Inoltre, la CPI ha fatto alcune constatazioni sulla gestione della FINMA, sulla sua situazione in materia di personale nonché sull'utilizzo degli strumenti a disposizione. Per quanto riguarda i casi in cui tali constatazioni rientrano nella sua competenza, il Consiglio federale osserva principalmente quanto segue.

- La FINMA dispone già di un'ampia gamma di strumenti che, soprattutto nel caso delle grandi banche, include ad esempio i controlli in loco necessari, i supplementi in materia di capitale o di liquidità, ulteriori misure necessarie per il ripristino della situazione conforme e numerosi strumenti da adottare in caso di una liquidazione.
- Il Consiglio federale intende rafforzare ulteriormente gli strumenti della FINMA e quindi anche la vigilanza stessa, soprattutto quella sulle banche di rilevanza sistematica. Al riguardo rinvia alle misure previste nel suo rapporto sulla stabilità delle banche concernenti il regime di responsabilità (misura 1-3 e 6), all'estensione degli strumenti della FINMA (misure 4, 6 e 8), all'informazione del pubblico sulle procedure della vigilanza (misura 5), alla riduzione della durata delle procedure di ricorso nel caso di decisioni prudenziali (misura 9), alla dotazione di risorse (misura 12), alla competenza del consiglio di amministrazione della FINMA per gli affari di grande portata (misura 13) nonché al potenziamento degli interventi precoci dell'autorità di vigilanza (misura 22).

Per quanto attiene agli strumenti AT1, la CPI consiglia di eseguire un esame attento ed eventualmente adeguare la legislazione. Questo esame è già stato fatto nel quadro dell'elaborazione del rapporto sulla stabilità delle banche. Il Consiglio federale si è pronunciato a favore di un rafforzamento, in linea con gli sforzi internazionali, della funzione di copertura dei rischi di siffatti strumenti nella fase di «going concern» (misura 19).

Inoltre, la CPI suggerisce di vagliare la possibilità di introdurre una holding pura («clean holding»), come previsto negli Stati Uniti per le G-SIB. Il Consiglio federale approva questo suggerimento. Di conseguenza questa misura, che sarebbe già ampiamente soddisfatta dall'unica G-SIB svizzera e che non va scambiata con l'esigenza di disporre di una struttura organizzativa piatta, è illustrata anche nel rapporto sulla stabilità delle banche e deve essere garantita nell'ambito del piano di liquidazione.

Infine, la CPI invita il Consiglio federale a verificare, nel quadro del suo pacchetto di misure, se in futuro dovrà essere disciplinata in modo più concreto o limitata a livello di legge e di ordinanza la possibilità di concedere agevolazioni nelle prescrizioni vigenti in materia di fondi propri e di liquidità. L'Esecutivo sottolinea inoltre che in un quadro normativo basato su principi, in cui non viene disciplinato ogni singolo caso ipotizzabile, un'autorità di vigilanza deve disporre del margine di discrezionalità necessario sia per definire inasprimenti che agevolazioni sul piano normativo. Le condizioni e i criteri giuridici per queste decisioni *ad hoc* possono comunque essere rieaminate e precisate all'occorrenza. In tal senso, l'Esecutivo è disposto a esaminare questa raccomandazione per l'attuazione.

2.3.2

Vigilanza sulle revisioni da parte di ASR e FINMA

Nel suo rapporto la CPI si è espressa in merito all'esercizio della vigilanza da parte dell'ASR e della FINMA, ossia sul coordinamento e la collaborazione reciproci. Poiché tali questioni rientrano nell'ambito di competenza di queste due autorità indipendenti, il Consiglio federale non si esprime in merito.

2.3.3

Vigilanza macroprudenziale da parte della BNS

La CPI afferma che la FINMA e la BNS hanno informato in ritardo il DFF sulla delicata situazione di CS. In questo contesto, il Consiglio federale ritiene importante la constatazione della CPI, secondo cui il momento della convocazione dello stato di crisi del comitato per le crisi finanziarie (CC) a inizio ottobre 2022 è considerato adeguato. In generale, anche secondo il Consiglio federale il coinvolgimento tempestivo di tutte le autorità interessate è determinante.

La Commissione suggerisce altresì di esaminare a cadenza regolare la definizione di rilevanza sistemica. Nel suo rapporto sulla stabilità delle banche¹⁴, il Consiglio federale ribadisce che la definizione di rilevanza sistemica sancita nella legge corrisponde allo standard internazionale secondo il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria («Basel Committee on Banking Supervision», BCBS)¹⁵ e che rimane appropriata. Un'estensione della definizione di rilevanza sistemica potrebbe inficiare un'importante distinzione: banche per le quali occorre evitare il dissesto perché il danno derivante danneggierebbe notevolmente l'economia e il sistema finanziario, e banche il cui dissesto danneggierebbe essenzialmente i propri clienti e proprietari, il che può risultare difficile sotto il profilo politico, ma deve comunque essere possibile. La Svizzera continuerà a svolgere un ruolo attivo nella discussione all'interno del FSB sui temi legati alla rilevanza sistemica. Questa discussione riguarda anche l'eventuale attuazione del piano di liquidazione e di altri strumenti per altre banche.

La CPI condivide anche la valutazione del Consiglio federale, secondo cui è necessario elaborare norme prudenziali affinché le SIB possano essere vincolate o siano obbligate a livello normativo a predisporre presso la BNS e le banche centrali estere sufficienti garanzie trasferibili e non gravate, per poter garantire l'accesso a fondi liquidi supplementari in caso di necessità.

Dichiarendosi d'accordo con il Consiglio federale, la Commissione afferma che il ricorso a una «emergency liquidity assistance» (ELA) e l'intervento della BNS devono rimanere misure sussidiarie nei casi in cui una banca non sia più in grado di rifinanziarsi tramite il mercato. Secondo la CPI, lo strumento ELA non può sempre adempiere il suo scopo, perché con ELA la banca teme la problematica della stigmatizzazione. Infine, nel suo rapporto la CPI condivide le conclusioni e le raccomandazioni dei rapporti favorevoli al miglioramento dell'approvvigionamento di liquidità delle banche.

¹⁴ FF 2024 1023

¹⁵ L'edizione aggiornata è disponibile qui: https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SCO/40.htm (versione valida dal 9 novembre 2021).

Secondo il rapporto sulla stabilità delle banche, nell'ambito dell'attuazione del postulato 23.3445 Esame degli strumenti della BNS, il Consiglio federale intende verificare e, se del caso, precisare e sviluppare ulteriormente le basi normative e le condizioni quadro esistenti. Il Consiglio federale ritiene necessario ampliare il potenziale di approvvigionamento di liquidità in caso di crisi mediante il prestatore di ultima istanza (LoLR), ricorrendo a linee di liquidità sia ordinarie che straordinarie. Nel rafforzamento del dispositivo LoLR rientra anche l'obbligo prudenziale delle banche di predisporre garanzie, per cui nell'attuazione di una simile esigenza si deve tenere conto dei modelli di attività eterogenei delle banche, della garanzia di un buon rapporto costi-benefici e della pianificabilità. In aggiunta, si deve verificare la possibilità di ridurre il problema della stigmatizzazione e di aumentare la trasferibilità del sostegno alla liquidità all'interno di uno stesso gruppo bancario. Le banche devono inoltre ampliare per quanto possibile l'accesso alle linee di liquidità offerte dalle banche centrali estere.

2.4 Vigilanza della FINMA, della BNS e dell'ASR da parte della Confederazione

2.4.1 Vigilanza della FINMA da parte del DFF / del Consiglio federale

La CPI constata che, nel corso degli anni, le relazioni tra il DFF e la FINMA sono state di intensità variabile. Il Consiglio federale tiene a precisare che attualmente la collaborazione tra il DFF e la FINMA è salda ed estremamente costruttiva. Dal 2023 viene dato seguito alla richiesta della CPI di verbalizzare sistematicamente i colloqui tra il DFF e la FINMA attraverso i vari canali istituzionalizzati. Inoltre, a novembre 2024 l'Esecutivo ha deciso di documentare i colloqui annuali con la FINMA e la BNS nel verbale allargato delle decisioni del Consiglio federale.

2.4.2 Vigilanza dell'ASR da parte del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

La CPI critica il fatto che la vigilanza amministrativa dell'ASR da parte del DFGP sia scarsamente esercitata. Il Consiglio federale fa presente che la cautela nell'ambito della vigilanza dell'ASR è prevista dalla legge. Secondo l'articolo 38 della legge del 16 dicembre 2005¹⁶ sui revisori (LSR), la cautela si limita in generale alla nomina del consiglio d'amministrazione e all'approvazione del rapporto di lavoro del direttore nonché all'approvazione degli obiettivi strategici e del rapporto di gestione. A ciò si aggiunge il controlling degli obiettivi strategici (breve rapporto e un rapporto dettagliato ogni quattro anni) nonché i colloqui regolari tra i proprietari.

¹⁶ RS 221.302

2.4.3 Vigilanza della BNS da parte del DFF / del Consiglio federale

La CPI lamenta il fatto che, oltre agli organi previsti dal «memorandum of understanding» (MoU) concernente la collaborazione tripartita, non esistono canali istituzionalizzati tra la BNS e le autorità responsabili dei mercati finanziari del DFF. Inoltre, suggerisce di rafforzare e di istituzionalizzare gli scambi tra il DFF e la BNS. Il Consiglio federale rammenta che già oggi lo scambio tra le autorità responsabili dei mercati finanziari dell'Amministrazione federale e la BNS avviene in modo stretto e regolare. Ad esempio, almeno tre volte all'anno la Direzione generale della BNS partecipa alle riunioni della delegazione del Consiglio federale sulle questioni finanziarie. Inoltre, il capo del DFF e il presidente della Direzione generale della BNS intrattengono colloqui bilaterali a cadenza regolare. L'Esecutivo è comunque disposto a esaminare un'istituzionalizzazione estesa dello scambio con la BNS.

2.5 Gestione delle crisi da parte del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, della FINMA e della BNS

2.5.1 Gestione nell'ambito dell'inasprimento della crisi (estate 2022–marzo 2023)

La CPI considera adeguato il momento della convocazione dello stato di crisi in seno al CC, ossia a inizio ottobre 2022. Inoltre, valuta l'ampia rappresentanza all'interno dell'organo direttivo e del CC come vantaggio per una buona gestione delle crisi. Tuttavia, ravvisa un potenziale di miglioramento nell'ambito dello scambio di informazioni tra le autorità coinvolte e dell'integrazione dei contatti informali. Il Consiglio federale condivide questa valutazione della CPI e, nel suo rapporto sulla stabilità delle banche¹⁷, ha previsto di adottare una serie di misure per consolidare la collaborazione tra le autorità interessate.

La CPI constata altresì che, vista la mancanza di compatibilità tra i sistemi informatici degli attori principali, non erano disponibili canali di comunicazione sicuri. Da allora si lavora all'eliminazione degli ostacoli tecnici. Inoltre, secondo la Commissione sussiste necessità di intervento nell'ambito del flusso di informazioni tra le singole autorità e i vari livelli. Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui è imperativo garantire questo flusso.

Per quanto riguarda la cooperazione tra FINMA e le autorità estere nel caso CS, la CPI sottolinea le difficili circostanze a seguito della mancata fornitura dei dati da parte di CS. In virtù di queste conoscenze, acquisite sulla base del rapporto sulla stabilità delle banche¹⁸, il Consiglio federale prevede di inasprire i requisiti per la fornitura di informazioni all'autorità di vigilanza sulla situazione della liquidità (misura 25).

¹⁷ FF 2024 1023

¹⁸ FF 2024 1023

La Commissione valuta insufficiente l'informazione del Consiglio federale a partire dall'autunno 2022 sino a fine dicembre 2022, come anche il trasferimento dell'affare al momento del cambio al vertice del dipartimento a fine 2022. La CPI ritiene inoltre le informazioni condivise con il Consiglio federale nel 2023 solo in parte appropriate. L'Esecutivo fa presente che, nel corso del 2023, è stato informato dal DFF in modo regolare e appropriato sia in forma scritta che orale. Questo ha permesso al Collegio governativo, in base alle informazioni ricevute, di svolgere una valutazione approfondita su vantaggi e svantaggi dei singoli scenari, nonché delle implicazioni susseguenti.

Il Consiglio federale prende atto del fatto che, secondo la CPI, le autorità hanno coperto, nel quadro dei loro lavori preparatori, le principali misure possibili e approfondito in modo confacente le varie opzioni, senza fissarsi subito in un dato scenario. Ciò detto, la Commissione giunge alla conclusione che, nel complesso, le stime dei costi delle autorità sono plausibili e condivisibili, considerata la grande incertezza del momento. Per contro, la CPI deplora il fatto che il Consiglio federale non sia stato informato tempestivamente su tali stime e, in particolare, sulle analisi macroeconomiche. L'Esecutivo fa presente che la fase acuta della crisi è iniziata prima della conclusione delle analisi in corso e prima di essere stato informato in merito.

Infine, la CPI ravvisa necessità di intervento nell'ambito dei requisiti per il trasferimento dell'affare al momento del cambio al vertice del dipartimento. Il Consiglio federale rimanda alle direttive di cui al Promemoria per i membri del Consiglio federale e per il cancelliere della Confederazione che, a seguito di una raccomandazione delle Commissioni delle finanze e delle Commissioni della gestione, ha ripreso nel 2016 nel suo rapporto del 21 novembre 2014¹⁹ sul progetto informatico INSIEME.²⁰ Le direttive prevedono che il capodipartimento uscente debba assicurare il trasferimento delle conoscenze al proprio successore. La CaF mette a disposizione un'apposita lista di controllo, sottoposta al momento a una rielaborazione integrale in cui si tiene conto in particolar modo anche dell'aspetto della forma scritta nel trasferimento di un affare. Secondo il Consiglio federale, la questione summenzionata viene così regolata chiaramente e perciò non vi è un'ulteriore necessità di intervento.

2.5.2 Gestione dell'ultima fase della crisi, dal 5 al 19 marzo 2023

Per quanto riguarda l'ultima fase della gestione della crisi, la CPI commenta positivamente la disponibilità e la flessibilità degli attori coinvolti. Per contro, critica la verbalizzazione delle discussioni, in parte mancante. Il Consiglio federale accetta la critica e pensa che la mancanza dei verbali sia da ricondurre, tra l'altro, alla situazione estremamente difficile e di particolare urgenza. Inoltre, per motivi di mantenimento del segreto la cerchia delle persone coinvolte doveva rimanere la più piccola possibile. Di conseguenza si è rinunciato a coinvolgere persone alle quali non era affidato alcun

19 FF 2015 5195

²⁰ N. 1.25 del Promemoria: «Trasferimento delle conoscenze in caso di cambio al vertice dei dipartimenti e della Cancelleria federale» e rispettiva lista di controllo.

compito in materia. Il Consiglio federale è dell'avviso che questa cerchia ristretta abbia contribuito in maniera sostanziale a superare con successo la crisi, perché non sono trapelate indiscrezioni almeno fino alle negoziazioni di fusione tra le due banche interessate, avvenute negli ultimi giorni.

Secondo la CPI, durante l'ultima fase della gestione della crisi le banche non avevano alcun interlocutore di riferimento centrale. Il Consiglio federale sottolinea che ciò è dovuto alla legge, per via dei diversi ruoli e delle differenti competenze degli attori. Le singole autorità erano in contatto con le banche nel quadro dei loro compiti nella loro sfera di competenza. Stando al MoU, l'organo direttivo è un organo di coordinamento delle attività delle autorità coinvolte e, la sua direzione non possiede la facoltà di impartire istruzioni alle due autorità indipendenti BNS e FINMA. Secondo il Consiglio federale, né l'attuale ordinamento delle competenze né la mancanza di un interlocutore di riferimento centrale hanno comportato problemi. Lo stesso dicasi per la CPI che, all'interno del suo rapporto, non ha aggiunto nulla in merito.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente la valutazione della CPI, secondo cui la collaborazione con le autorità estere è stata adeguata ed efficace. Lo stesso vale per la considerazione positiva della Commissione per quanto concerne il coinvolgimento dell'intero Consiglio federale, nonché l'elaborazione parallela di tre opzioni durante l'ultima fase della gestione della crisi. La CPI è dell'avviso che il ruolo attivo di mediatore delle autorità abbia consentito di raggiungere in poco tempo, nel quadro delle negoziazioni, un risultato che tenesse conto delle principali esigenze degli attori interessati. Fa riferimento a una possibile contraddizione tra il ruolo attivo delle autorità e un'affermazione della capodipartimento in occasione della conferenza stampa del 19 marzo 2023, secondo cui non si trattava di un salvataggio di CS da parte dello Stato. Per il Consiglio federale è evidente che, a differenza del precedente caso di UBS, nel caso di CS è stata realizzata un'acquisizione privata e che la Confederazione non ha partecipato finanziariamente all'operazione, anche se, nell'ambito dell'acquisizione, sono state approntate consistenti misure di accompagnamento e sostegno da parte dello Stato.

Il Consiglio federale ha preso inoltre atto che la CPI è del suo stesso avviso riguardo alla legittimità dell'introduzione basata sul diritto di necessità del PLB, dell'introduzione di mutui supplementari a sostegno della liquidità (ELA+), dell'azzeramento degli strumenti AT1 richiesto dalla FINMA e dell'emanazione in virtù del diritto di necessità delle competenze della Confederazione per la conclusione di un contratto di garanzia a favore di UBS e che, nel complesso, la soluzione scelta è stata efficace e appropriata. Anche per quanto fatto nell'ambito della comunicazione la Commissione ha espresso un giudizio molto positivo.

Per il Consiglio federale la critica della CPI sull'esclusione per un tempo limitato del principio della trasparenza in virtù dell'articolo 6 della legge del 17 dicembre 2004²¹ sulla trasparenza (LTras) è condivisibile. Nelle sue spiegazioni all'ordinanza di necessità per il CS, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di un'estesa trasparenza nel contesto della concessione di mutui a sostegno delle liquidità garantiti mediante una garanzia in caso di dissesto. Nel contempo ha ricordato che simili informazioni e dati delle banche interessate contengono segreti d'affari o di fabbrica-

²¹ RS 152.3

zione ai sensi della LTras e che, nell’interesse di una situazione giuridica chiara, ha escluso l’accesso a documenti ufficiali in merito. L’incertezza giuridica correlata avrebbe potuto ostacolare lo scambio di informazioni tra DFF e BNS da una parte e tra UBS e CS dall’altra, perché queste ultime avrebbero temuto la divulgazione di informazioni sensibili. Il Consiglio federale è tuttavia disposto a fare analizzare le questioni sollevate in relazione all’accesso alle informazioni secondo la LTras in situazioni di crisi e ha conferito al DFGP un mandato in tal senso.

2.6

Conoscenze sovraordinate

Nel suo rapporto la CPI conclude che la FINMA, la BNS e il DFF hanno esercitato le proprie competenze e che, in generale, hanno comunicato le informazioni necessarie alle altre autorità. Ciononostante, la Commissione ha individuato un potenziale di miglioramento.

Riguardo alla collaborazione tra la BNS, la FINMA e il DFF, la CPI ritiene necessario designare un ufficio che assuma la direzione in caso di conflitti e che si occupi della preparazione di decisioni sovraordinate. In tal caso occorre garantire un accesso diretto al Consiglio federale. Quest’ultimo fa presente che, secondo il MoU, spetta al capo del DFF dirigere l’organo direttivo. Già oggi, peraltro, il DFF prepara le decisioni sovraordinate che vengono portate direttamente in Consiglio federale. Come affermato nel suo rapporto sulla stabilità delle banche²², l’Esecutivo è tuttavia disposto a esaminare le modifiche delle competenze istituzionali e gli adeguamenti in materia di collaborazione tra le autorità nell’ottica di un rafforzamento del dispositivo volto alla gestione delle crisi (misura 37).

In merito alla ripartizione delle competenze nell’ambito della vigilanza delle società di revisione, il Consiglio federale è disposto a esaminare da un lato la possibilità di apportare adeguamenti nell’impiego delle società di audit nella vigilanza delle banche (misure 10 e 11) e, dall’altro, di migliorare la collaborazione tra l’ASR e la FINMA.

Per quanto attiene alla collaborazione all’interno del Consiglio federale, l’Esecutivo condivide l’opinione della CPI: non si può, in virtù del principio dipartimentale, invalidare la capacità di agire del Consiglio federale provocando una crisi solo perché a quest’ultimo non vengono rivelate informazioni importanti. Il Consiglio federale sottolinea che ciò non è accaduto nel caso in esame, visto che nel primo trimestre del 2023 era adeguatamente informato, documentato e aveva la capacità di agire.

In relazione alla questione sollevata dalla CPI sulla tracciabilità delle discussioni del Consiglio federale e sulle rispettive decisioni, il Consiglio federale è dell’avviso che i verbali allargati delle sedute del Consiglio federale sono già redatti in maniera da assicurare la tracciabilità delle sue discussioni e decisioni. Al proposito rinvia a due

²² FF 2024 1023

suoi pareri: il primo sul rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federale del 17 novembre 2023²³ sulle indiscrezioni sugli affari del Consiglio federale concernenti la pandemia di COVID-19; il secondo sul rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 marzo 2013²⁴ concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012. Stando al secondo parere, i membri del governo «devono poter esprimere i loro pensieri, scambiare le loro riflessioni, discutere le rispettive opinioni e, in particolare durante le deliberazioni, anche cambiare opinione senza pressione esterna, con la massima libertà possibile e senza doversi giustificare in seguito. In questa prospettiva una verbalizzazione troppo dettagliata sarebbe controproducente e potrebbe avere conseguenze negative sulla qualità delle deliberazioni e delle decisioni del governo.»

Riguardo al coinvolgimento degli altri uffici federali interessati, il Consiglio federale condivide l'opinione della CPI secondo cui, laddove possibile, bisogna garantire il coinvolgimento di tutte le autorità interessate. Come la CPI, anche l'Esecutivo ritiene importante coinvolgere l'UFG precocemente e tempestivamente. Il Consiglio federale tiene a precisare che questo Ufficio è già stato coinvolto nell'autunno del 2022, nonché subito dopo l'inizio della fase acuta della crisi a partire dal 15 marzo 2023. Nell'ultima fase della gestione della crisi, a marzo 2023, l'UFG ha dovuto lavorare sotto pressione per via delle scadenze molto ristrette; una situazione che hanno vissuto anche tutti gli altri attori coinvolti, indipendentemente dal momento in cui sono intervenuti.

Inoltre, la CPI sottolinea l'importanza del coinvolgimento tempestivo e continuo dell'UFG nell'emanazione di atti basati sul diritto di necessità. Chiede al Consiglio federale di portare avanti le proprie riflessioni sul rafforzamento del ruolo dell'UFG in tempi di crisi. L'Esecutivo ritiene, al pari della CPI, che l'UFG debba essere messo nelle condizioni di mettere a disposizione personale idoneo a preparare la legislazione in caso di crisi imminenti e di supportare gli uffici specializzati in situazioni analoghe. Nel contempo, secondo il Consiglio federale è indispensabile che gli uffici specializzati siano preparati a crisi imminenti nel senso di una vera e propria gestione di una crisi, anche nell'ambito della legislazione. A prescindere dalle situazioni di crisi, l'UFG ha rafforzato il controllo normativo preventivo istituendo un'unità propria (ambito direzionale Accompagnamento legislativo). In relazione al suo rapporto del 19 giugno 2024 sul ricorso al diritto di necessità (rapporto del Consiglio federale in adempimento dei postulati 23.3438 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 24 marzo 2023 e 20.3440 Schwander del 6 maggio 2020), il Consiglio federale ha incaricato l'UFG di esaminare come potrebbe essere rafforzato il controllo normativo preventivo da parte dell'UFG, specialmente in situazioni di crisi, e di presentargli un rapporto entro la fine del 2025. Il mandato è stato conferito all'UFG conformemente al parere del Consiglio federale del 29 settembre 2023²⁵ sulla raccomandazione 1 formulata nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19. Tramite il giudizio della CPI, il

²³ FF 2024 336, pag. 6.

²⁴ FF 2013 4949

²⁵ FF 2023 2247

Consiglio federale attesta la valutazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, secondo cui tale controllo preventivo è essenziale e che deve poter essere svolto efficacemente dall'UFG anche in situazioni di crisi. Occorre notare che, nella fattispecie, l'UFG ha svolto il proprio ruolo.

Secondo la CPI, un maggiore coinvolgimento della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) avrebbe potuto fornire spunti preziosi. In relazione alla gestione della crisi, il Consiglio federale fa presente che la SECO non svolge un ruolo specifico nell'ambito della stabilità dei mercati finanziari, né all'interno degli organi e dei processi costituiti per gestire le crisi finanziarie. Di conseguenza, anche le competenze legali della FINMA e della BNS, ovvero la condivisione di informazioni non pubbliche relative ai singoli attori dei mercati finanziari, si limitano allo scambio con il DFF. Nondimeno, per il Consiglio federale è importante garantire il coinvolgimento della SECO nel suo ambito di competenza, come avviene ad esempio nel quadro dell'analisi della crisi di CS o delle analisi d'impatto della regolamentazione.

Per quanto concerne il coinvolgimento della Commissione della concorrenza (COMCO), la CPI deduce che un coinvolgimento tempestivo avrebbe permesso di integrare, nei lavori preparatori e nelle negoziazioni, le conoscenze specialistiche di quest'ultima. Pur accettando l'opinione della CPI, il Consiglio federale ribadisce che, per motivi di mantenimento del segreto, la cerchia delle persone coinvolte doveva rimanere ristretta possibilmente a lungo.

Nel suo rapporto la CPI si esprime anche in merito alla priorizzazione della protezione dei creditori rispetto alle esigenze del diritto in materia di concorrenza. Poiché la FINMA può riprendere le competenze della COMCO se lo motiva con la protezione dei creditori e il parere della COMCO non è vincolante per la FINMA, la CPI suggerisce di definire in maniera più chiara l'espressione «protezione dei creditori». Il Consiglio federale è disposto a esaminare in modo più approfondito questa richiesta e nel contempo riafferma che nella crisi di CS non vi era alcuna incertezza sulla competenza della FINMA.

Inoltre, la CPI si sofferma sulle domande sul ruolo e sulla posizione dell'azionariato. In sostanza invita a verificare il ruolo dei diritti degli azionisti nell'ambito delle grandi imprese di rilevanza sistematica, ad esempio relativamente al rafforzamento della posizione dei piccoli azionisti. Il Consiglio federale ritiene giustificate le domande sul ruolo dell'azionariato, che non riguardano soltanto il settore finanziario. La Svizzera ha già attuato importanti misure per rafforzare il ruolo degli azionisti. Il diritto della società anonima è stato sottoposto recentemente a una revisione totale. Le disposizioni del diritto della società anonima riveduto sono entrate in vigore solo il 1° gennaio 2023. Il Consiglio federale ritiene che sarebbe prematuro sottoporre già adesso a una nuova revisione alcune singole disposizioni prima di aver maturato le prime esperienze a seguito della riforma.

Inoltre, secondo la CPI il comportamento scorretto da parte dei membri della gestione di CS è da ricondurre allo scarso senso di responsabilità nei confronti dell'economia svizzera. Di conseguenza, la Commissione raccomanda di esaminare i criteri di concessione vigenti sia a livello individuale che a livello della direzione e del consiglio di amministrazione in qualità di organo principale di una banca. In tale contesto oc-

corre tenere maggiormente conto degli interessi generali della piazza economica svizzera. Il Consiglio federale è dello stesso avviso della CPI, secondo cui bisogna aumentare il senso di responsabilità dei dirigenti delle banche di rilevanza sistematica. Tuttavia, non vi sono indizi secondo cui i requisiti in materia di provenienza o domicilio di un membro del consiglio di amministrazione di un’impresa si traducano in una governance migliore o in una minore propensione al rischio.

Infine, la Commissione formula alcune affermazioni sull’applicazione della legge del 13 dicembre 2002²⁶ sul parlamento (LParl) per la CPI. Esse riguardano lo status del Consiglio federale ai sensi dell’articolo 167 LParl, i diritti degli interessati secondo l’articolo 168 LParl nonché altri adeguamenti puntuali. Poiché compete al Parlamento stabilire come intende organizzare l’alta vigilanza sul Consiglio federale e sull’Assemblea federale, l’Esecutivo non si esprime in merito.

²⁶ RS 171.10

3

Parere del Consiglio federale sulle raccomandazioni, sulle mozioni e sui postulati della Commissione

Sulle raccomandazioni, sulle mozioni e sui postulati della CPI, il Consiglio federale prende posizione come segue.

Raccomandazioni

Raccomandazione n. 1

Il Consiglio federale è esortato a considerare adeguatamente le interdipendenze internazionali delle SIB e le dimensioni relativamente importanti della restante G-SIB svizzera nella futura impostazione della regolamentazione TBTF. Nel farlo dovrà dare maggior peso agli interessi della stabilità finanziaria e dell'economia nel suo complesso come anche ai pareri congiunti degli organi responsabili della stabilità finanziaria. La Commissione chiede inoltre al Consiglio federale di integrare nei suoi rapporti di valutazione conformemente all'articolo 52 LBCR un'analisi strategica completa concernente l'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF.

Il Consiglio federale condivide il parere della CPI secondo cui, nella futura configurazione della regolamentazione TBTF, debbano essere adeguatamente considerate le interdipendenze delle SIB a livello internazionale e le dimensioni, importanti in termini di paragone, delle G-SIB svizzere rimanenti. L'Esecutivo ha considerato questi aspetti nel suo rapporto sulla stabilità delle banche²⁷, ad esempio con misure orientate in modo mirato alle attività internazionali nell'ambito delle esigenze in materia di capitale o della capacità globale di liquidazione (ad es. misure 15, 31 e 32).

Il Consiglio federale accetta altresì di adottare anche nei suoi prossimi rapporti, conformemente all'articolo 52 LBCR, un approccio globale improntato alla strategia nell'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF. Visto l'ampliamento dell'obiettivo, esso ritiene tuttavia più opportuno presentare al Parlamento un rapporto ogni quattro anni anziché ogni due, ed è disposto a elaborare una modifica del mandato legale in questo senso. Il DFF continuerebbe a informare le Commissioni competenti regolarmente e secondo necessità sullo sviluppo di standard rilevanti sul piano internazionale in occasione dell'informazione semestrale sulle questioni finanziarie internazionali.

Il Consiglio federale è disposto ad accettare la raccomandazione n. 1.

²⁷ FF 2024 1023

Raccomandazione n. 2

Nell’ambito della gestione dei rischi, il Consiglio federale è esortato ad esaminare da un lato in quali casi l’introduzione di un cosiddetto diritto di escalation al suo livello è appropriata e dall’altro le misure necessarie per introdurre tale diritto. Occorre tenere conto specialmente dei rischi per il Consiglio federale. È altresì esortato a garantire la transizione tra gestione dei rischi e gestione delle crisi e a creare a tale scopo un canale istituzionalizzato. In particolare, il Consiglio federale esamina come possa essere rafforzato il ruolo della CSG in questo settore.

Nel suo parere, il Consiglio federale rinvia al rapporto del 30 gennaio 2018²⁸ delle Commissioni della gestione delle Camere federali sui rischi. Ribadisce il suo parere, esposto peraltro nel rapporto, secondo cui un simile passaggio è possibile già ora e che nella prassi si possono applicare strumenti adeguati. Per quanto concerne la transizione dalla gestione dei rischi alla gestione delle crisi, il Consiglio federale rinvia alla nuova OCAF che presumibilmente entrerà in vigore il 1° febbraio 2025, attraverso la quale sarà rafforzata l’anticipazione delle crisi a livello interdipartimentale e sovradipartimentale. In tal modo risulterà rafforzato anche il ruolo della CSG in questo ambito. Il Consiglio federale sottolinea che, anche in presenza di un canale istituzionalizzato per la transizione suddetta, le autorità non avrebbero potuto gestire altriimenti la crisi di CS. Al riguardo ritiene che non vi sia motivo di intervenire ulteriormente.

Raccomandazione n. 3

Il Consiglio federale è esortato a creare le necessarie condizioni affinché la FINMA attui e possa attuare efficacemente i suoi procedimenti di enforcement. In particolare occorre verificare se l’articolo 22 capoverso 2 LFINMA debba essere modificato per permettere, in linea di principio, alla FINMA di comunicare su singoli procedimenti di enforcement nei confronti di banche di rilevanza sistemica. Al riguardo deve essere tenuta specialmente in considerazione la situazione giuridica all’estero in riferimento alla comunicazione pubblica delle autorità di vigilanza.

Nel rapporto sulla stabilità delle banche²⁹, il Consiglio federale valuta positivamente il fatto che la FINMA fornisca estese informazioni al pubblico sull’avvio di accertamenti o di un procedimento. Questa attività informativa esplica un effetto preventivo e offre forti incentivi agli istituti finanziari e ai responsabili delle decisioni. L’Esecutivo ha pertanto deciso di attuare questa misura (misura 5). Di conseguenza, l’attuazione della raccomandazione n. 3 è ora sulla buona strada.

²⁸ FF 2018 2007, 2015

²⁹ FF 2024 1023

Raccomandazione n. 4

Il Consiglio federale è esortato a verificare se la qualità e la quantità dei fondi propri delle SIB sono sufficientemente salvaguardate con le attuali esigenze, affinché la solidità delle SIB sia garantita.

Il Consiglio federale condivide l'obiettivo della CPI di garantire la solidità delle SIB e, al riguardo, rinvia alle considerazioni contenute nel suo rapporto sulla stabilità delle banche³⁰. In esso, l'Esecutivo ha previsto di applicare le esigenze in materia di fondi propri per le SIB in modo più rigoroso, di introdurre elementi previsionali nei supplementi di fondi propri del «pilastro 2» specifici all'istituto e, in particolare, di rafforzare la copertura con fondi propri per le partecipazioni estere (misure 14, 15 e 18). La raccomandazione n. 4 è quindi in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 5

La CPI esorta il Consiglio federale a considerare un disegno di legge per le SIB che limiti i rimedi giuridici e abbrevi notevolmente le procedure di ricorso contro le decisioni prudenziali della FINMA.

Il Consiglio federale condivide la valutazione della CPI e rinvia al suo rapporto sulla stabilità delle banche, in cui ha annunciato di voler limitare i rimedi giuridici e di ridurre la durata delle procedure di ricorso nel caso di decisioni prudenziali pronunciate dalla FINMA, garantendo il principio della proporzionalità e i diritti procedurali fondamentali (misura 9). La raccomandazione n. 5 è quindi in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 6

La CPI invita il Consiglio federale a migliorare la trasparenza e la tracciabilità dei processi ispettivi svolti dall'ASR presso le SIB, in particolare documentando in modo più formalizzato e sistematico le decisioni sulla portata delle ispezioni. Inoltre è necessario adeguare la frequenza e la portata delle ispezioni al rischio riferito alle SIB e introdurre un approccio di vigilanza più dinamico.

L'ASR esercita la sua sorveglianza in funzione dei rischi (art. 8 dell'ordinanza del 17 marzo 2008³¹ sulla sorveglianza ASR) e quindi in modo dinamico già oggi. Ha svolto ogni anno un controllo degli organi di revisione di CS dal 2008 e del rispettivo mandato di revisione dal 2012. Per quanto è dato a constatare, l'ASR ha ravvisato un margine di miglioramento, ma non ha formulato constatazioni che potessero mettere in discussione i risultati dei controlli presso CS. La frequenza e la portata delle ispezioni dell'ASR seguono l'approccio in funzione dei rischi succitato. La documentazione delle pertinenti decisioni interne può essere però redatta con un maggior grado di dettaglio. Il Consiglio federale reputa la raccomandazione n. 6 in parte attuata, ma intende programmare ulteriori miglioramenti.

³⁰ FF 2024 1023

³¹ RS 221.302.33

Raccomandazione n. 7

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurare che l'ASR verifichi approfonditamente l'attuazione delle misure correttive. Per farlo va privilegiato un approccio sistematico piuttosto che i controlli a campione al fine di garantire la piena conformità agli standard di qualità.

Il controllo sistematico dell'attuazione delle misure correttive da parte delle imprese di revisione è, a seconda delle circostanze, molto impegnativo in termini di risorse e contravviene al principio della sorveglianza esercitata in funzione dei rischi (v. raccomandazione 6). Per quanto è dato a constatare, nel caso CS non vengono menzionati esempi nei quali l'approccio in funzione dei rischi avrebbe comportato delle criticità. Pertanto, quale alternativa è necessario esaminare se in futuro occorrerà documentare in modo più chiaro come viene effettuato il controllo sull'attuazione delle misure ed eventualmente esporre i motivi per cui questo non viene fatto sistematicamente. Il Consiglio federale accetta la raccomandazione n. 7 in tal senso.

Raccomandazione n. 8

La Commissione esorta il Consiglio federale a garantire che la collaborazione e lo scambio di informazioni tra la FINMA e l'ASR si intensifichino e il relativo coordinamento migliori. A tal proposito va esaminata la possibilità di adottare una convenzione di collaborazione maggiormente vincolante ad esempio nel quadro di un Memorandum of Understanding.

È necessario promuovere un intenso scambio a livello strategico sugli istituti finanziari a rischio e a livello operativo sugli audit finanziari (financial audit, FA) e prudenziali (regulatory audit, RA) per garantire una vigilanza continua, armonizzata e basata sui rischi. Inoltre deve essere garantito che l'ASR riceva tutte le indicazioni rilevanti dalla FINMA e le integri sistematicamente nella sua strategia di vigilanza. Occorre in aggiunta verificare la necessità di definire in generale una «modalità di crisi» formale per rafforzare la collaborazione tra l'ASR e la FINMA in tempi di crisi.

L'ASR svolge già oggi la sua attività di vigilanza in funzione dei rischi. Inoltre, la FINMA e l'ASR sono tenute per legge a collaborare reciprocamente (art. 28 cpv. 2 della legge del 22 giugno 2007³² sulla vigilanza dei mercati finanziari [LFINMA] e art. 22 LSR). Di conseguenza, entrambe le autorità devono poter confidare nel fatto che ciascuna di esse trasmetta all'altra tutte le informazioni rilevanti ai fini della sua attività di vigilanza. Dal rapporto non risulta che l'ASR non abbia elaborato tutte le indicazioni ricevute dalla FINMA e che non ne abbia tenuto conto nella sua strategia di vigilanza laddove fossero state rilevanti. Il Consiglio federale è tuttavia disposto ad accogliere la raccomandazione n. 8 e a valutare l'aggiornamento dell'attuale accordo di collaborazione.

³² RS 956.1

Raccomandazione n. 9

Il Consiglio federale è invitato a esaminare quali misure concertate a livello internazionale e mirate possono essere adottate nei casi di una corsa agli sportelli (bank run) digitale.

Nel rapporto sulla stabilità delle banche, il Consiglio federale ha ampiamente analizzato le ripercussioni della digitalizzazione sul comportamento della clientela nel quadro di una crisi bancaria. Alcune delle sue misure proposte, segnatamente nell'ambito della liquidità, sono improntate concretamente a questa nuova circostanza (misure 24, 25, 28 e 29). Inoltre, la questione è analizzata nel quadro di alcuni lavori in corso sul piano internazionale. Pertanto, la raccomandazione n. 9 è già in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 10

La Commissione esorta il Consiglio federale a vegliare affinché il DFF e la BNS si informino reciprocamente in modo più proattivo su importanti sviluppi riguardanti le banche di rilevanza sistematica e le loro ripercussioni sulla stabilità finanziaria. Questo scambio di informazioni può avvenire nell'ambito delle strutture ordinarie esistenti o mediante la conclusione di un altro MoU bilaterale tra il DFF e la BNS.

Il Consiglio federale afferma che già oggi i servizi dell'Amministrazione federale competenti del mercato finanziario e la BNS intrattengono un intenso e regolare scambio di informazioni. La Direzione generale della BNS, ad esempio, partecipa almeno tre volte all'anno alle riunioni della delegazione del Consiglio federale sulle questioni finanziarie. Una volta all'anno si tiene un incontro tra il presidente della Direzione generale della BNS e l'intero collegio del Consiglio federale. Inoltre, il presidente stesso e il capo del DFF intrattengono colloqui bilaterali a cadenza regolare, ad esempio in occasione di visite comuni ai vertici del FMI e della Banca mondiale nonché durante gli incontri dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G20. Ciononostante, l'Esecutivo è disposto a esaminare un'istituzionalizzazione estesa dello scambio con la BNS. In questo senso intende accettare la raccomandazione n. 10.

Raccomandazione n. 11

La Commissione esorta il Consiglio federale a documentare in forma appropriata i contenuti discussi con la BNS nell'ambito degli scambi periodici sulla situazione economica e sulla politica monetaria (art. 6 LBN) e quelli discussi con la FINMA nell'ambito degli scambi sulla strategia dell'attività di vigilanza e su questioni di attualità della politica finanziaria (art. 21 cpv. 2 LFINMA).

Al riguardo, il Consiglio federale indica che il contenuto del colloquio annuale con la BNS e la FINMA viene documentato mediante note informative e, da novembre 2024, viene riportato nel verbale allargato delle decisioni del Consiglio federale. Secondo l'Esecutivo, la raccomandazione n. 11 è da considerarsi quindi già attuata.

Raccomandazione n. 12

La CPI chiede al Consiglio federale di adoperarsi affinché le autorità del Memorandum of Understanding (MoU) concernente la collaborazione tripartita in materia di stabilità finanziaria e di regolamentazione dei mercati finanziari trasmettano senza indugio le informazioni ai diversi membri degli organi di crisi e tra i diversi livelli (operativo e strategico). In particolare le informazioni contenute nei rapporti annuali della BNS sulla stabilità finanziaria devono essere discusse con tutte le autorità coinvolte.

Inoltre il Consiglio federale deve fare in modo che le autorità del MoU adottino misure affinché gli incontri informali si conformino meglio alle strutture ordinarie del MoU. Eventuali decisioni devono essere prese dagli organi competenti.

Infine deve adoperarsi affinché i corrispondenti sistemi informatici e di comunicazione tra le autorità siano idonei a garantire una stretta collaborazione in tempi di crisi.

Nel rapporto sulla stabilità delle banche³³, il Consiglio federale ha previsto di esaminare se sia il caso di adeguare le competenze istituzionali e la collaborazione tra le autorità in vista di un rafforzamento del dispositivo per la gestione delle crisi (misura 37). Per quanto attiene alle lacune riscontrate dalla Commissione riguardanti i sistemi informatici e di comunicazione tra le singole autorità, la questione è stata presa in carico dal DFF. La raccomandazione n. 12 è quindi in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 13

Il Consiglio federale è esortato ad assicurarsi che in caso di affari importanti sia informato in misura appropriata, se opportuno mediante documentazione scritta. A tal proposito va scelta una procedura che sia in grado di escludere violazioni del segreto d'ufficio. La CPI esorta inoltre il Consiglio federale e il presidente della Confederazione ad avvalersi, in situazioni comparabili, delle competenze di cui all'articolo 12a capoverso 2 e all'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA nonché a far rispettare la modalità scritta per le informazioni al Collegio.

Il Consiglio federale riconosce che le indiscrezioni di cui si è fatta esperienza soprattutto durante e in seguito alla pandemia di COVID-19 hanno reso ardua la gestione di affari particolarmente delicati. Al tempo stesso è chiaramente del parere che gli obblighi di informare statuiti nella LOGA vanno osservati, soprattutto in tempi di crisi. L'Esecutivo desidera pertanto rilevare che è stato informato in modo sistematico e adeguato, sia per via scritta che orale, in merito all'ultima fase della gestione della crisi nella primavera del 2023 e che è stato dunque in grado di svolgere, sulla base delle informazioni ricevute, una valutazione fondata dei vantaggi e degli svantaggi comportati dai singoli scenari nonché delle loro implicazioni. Il Consiglio federale sottolinea inoltre che in tale periodo non sono trapelate indiscrezioni.

³³ FF 2024 1023

Per quanto concerne l'assolvimento delle competenze da parte del presidente della Confederazione secondo gli articoli 12a e 25 LOGA citati nella raccomandazione, il Consiglio federale ritiene che le relative responsabilità siano state assunte sia nel 2022 sia nel 2023, in linea con quanto prescritto dal principio di collegialità. Tale principio non consente di applicare una formula schematica. L'Esecutivo respinge pertanto la presente raccomandazione.

Raccomandazione n. 14

Il Consiglio federale è esortato a riesaminare le regole relative al passaggio di consegne nei dipartimenti. A tal fine deve elaborare un processo istituzionalizzato che vada oltre la semplice lista di controllo.

Il Consiglio federale giudica appropriate le direttive concernenti i cambi al vertice dei dipartimenti previste dal Promemoria per i membri del Consiglio federale e il cancelliere della Confederazione. Tali direttive prevedono che il capodipartimento uscente debba assicurare il trasferimento delle conoscenze al proprio successore. La CaF mette a disposizione un'apposita lista di controllo, sottoposta al momento a una rielaborazione integrale in cui si tiene conto in particolar modo anche dell'aspetto della forma scritta nel trasferimento di un affare. L'Esecutivo ritiene quindi che questi strumenti permettano di disciplinare in modo chiaro la questione della responsabilità al momento del cambio e non considera necessario adottare ulteriori provvedimenti in merito.

Raccomandazione n. 15

La CPI esorta il Consiglio federale ad adoperarsi affinché le autorità interessate adottino i necessari provvedimenti per verbalizzare adeguatamente le loro riunioni in modo da garantire la tracciabilità delle decisioni. In particolare devono essere verbalizzate secondo criteri uniformi le riunioni dei canali di scambio istituzionalizzati tra la SFI e la FINMA, nonché le riunioni che hanno luogo in tempi di crisi acute (p. es. riunioni del CC e dell'OD), anche se soltanto in forma molto succinta.

Il Consiglio federale concorda con la CPI in relazione alla necessità di verbalizzare in modo adeguato gli accordi tra le autorità, ai fini di garantirne la tracciabilità. Già dal 2023 viene dato seguito alla richiesta formulata dalla CPI di verbalizzare in modo pertinente tutti i colloqui tenuti con la FINMA attraverso i vari canali istituzionalizzati. Secondo il Consiglio federale, quindi, la raccomandazione n. 15 viene già attuata.

Raccomandazione n. 16

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che in caso di crisi, per affari che coinvolgono allo stesso modo più autorità, siano disciplinate tempestivamente le responsabilità. Inoltre, in caso di crisi le competenze devono essere chiaramente definite e per i contatti con gli attori esterni deve essere designato un solo e unico interlocutore.

Il Consiglio federale condivide la posizione della CPI secondo cui le responsabilità vanno definite tempestivamente in caso di crisi. Come esposto nel rapporto sulla stabilità delle banche³⁴, l'Esecutivo è disposto a valutare migliorie al disciplinamento della collaborazione tra le autorità coinvolte in un'eventuale crisi finanziaria (misura 37). Secondo il Consiglio federale, il fatto che nel caso concreto non vi fosse un interlocutore di riferimento centrale per gli attori esterni è dovuto invece alla diversità dei ruoli e delle competenze degli attori coinvolti. Occorre inoltre considerare che, stando al MoU, l'organo direttivo è un organo di coordinamento delle attività delle autorità coinvolte e che la sua direzione non possiede la facoltà di impartire istruzioni alle due autorità indipendenti BNS e FINMA. Secondo l'Esecutivo, l'attuale ordinamento delle competenze non ha comportato problemi nel caso in esame e non vi è pertanto necessità di intervenire in merito a tale questione specifica.

Raccomandazione n. 17

La Commissione esorta il Consiglio federale a rispettare il principio di trasparenza dell'Amministrazione anche nell'emanazione del diritto di necessità e ad applicare la legge del 17 dicembre 2004 sulla trasparenza. Esorta inoltre il Consiglio federale, d'intesa con l'IFPDT, la FINMA e la BNS, a eliminare proattivamente eventuali incertezze giuridiche relative al diritto d'accesso a informazioni secondo la LTras in presenza di situazioni come quella verificatasi nel marzo 2023.

Il Consiglio federale condivide in linea di massima la valutazione espressa dalla CPI e intende esaminare la questione delle eventuali incertezze giuridiche in relazione all'applicabilità della LTras in situazioni di crisi. In tal senso è disposto ad accogliere la raccomandazione n. 17.

³⁴ FF 2024 1023

Raccomandazione n. 18

La CPI raccomanda al Consiglio federale di esaminare se la sorveglianza della revisione sulle banche di rilevanza sistemica (SIB) non possa essere conferita alla sola FINMA.

Secondo il Consiglio federale occorre operare una distinzione tra la vigilanza esercitata dall'ASR sulle società di audit secondo la LSR e quella esercitata dalla FINMA sulle SIB, nel cui ambito operano direttamente la FINMA da un lato nonché società di audit dall'altro. La possibilità di trasferire alla FINMA le competenze dell'ASR in materia di sorveglianza dei revisori non è stata presa in considerazione nel rapporto sulla stabilità delle banche. Nello stesso rapporto, invece, l'Esecutivo ha annunciato di voler di valutare la possibilità di abolire o adeguare l'attuale sistema duale di vigilanza (misure 10 e 11). In tal senso, secondo l'Esecutivo la raccomandazione n. 18 è già in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 19

La Commissione invita il Consiglio federale a garantire il coinvolgimento precoce e costante dell'Ufficio federale di giustizia nell'ambito dell'emanazione del diritto di necessità e ad assicurare che le posizioni dell'Ufficio siano portate a conoscenza del collegio in forma adeguata.

In caso di emanazione del diritto di necessità, l'UFG viene coinvolto sistematicamente in tempo utile e le sue posizioni vengono comunicate al Consiglio federale. Su mandato di quest'ultimo, il DFGP sta già esaminando come potrebbe essere rafforzato il controllo normativo preventivo da parte dell'UFG, specialmente in situazioni di crisi. Il DFGP presenterà un rapporto al Consiglio federale entro la fine del 2025 (cfr. il parere del Consiglio federale del 29.9.2023 sulla raccomandazione 1 formulata nel rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle autorità federali nell'ambito della lotta alla pandemia di COVID-19). Di conseguenza, la raccomandazione n. 19 è già in fase di attuazione.

Raccomandazione n. 20

La Commissione esorta il Consiglio federale a esaminare la disposizione legale secondo cui la FINMA può assumere le competenze della COMCO in determinati casi. La Commissione ritiene che occorra chiarire in particolare la definizione dell'espressione «protezione dei creditori» nonché il momento e il termine entro il quale la FINMA deve contattare la COMCO.

L'Esecutivo è disposto a esaminare la definizione dell'espressione «protezione dei creditori» in tale contesto e sottolinea, al contempo, che nel caso della crisi di CS non vi erano incertezze per quanto riguarda la competenza esercitata dalla FINMA.

Mozioni

Mozione n. 1: Adegua gli obiettivi della legislazione TBTF

Il Consiglio federale è incaricato di presentare all’Assemblea federale un disegno in cui l’articolo concernente lo scopo della regolamentazione TBTF (art. 7 cpv. 2 LBCR) sia adeguato sulla base degli insegnamenti tratti dalla crisi di CS.

In base ai suoi obiettivi, la legislazione TBTF deve non solo proteggere il sistema finanziario svizzero, ma anche essere attuabile nel confronto internazionale ed evitare lo scoppio di una crisi finanziaria internazionale.

Il Consiglio federale è disposto a recepire la richiesta della CPI nel quadro dei lavori sul pacchetto di misure concernenti il rapporto sulla stabilità delle banche e propone quindi di accogliere la mozione n. 1.

Mozione n. 2: Limitare le agevolazioni in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB

Il Consiglio federale è incaricato di presentare un disegno di atto legislativo all’Assemblea federale che limiti la concessione di agevolazioni secondo l’articolo 4 capoverso 3 LBCR in relazione alle disposizioni in materia di fondi propri e liquidità per le SIB. La concessione di agevolazioni deve essere trasparente, imperativamente limitata nel tempo e corredata di un chiaro piano di abbandono graduale.

Il Consiglio federale reputa opportuno esaminare la proposta della Commissione, purché questa non entri in contraddizione con l’obiettivo di rafforzare ulteriormente gli strumenti e le competenze della FINMA in materia di vigilanza sulle SIB. L’Esecutivo sottolinea inoltre che in un quadro normativo basato su principi, in cui non viene disciplinato ogni singolo caso ipotizzabile, un’autorità di vigilanza deve disporre del margine di discrezionalità necessario sia per definire inasprimenti che agevolazioni sul piano normativo. Durante la pandemia di COVID-19, ad esempio, in tanti hanno accolto con favore le agevolazioni normative adottate in tempi brevi dalla FINMA per evitare che la concessione di crediti subisse limitazioni per motivi economici. Il Consiglio federale è tuttavia disposto a riesaminare nonché eventualmente a concretizzare le condizioni e i criteri legali per tali singole decisioni prese dalla FINMA e ha conferito al DFF un mandato in merito. In tal senso, l’Esecutivo propone di respingere la mozione n. 2. Qualora la Camera prioritaria dovesse accogliere la mozione, il Consiglio federale chiederà di convertirla in un mandato di verifica.

Mozione n. 3: Accrescere la capacità di imporsi della FINMA

Il Consiglio federale è invitato a esaminare opportune misure per accrescere la capacità di imporsi della FINMA nei confronti delle SIB e a sottoporre tali misure all'Assemblea federale. Le misure da esaminare sono tra l'altro le seguenti:

- a. introdurre la competenza di infliggere multe sia nei confronti delle SIB sia nei confronti di privati;
- b. ampliare la gamma di strumenti a disposizione della FINMA per intervenire preconcettivamente mediante misure differenziate nel tempo;
- c. definire esplicitamente la competenza di ordinare una pianificazione di capitale alle SIB;
- d. adeguare le pertinenti basi legali affinché la FINMA disponga le sue raccomandazioni alle SIB nell'ambito della vigilanza bancaria sostanzialmente in modo formale;
- e. altre misure rispetto a quelle elencate per permettere alla FINMA di affrontare le grandi banche da pari a pari.

La richiesta rientra nel pacchetto di misure adottato dal Consiglio federale il 10 aprile 2024 sulla base sul rapporto sulla stabilità delle banche (misure 1–12, 14, 22, 23 e 32). L'Esecutivo ha proposto di attuare alcune di queste misure e di esaminarne altre. Il Consiglio federale raccomanda quindi di accogliere la mozione n. 3.

Mozione n. 4: Ampliare le competenze della BNS nei confronti delle SIB in relazione all'ELA

Il Consiglio federale è incaricato di modificare le basi legali in modo da conferire alla BNS la competenza di imporre alle SIB misure preparatorie per un eventuale ricorso a un sostegno straordinario di liquidità. È inoltre esortato ad adottare misure che riducano la stigmatizzazione correlata al ricorso all'ELA.

La richiesta rientra nel pacchetto di misure adottato dal Consiglio federale il 10 aprile 2024 (misura 28) sulla base del rapporto sulla stabilità delle banche e sarà attuata in tale ambito. Nel caso specifico la misura può essere attuata in linea di massima introducendo direttamente un requisito prudenziale o prevedendo per la BNS o la FINMA la competenza di impartire ordini. Nel corso dei lavori relativi all'attuazione del pacchetto, vengono altresì esaminate misure volte a ridurre il fenomeno della stigmatizzazione in relazione all'ottenimento di liquidità. Il Consiglio federale sottolinea infine che, per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo sul piano giuridico degli aiuti straordinari alla liquidità, occorre considerare anche la funzione del PLB, in relazione al quale vi è un progetto pendente in Parlamento. In tal senso, l'Esecutivo propone di accogliere la mozione n. 4.

Postulati

Postulato n. 1: Attenuare il rischio di conflitti d'interesse nell'ambito della revisione di banche

La Commissione incarica il Consiglio federale di riesaminare l'attuale disciplinamento della sorveglianza della revisione per le SIB concentrandosi sull'attenuazione del rischio di conflitti d'interesse e di valutare pertinenti misure, per esempio un'attribuzione diretta del mandato o la rotazione obbligatoria delle società di revisione.

La richiesta rientra nel pacchetto di misure che il Consiglio federale ha chiesto di esaminare il 10 aprile 2024 (misure 10 e 11) sulla base del rapporto sulla stabilità delle banche³⁵. L'Esecutivo propone pertanto di accogliere il postulato n. 1.

Postulato n. 2: Verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e rafforzare il ruolo della CaF

Il Consiglio federale è incaricato di verificare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte della CaF e di riferire in merito mediante rapporto. Occorre rafforzare l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi e dunque il ruolo della CaF. In particolare, il Consiglio federale dovrà esaminare l'introduzione di una facoltà di escalation in relazione ai rischi, dalle unità amministrative gerarchicamente subordinate alla CaF. Il Consiglio federale dovrà presentare un piano in tal senso nel suo rapporto.

Il Consiglio federale riconosce la grande importanza di individuare tempestivamente possibili crisi. La nuova ordinanza sull'organizzazione di crisi dell'Amministrazione federale, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° febbraio 2025, dovrebbe già apportare primi miglioramenti in tal senso. Con la stesura del rapporto chiesto con il presente postulato, però, l'aspetto dell'individuazione tempestiva potrà essere esaminato nel dettaglio e si potranno eventualmente identificare e attuare ulteriori misure di miglioramento. Il Consiglio federale propone pertanto di accogliere il postulato n. 2.

Postulato n. 3: Evitare incentivi sbagliati nelle retribuzioni e nella distribuzione dei dividendi delle SIB

Il Consiglio federale è incaricato di valutare quali misure siano necessarie per evitare che i sistemi di retribuzione e la distribuzione dei dividendi delle SIB creino incentivi sbagliati. In particolare non devono essere corrisposte le cosiddette retribuzioni variabili (premi di risultato) in mancanza di risultati positivi dell'attività.

La richiesta rientra nel pacchetto di misure che il Consiglio federale ha chiesto di esaminare il 10 aprile 2024 (misura 3) sulla base del rapporto sulla stabilità delle banche. L'Esecutivo propone pertanto di accogliere il postulato n. 3.

³⁵ FF 2024 1023

Postulato n. 4: Agevolare la governance della FINMA

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare come la disposizione di cui all’articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA possa essere modificata o eventualmente abrogata per agevolare la governance della FINMA in riferimento ai rapporti di lavoro tra direzione e consiglio di amministrazione. In questo contesto deve anche esaminare se e in quali situazioni i procedimenti di enforcement nei confronti di banche di rilevanza sistemica debbano essere considerati affari di grande portata ai sensi dell’articolo 9 capoverso 1 lettera b LFINMA.

La richiesta rientra nel pacchetto di misure che il Consiglio federale ha chiesto di esaminare il 10 aprile 2024 (misura 13, tenuto conto dei risultati della CPI) sulla base del rapporto sulla stabilità delle banche. L’Esecutivo propone pertanto di accogliere il postulato n 4.

Postulato n. 5: Rafforzare l’azionariato nelle grandi imprese di rilevanza sistemica

La Commissione invita il Consiglio federale a esaminare approfonditamente come si possa, per le votazioni su singole decisioni, rafforzare l’azionariato nelle grandi imprese di rilevanza sistemica, in cui non pochi azionisti hanno la maggioranza.

Il diritto della società anonima è stato sottoposto solo di recente a una revisione totale e le relative disposizioni rivedute sono in vigore solo dal 1° gennaio 2023. Il Consiglio federale ritiene che sarebbe prematuro sottoporre già adesso a una nuova revisione alcune singole disposizioni prima di aver maturato le prime esperienze a seguito della riforma. Il Consiglio federale propone pertanto di respingere il postulato n. 5.

Postulato n. 6: Verificare i criteri di garanzia per una maggiore responsabilità delle SIB nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti

Il Consiglio federale è invitato a esaminare se occorre elaborare basi legali in modo che gli organi direttivi delle SIB siano meglio responsabilizzati nei confronti dell'economia nazionale svizzera e dei contribuenti. Al riguardo occorrerebbe verificare se i vigenti criteri di garanzia (requisito generale e integrità nonché idoneità tecnica) riferiti alla persona candidata ma anche riferiti all'organo dell'istituto nel suo insieme debbano essere completati (fra l'altro l'obbligo di domicilio in Svizzera da almeno dieci anni per la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione). Inoltre occorre valutare ulteriori misure mirate.

Il Consiglio federale sottolinea che la legislazione TBTF rafforza di per sé la stabilità e la protezione della clientela delle SIB, tutelando quindi gli interessi dei contribuenti. Le misure previste nel rapporto sulla stabilità delle banche³⁶ riguardanti il governo d'impresa («corporate governance», in particolare la misura 1) affrontano la promozione del senso di responsabilità in seno alle SIB. Per quanto concerne l'introduzione di criteri per i consigli d'amministrazione e i suoi membri, in altri termini dei requisiti del domicilio e della cittadinanza, il Consiglio federale rimanda al suo parere espresso in merito alla mozione 23.3455 Matter, «Imprese di rilevanza sistematica. Garantire decisioni nell'interesse della Svizzera», respinta dal Consiglio nazionale il 10 giugno 2024. Il Consiglio federale propone pertanto di respingere il postulato n. 6.

³⁶ FF 2024 1023