10.054

Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti

Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati

del 30 maggio 2010

Compendio

Situazione iniziale

Nel corso dell'ultimo trimestre 2008 e del primo trimestre 2009, la Confederazione Svizzera dovette adottare due misure riguardanti UBS:

1. *a metà ottobre del 2008, UBS stava affrontando seri problemi di liquidità a causa della crisi finanziaria e delle sue conseguenze, tanto che l'esistenza stessa della banca era minacciata. Non essendo stato possibile procedere a una nuova ricapitalizzazione privata di UBS, il Consiglio federale e la Banca nazionale svizzera (BNS) decisero, il 15 ottobre 2008, di adottare misure concrete per sventare questa minaccia e prevenire un disastro per l'economia svizzera e la stabilità finanziaria del Paese. Quel giorno, il Consiglio federale decise di venire in aiuto a UBS sottoscrivendo un prestito obbligatoriamente convertibile per un ammontare di sei miliardi di franchi. Simultaneamente, la BNS si impegnò a rilevare da UBS attivi «tossici» per un valore massimo di 60 miliardi di dollari[1];*
2. *dopo vari mesi di trattative tra UBS e le autorità americane, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) si vide costretta, il 18 febbraio 2009, a ordinare a UBS la trasmissione dei dati di suoi clienti[2]. Nonostante gli sforzi profusi a partire dal marzo 2008 da diverse autorità svizzere (in particolare dalla Commissione federale delle banche [CFB]/FINMA e dal Dipartimento federale delle finanze [DFF]) per arginare la pressione sempre più insistente delle autorità americane nell'ambito dell'assistenza amministrativa accordata all'organo americano di vigilanza sulle operazioni borsistiche (U.S. Securities and Exchange Commission; di seguito: SEC) e all'autorità fiscale americana (Internal Revenue Service; di seguito: IRS), non fu possibile evitare la trasmissione dei dati.*

La prima misura, ovvero il massiccio intervento finanziario della Confederazione a favore di un'impresa privata, fu di una portata eccezionale per la Svizzera. Lo stesso dicasi per la seconda misura che ebbe conseguenze rilevanti per il nostro Paese: in seguito alla trasmissione dei dati di clienti della banca, nel febbraio 2009 la Svizzera dovette relativizzare la distinzione fatta fino a quel momento tra frode ed evasione fiscale, recepire l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE in materia di doppia imposizione e concedere agli Stati Uniti, nell'estate 2009, l'assistenza amministrativa ampliata nel quadro di una revisione della convenzione di doppia imposizione conclusa tra i due Paesi (CDI)[3].

1 Cfr. cap. 2.5.3.2.
2 Cfr. cap. 3.5.2.4.
3 Cfr. cap. 3.5.4.

Ispezione da parte delle CdG

È dunque in questo contesto che le Commissioni della gestione delle Camere federale (CdG) hanno condotto dal marzo 2009 alla fine del maggio 2010 un'ispezione approfondita per fare luce sull'opportunità e sull'efficacia dell'operato delle autorità svizzere implicate nel periodo precedente le due misure citate. Dato che la valutazione dell'operato di UBS e delle autorità americane non rientra nel quadro dell'alta vigilanza parlamentare, le CdG non hanno indagato su questi temi[4].

Nelle 60 audizioni, tenute nel corso di 30 sedute, le CdG hanno sentito i membri del Consiglio federale e i rappresentanti del DFF, del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), della CFB/FINMA, del Tribunale amministrativo federale, della BNS e di UBS[5]*, nonché diversi esperti esterni. Per valutare l'operato delle autorità prima e durante la crisi finanziaria, rapportandolo anche al contesto internazionale, le CdG hanno commissionato uno studio ad hoc a esperti esterni*[6]*. Hanno esaminato inoltre numerosi documenti e domandato alla Delegazione delle Commissioni della gestione (DCG) di consultare i documenti confidenziali della Cancelleria federale riguardanti le deliberazioni in seno al Consiglio federale*[7].

I principali risultati dell'ispezione condotta dalle CdG sono riassunti qui di seguito. Tuttavia, la lettura di questo compendio non può sostituire la lettura dell'intero rapporto; solo quest'ultimo espone in modo esaustivo l'insieme dei fatti e permette di comprendere le conclusioni a cui le CdG sono giunte.

Inchiesta I: operato delle autorità svizzere in relazione alla crisi

1. Dalle turbolenze finanziarie a una crisi economica e finanziaria mondiale

La crisi finanziaria che ha fatto vacillare grandi banche come UBS e Credit Suisse (CS) ha le sue origini nei problemi del mercato americano delle ipoteche ad alto rischio, il cosiddetto «mercato dei subprime». Se nel 2007 le turbolenze erano soprattutto di natura finanziaria, il fallimento della banca Lehman Brothers il 15 settembre 2008 provocò una crisi di portata mondiale sia sul piano economico che finanziario[8].

Il mercato ipotecario americano dei subprime si era trovato in difficoltà già nel 2006 in seguito al crollo dei prezzi immobiliari. La CFB, che non conosceva gli impegni di UBS su questo mercato, la interrogò in proposito soltanto nel marzo del 2007. A quell'epoca UBS non solo aveva una cognizione erronea della sua esposizione, ma sperava addirittura di poter beneficiare del crollo del mercato dei suprime. Ciò si spiega con il fatto che, viste le valutazioni positive formulate dalle agen-

4 Cfr. cap. 1.2, 2.1.3 e 3.1.2.
5 Cfr. cap. 3.6.8.4.
6 Cfr. cap. 2.9.5.
7 Cfr. cap. 1.5.2.
8 Cfr. cap. 2.1.1, 2.3 e 2.4.

zie internazionali di rating (tripla A)[9]*, la gestione dei rischi di UBS escludeva le esposizioni rivelatesi in seguito più problematiche.*

La crescente incertezza circa l'entità delle perdite e degli ammortamenti che le grandi banche internazionali avrebbero dovuto sopportare sul mercato dei subprime culminò in una grave crisi di fiducia sui mercati monetari interbancari. Il 9 agosto 2007 si giunse al prosciugamento quasi totale delle liquidità sui mercati interbancari, chiaro segnale di una profonda anomalia del funzionamento del sistema bancario.

A partire da quel momento la BNS e la CFB si attivarono e adottarono una serie di misure. Nell'agosto 2007 la BNS intervenne, insieme ad altre banche centrali, con massicce iniezioni di liquidità allo scopo di garantire il funzionamento dei mercati monetari e interbancari; inoltre, rafforzò il monitoraggio dei mercati toccati dalle turbolenze. Parallelamente, la CFB sviluppò, in collaborazione con la BNS, il monitoraggio delle grandi banche; modificò la sua prassi e riorganizzò la divisione Grandi banche. Alla fine di agosto 2007 la CFB decise provvisoriamente l'inasprimento dei requisiti che dovevano essere soddisfatti da UBS e Credit Suisse riguardo all'entità dei fondi propri[10]*.*

Nel gennaio 2008 il capo del DFF fu informato dai presidenti della BNS e della CFB che UBS versava in pessime acque. La situazione era preoccupante e diventava necessario preparare uno scenario d'emergenza – ossia un'opzione di intervento dello Stato a favore della banca. Neppure allora il Consiglio federale venne informato dal capo del DFF della gravità della situazione[11]*.*

Nel marzo 2008 la CFB pretese che Marcel Ospel presentasse le dimissioni da presidente del consiglio di amministrazione di UBS, cosa che Ospel fece in occasione dell'assemblea generale della banca del 23 aprile 2008[12]*.*

Dopo un'estate relativamente calma, il 15 settembre 2008 la banca Lehman Brothers fallì provocando la destabilizzazione del sistema finanziario internazionale e un forte rallentamento della congiuntura. La situazione di UBS peggiorò a tal punto che un aiuto della BNS e della Confederazione divenne inevitabile per garantire la stabilità del sistema finanziario e dell'economia svizzera[13]*.*

Il 20 settembre 2008 il capo del DFF venne contattato dai presidenti della BNS e della CFB, i quali gli comunicarono che la situazione di UBS era estremamente seria[14]*.*

Domenica 21 settembre 2008 i vertici della BNS, della CFB e del DFF incaricati della gestione della crisi furono informati che UBS aveva urgentemente bisogno del sostegno delle autorità; appresero inoltre che il capo del DFF la sera prima era stato colpito da un collasso cardiocircolatorio[15]*. Si trattava dunque di garantire la*

9 Cfr. cap. 2.3.
10 Cfr. cap. 2.5.1.
11 Cfr. cap. 2.5.2.2.
12 Cfr. cap. 2.5.2.6.
13 Cfr. cap. 2.5.3.
14 Cfr. cap. 2.6.3.
15 Cfr. cap. 2.6.3.

supplenza del capo del DFF (da parte del capo del DFGP) e di finalizzare il pacchetto di misure di sostegno.

Nello spazio di pochi giorni, le difficoltà di UBS si erano dunque aggravate a tal punto che la sua sopravvivenza era in pericolo e poteva essere assicurata soltanto con un intervento dello Stato, che la banca richiese ufficialmente il 14 ottobre 2008.

Nella seduta del 15 ottobre 2008, il Consiglio federale decise un pacchetto di misure a sostegno del sistema finanziario. Il pacchetto conteneva in particolare due misure: il trasferimento degli attivi illiquidi di UBS per 60 miliardi di dollari al massimo in una società veicolo finanziata dalla BNS e il consolidamento della base di fondi propri di UBS mediante la sottoscrizione di un prestito obbligatoriamente convertibile della Confederazione per un valore di sei miliardi di franchi[16].

2. Un'organizzazione di crisi senza il coinvolgimento del Consiglio federale

La BNS, la CFB e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) riflettevano già dalla fine degli anni Novanta sulle strutture di coordinamento e di gestione in caso di crisi finanziaria e, più recentemente, sulle opzioni di intervento in caso di tracollo di una grande banca svizzera[17]*. Di conseguenza, quando scoppiò la crisi e si pose la questione di un sostegno statale a UBS, le autorità svizzere non furono colte impreparate: disponevano già di un'organizzazione di crisi strutturata, avevano elaborato possibili scenari di crisi di una grande banca e vantavano una certa esperienza nel campo della collaborazione. Tuttavia, nessuno degli scenari prendeva in considerazione la crisi dell'intero sistema finanziario. Inoltre, l'organizzazione di crisi non disponeva di piani operativi: non esisteva nemmeno una decisione di principio riguardante l'eventuale sostegno finanziario della Confederazione a una manovra di salvataggio di una grande banca.*

Le CdG constatano che le autorità si avvidero dei rischi e adottarono le misure necessarie. Non dubitano inoltre che le strutture messe a punto offrirono un quadro proficuo per la collaborazione e la definizione del pacchetto di misure per il rafforzamento del sistema finanziario, sebbene i relativi piani operativi non fossero ancora stati approntati.

L'organizzazione di crisi prevede che il DFF prenda il comando della situazione nel momento in cui un coinvolgimento della Confederazione appare probabile. Tuttavia, non specifica il ruolo del Consiglio federale né le modalità del suo coinvolgimento. Le CdG sono dell'avviso invece che sia assolutamente necessario coinvolgere il Consiglio federale nell'organizzazione di crisi. Una crisi finanziaria ed economica può avere conseguenze molto gravi per la società, i cittadini e la sicurezza del Paese. Per le CdG è incomprensibile che il Consiglio federale non sia integrato nel dispositivo dell'organizzazione di crisi e che, in definitiva, il suo ruolo si limiti a quello di «decisore ultimo» di misure alla cui elaborazione non ha partecipato. Le CdG reputano pertanto assolutamente indispensabile che il ruolo e il coinvolgimen-

16 Cfr. cap. 2.5.3.2.
17 Cfr. cap. 2.2.

to del Consiglio federale in tutta l'organizzazione di crisi siano definiti (raccomandazione 1)[18].

3. Incapacità di individuare la crisi: una prassi di vigilanza da rivedere

Ben prima dello scoppio della crisi, la BNS e la CFB avevano espresso le loro preoccupazioni in merito ad alcuni aspetti riguardanti le grandi banche: bilanci in aumento, gestione dei rischi e insufficienza di fondi propri. Altri attori, prima fra tutti la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), erano stati più espliciti nel lanciare moniti e nel mettere in guardia dai pericoli insiti nel mercato ipotecario statunitense[19].

Alla luce di questi indizi e avvenimenti, le CdG giungono alla conclusione che le autorità svizzere – come del resto la maggior parte delle autorità in tutto il mondo – abbiano fallito nel compito di rilevare tempestivamente la crisi. La problematica del «too big to fail» non era ancora stata sollevata, o per lo meno non aveva suscitato dibattiti. Ciò può essere spiegato almeno in parte dagli straordinari utili realizzati a suo tempo dalle due grandi banche, che non sollevavano certo dubbi sulla loro salute finanziaria o sulla qualità delle loro opzioni strategiche.

Le CdG reputano che le autorità si siano accontentate dei risultati dei primi accertamenti. L'incapacità di rilevare in modo sufficientemente tempestivo una crisi di una simile portata solleva inoltre molteplici interrogativi sulla pertinenza degli obiettivi e degli strumenti della vigilanza sui mercati finanziari. Nei suoi rapporti di gestione e nel quadro della cooperazione internazionale, la CFB ha sì attirato a più riprese l'attenzione sull'importanza di un'efficiente gestione dei rischi, ma nella prassi – si veda il caso UBS – non ha saputo avvalersi del proprio bagaglio di conoscenze teoriche in materia di vigilanza. Ha segnatamente omesso di procedere a chiarimenti approfonditi in materia e addirittura di imporre il rispetto di precisi vincoli in materia di rischi giuridici o reputazionali, e ciò sebbene la struttura dei rischi di UBS avrebbe dovuto sollevare più di un interrogativo[20].

Secondo la CdG, è indispensabile rimediare a queste carenze con interventi mirati, poiché la Svizzera è particolarmente cagionevole in questo ambito e dipendente dalla stabilità dei due più grandi istituti bancari del Paese. L'eccezionale dimensione del suo settore bancario – in particolare rispetto ad altri Stati – nonché la marcata concentrazione in questo settore impongono alla Svizzera di non accontentarsi di essere «nella media» per quanto riguarda l'individuazione precoce delle crisi e della vigilanza, bensì di essere all'avanguardia e ciò anche in materia di riforme di respiro internazionale e di attuazione della buona prassi nella vigilanza sulle banche.

Le CdG reputano che i problemi principali in materia di capacità delle autorità di individuare per tempo le crisi dei mercati finanziari risiedono: 1. nella dipendenza della CFB/FINMA dalle informazioni che le provengono da altri organi (banche, banca centrale, organi di revisione, agenzie di rating), 2. nel fatto che le autorità

18 Cfr. cap. 2.10.1.
19 Cfr. cap. 2.3.
20 Cfr. cap. 2.10.2.

non danno seguito (follow-up) alle proprie critiche o alle osservazioni di organi quali, in particolare, la CFB/FINMA, 3. nella mancanza di spirito critico da parte di tutte le autorità coinvolte.

Le CdG giungono alla conclusione che è innanzitutto necessario chiarire e definire in dettaglio gli obiettivi in modo da poter fissare requisiti inequivocabili e realistici per quanto riguarda i ruoli e le responsabilità delle autorità. In secondo luogo occorre procedere a un'analisi dell'organizzazione, dei mezzi e degli strumenti atta a consentire alle autorità di far fronte alle sfide che le grandi banche e gli altri istituti su cui vigilare pongono in termini di stabilità economica e finanziaria.

Le CdG contestano le conclusioni a cui giunge il rapporto del Consiglio federale del 12 maggio 2010, secondo cui non è necessario legiferare in materia. Secondo le CdG, occorre rivalutare la pertinenza degli obiettivi assegnati alle autorità preposte alla vigilanza sui mercati finanziari e alla stabilità finanziaria e affidare loro le competenze necessarie a conseguire gli obiettivi (raccomandazione 2)[21].

Considerate le esperienze fatte e le prassi dimostratesi efficaci in alcuni Paesi, le CdG sono persuase che la prassi svizzera in materia di vigilanza debba essere migliorata. La FINMA deve in particolare concretizzare rapidamente i suoi obiettivi strategici definiti nel settembre 2009 (raccomandazione 3)[22].

Secondo le CdG, la BNS e la FINMA devono anche diversificare maggiormente le loro fonti di informazione. Vi è infatti il rischio che alle voci critiche non sia dato sufficiente peso, sebbene proprio queste forniscano spunti di riflessione e indizi utili all'individuazione precoce delle crisi. Le CdG reputano che la BNS e la FINMA debbano evitare di coltivare un «pensiero di gruppo» (groupthink) e sviluppare piuttosto adeguati contatti, strutture e canali di informazione per colmare questa lacuna. La BNS e la FINMA dovranno poter contare in futuro su relazioni stabili e istituzionalizzate con esperti indipendenti (raccomandazione 4)[23].

Le CdG sono dell'avviso che l'individuazione precoce esiga da parte delle autorità un coordinamento ottimale a livello di scambio delle informazioni. La stabilità del sistema finanziario svizzero è fortemente dipendente dalla qualità della vigilanza sulle banche. A sua volta, la vigilanza sulle banche dipende notevolmente dalla qualità delle analisi sulla stabilità dei sistemi finanziari svizzero e internazionali. Di conseguenza, una collaborazione intensa, stretta e regolare tra la BNS e la FINMA è una condizione indispensabile ed essenziale affinché sia garantita la stabilità del sistema finanziario e l'efficacia della vigilanza sulle banche (raccomandazione 5)[24].

Le CdG constatano che in seno alla CFB lo scambio di informazioni tra le persone incaricate della vigilanza su UBS e quelle che si occupano di Credit Suisse è chiaramente insufficiente. Invitano dunque il Consiglio federale a verificare che i processi e la nuova organizzazione della FINMA siano adeguati ai suoi compiti (raccomandazione 6)[25].

21 Cfr. cap. 2.3, 2.3.4 e 2.10.2.
22 Cfr. cap. 2.7.1.4, 2.9.4.2 e 2.10.2
23 Cfr. cap. 2.3.4.3 e 2.10.2.
24 Cfr. cap. 2.3 e 2.10.2.
25 Cfr. cap. 2.3, 2.9.4.1 e 2.10.2.

4. Le autorità svizzere hanno gestito la crisi in modo adeguato

Le CdG condividono l'opinione delle organizzazioni internazionali – quali il FMI e l'OCSE – e degli esperti incaricati dal Consiglio federale e dalle CdG, secondo cui le misure adottate dalle autorità svizzere si possono ritenere adeguate, visti gli effetti positivi che hanno avuto sulla stabilità finanziaria ed economica del Paese[26].

Secondo le CdG, queste misure – efficaci, adatte alla situazione e finanziariamente sostenibili per la Confederazione – sono state prese al momento giusto. Le CdG sottolineano anche il coinvolgimento e l'eccellente reputazione delle autorità svizzere in seno agli organismi internazionali prima, durante e dopo la crisi[27].

5. Trarre le giuste conclusioni dalla crisi

I numerosi interventi parlamentari su scala nazionale e le non meno numerose discussioni a livello internazionale illustrano la volontà e la necessità di trarre degli insegnamenti dalla crisi[28].

Le CdG fanno notare che, a due anni dal momento in cui l'aggravarsi della crisi finanziaria ha indotto le autorità svizzere a sviluppare opzioni di intervento in caso di tracollo di UBS (marzo 2008), la finestra temporale per procedere alle riforme necessarie si sta richiudendo. Se le problematiche della politica salariale e dei bonus delle grandi banche, della vigilanza sulle banche, della stabilità finanziaria e delle banche troppo grandi per fallire (too big to fail) sono state ravvisate, le misure per risolverle devono ancora essere concretizzate. Secondo le CdG – che ritengono indispensabile intervenire senza indugio – il Consiglio federale deve analizzare a fondo tutte le raccomandazioni formulate dagli esperti che esso stesso ha incaricato (raccomandazione 7)[29].

6. Informazione insufficiente del Consiglio federale

Tra il dicembre 2007 e l'aprile 2008, il Consiglio federale non fu informato dei preparativi del DFF, della BNS e della CFB per fronteggiare la crisi e ciò sebbene i mesi in questione furono i più importanti per l'intervento del DFF; UBS stava subendo massicce perdite, l'organizzazione di crisi era stata attivata e, in seguito all'allarme lanciato dalla BNS e dalla FINMA, il DFF era stato coinvolto nell'elaborazione di opzioni di intervento[30].

Le CdG sono pertanto giunte alle due conclusioni seguenti:

- *il capo del DFF fu debitamente informato dall'AFF, dalla BNS e dalla CFB, ma a sua volta non informò a sufficienza il Consiglio federale, nel timore di una possibile fuga d'indiscrezioni (impatto sulle borse). Il capo del DFF gestì da solo il dossier e non volle coinvolgere il Consiglio federale;*

26 Cfr. cap. 2.5, 2.7 e 2.10.3.
27 Cfr. cap. 2.10.3.
28 Cfr. cap. 2.9.
29 Cfr. cap. 2.10.4.
30 Cfr. cap. 2.8.2.

– *i membri del Consiglio federale non approfondirono e si accontentarono delle informazioni ricevute. In altre parole, non si fecero carico delle loro responsabilità*[31].

Se la logica di una politica di comunicazione molto restrittiva da parte del capo del DFF risulta comprensibile, considerata la natura molto sensibile delle informazioni e le gravi conseguenze che la loro diffusione avrebbe avuto, le CdG sono scioccate dal fatto che in tutta evidenza il Consiglio federale non è in grado di lavorare in un clima di fiducia e riservatezza. Le CdG sono dell'avviso che la stabilità e la sicurezza del Paese non possano essere messe a repentaglio a causa dell'incapacità dei suoi sette massimi dirigenti di garantire che un'informazione confidenziale non esca dal collegio che li riunisce (cfr. mozione 2 e raccomandazione 15).

7. Gestione carente da parte del Consiglio federale

Tra il gennaio 2008 (momento in cui la BNS e la FINMA informarono il capo del DFF sulla situazione) e il settembre 2008, la gestione della crisi rimase nelle mani del capo del DFF.

Considerate le conseguenze sull'economia nazionale che il tracollo di una grande banca avrebbe potuto avere, nell'aprile 2008 il capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) venne consultato in merito alle opzioni di intervento che il DFF, la BNS e la CFB avevano elaborato. Secondo le CdG, i membri del Consiglio federale che disponevano di questa informazione avrebbero dovuto trasmetterla all'intero Collegio[32].

Nei cinque mesi seguenti, cioè dall'aprile al settembre 2008, il Consiglio federale non si occupò della crisi finanziaria.

Le CdG ne deducono che fino al settembre 2008 il Consiglio federale non ebbe un ruolo attivo nella gestione della crisi[33].

Dal 21 settembre 2008, tuttavia, la situazione mutò, sia per l'aggravarsi della situazione di UBS sia per l'assenza del capo del DFF. Da quel momento, il presidente della Confederazione diresse l'intervento della Confederazione, sostenuto in particolare dal capo del DFGP.

Le CdG constatano che la strategia seguita dal presidente della Confederazione volta a mobilitare la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici allo scopo di garantire una decisione positiva del Consiglio federale sul pacchetto di misure ha funzionato. Nondimeno ritengono necessario sottolineare che lo scopo di una delegazione del Consiglio federale è quello di preparare un dossier in vista della sua trattazione nel Collegio e non di sostituire il processo decisionale del Consiglio federale in una situazione tanto grave quanto quella di una crisi finanziaria; ciò equivale, secondo le CdG, a esonerarlo della sua responsabilità collettiva. I tre membri del Consiglio federale che non facevano parte della delegazione criticarono questo modo di procedere in quanto furono costretti a prendere una decisione

31 Cfr. cap. 2.10.5.
32 Cfr. cap. 2.8.3.
33 Cfr. cap. 2.10.6.

il giorno dopo aver preso atto della proposta (concernente un impegno della Confederazione di sei miliardi di franchi che implicava di fatto un impegno di 60 miliardi di dollari della BNS) (cfr. mozione 3 e raccomandazione 16). Le CdG condividono questa critica.

Visto quanto precede, le CdG giungono alla conclusione che:

- *il Consiglio federale non ha assicurato la gestione della crisi finanziaria;*
- *è intervenuto soltanto quando si è trattato di decidere in merito al pacchetto di misure, ovvero il 2 e il 15 ottobre 2008;*
- *non ha riflettuto su possibili opzioni d'intervento per il caso in cui la crisi si fosse aggravata;*
- *la gestione da parte del Consiglio federale ha funzionato male, nonostante le ripetute raccomandazioni delle CdG a seguito di precedenti ispezioni;*
- *il Consiglio federale non sembra disporre degli strumenti essenziali per un lavoro di squadra quando una situazione di crisi lo esige.*

Per questo motivo le CdG ritengono che il Consiglio federale debba risolvere i problemi di gestione sollevati in precedenti ispezioni delle CdG (raccomandazione 8) e predisporre al proprio livello istituzionale un sistema di vigilanza e di individuazione precoce delle crisi (raccomandazione 9).

Inchiesta II: reazione delle autorità svizzere di fronte alla consegna di dati dei clienti UBS agli Stati Uniti

1. L'inizio della vertenza

Nel mese di dicembre 2007 la CFB venne a sapere dell'indagine che l'organo americano di vigilanza sulle operazioni borsistiche (US Securities and Exchange Commission; SEC) stava svolgendo nei confronti di UBS in merito all'obbligo dell'istituto bancario di ottenere licenze d'esercizio per svolgere la propria attività negli USA. Nel marzo del 2008 la SEC inviò una domanda di assistenza amministrativa alla CFB, che non riguardava tuttavia la consegna di dati dei clienti UBS. Secondo quanto asserito dalla banca, nel mese di dicembre 2007 e in quello di gennaio 2008 la CFB era già stata brevemente informata in merito agli accertamenti che stava conducendo il dipartimento di giustizia americano (Department of Justice, DOJ), ma non sapeva ancora che tali accertamenti erano finalizzati alla consegna di dati dei clienti, obiettivo questo che divenne palese soltanto alla fine di febbraio 2008. UBS stessa era venuta a sapere di questa richiesta soltanto poco prima, in relazione a un'indagine che l'IRS stava conducendo nei suoi confronti. Come emerse in seguito, le tre indagini delle autorità americane sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti furono avviate nell'autunno del 2007[34].

[34] Cfr. cap. 3.2.2.2.

L'obiettivo che si prefiggeva il DOJ era di chiarire il ruolo che la banca, e soprattutto i suoi dirigenti, avevano svolto nell'ambito di queste attività nei casi di frode e di evasione fiscale: in sostanza, si trattava di verificare se UBS aveva violato intenzionalmente gli obblighi contrattuali nei confronti dell'IRS e contribuito a far aggirare le leggi fiscali americane collaborando alla costituzione di società offshore i cui titolari erano clienti fiscalmente imponibili negli Stati Uniti. Come molte altre banche nei vari Paesi, UBS era infatti tenuta a ottemperare a diversi obblighi nei confronti dell'IRS nel quadro di un cosiddetto Qualified Intermediary Agreement (QIA); tra questi vi era anche quello di notifica dell'identità dei clienti e di prelievo di una ritenuta d'imposta[35].

L'idea alla base del QIA è di fare in modo che gli istituti finanziari, come per esempio UBS, identifichino i clienti che ricevono redditi da capitali americani, li categorizzino secondo le istruzioni dell'IRS e la Convenzione di doppia imposizione in base al loro domicilio e al loro statuto e, se del caso, ottemperino agli obblighi di notifica e di prelievo della ritenuta d'imposta. Le autorità americane intendevano così far leva sulle convenzioni di doppia imposizione per arginare le prassi, a loro avviso illecite, adottate da alcune persone imponibili negli Stati Uniti e contenere le conseguenti perdite fiscali[36].

Come si dimostrò in seguito, in circa 300 casi i collaboratori di UBS avevano aiutato dei clienti a costituire società offshore; avevano inoltre accettato alcuni moduli destinati alle autorità americane contenenti dichiarazioni false per fare in modo che i clienti di un certo calibro non figurassero come contribuenti imponibili negli Stati Uniti[37].

2. Evoluzione della situazione e ruolo delle autorità svizzere

All'inizio di marzo 2008 la CFB venne a sapere da UBS che le indagini delle autorità americane erano state avviate anche allo scopo di ottenere i dati di alcuni clienti della banca; si rese così immediatamente conto della portata del problema e del fatto che le ripercussioni avrebbero esulato dalla sua sfera di competenza quale organo di vigilanza sulle banche. Contattò quindi alcuni rappresentanti dei servizi dell'Amministrazione federale che avrebbero potuto essere coinvolti nella vicenda e, insieme a UBS, li informò della situazione[38].

Il capo del DFF istituì in seguito un gruppo di lavoro («gruppo di lavoro Karrer») composto di rappresentanti dell'AFF, della Divisione politica V (DP V; subordinata al DFAE), dell'Ufficio federale di giustizia (UFG; subordinato al DFGP), dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC; subordinata al DFF) e, nella prima fase, anche del Ministero pubblico della Confederazione. Alla guida del gruppo vi era Alexander Karrer, l'allora capo della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria del DFF[39]*. Da questo momento venne inoltre coinvolta l'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti.*

35 Cfr. cap. 3.2.2.1.
36 Cfr. cap. 3.2.1.
37 Cfr. cap. 3.4.3.10.
38 Cfr. cap. 3.2.2.3.
39 Cfr. cap. 3.3.2.3.

Nella prima fase i membri del gruppo non giudicarono necessario un intervento immediato[40]*. La situazione cambiò però alla fine di aprile 2008, quando le autorità americane arrestarono Martin Liechti, al tempo responsabile delle attività di UBS nel Nord America; durante il periodo prolungato in cui lo trattennero in veste di testimone cercarono di ottenere dati di clienti in cambio del suo rilascio*[41]*. Il gruppo di lavoro capì quindi che era arrivato il momento di intervenire per far rientrare le richieste degli USA nei binari della liceità. Il gruppo Karrer verificò sia l'opzione dell'assistenza giudiziaria sia quella dell'assistenza amministrativa e, vista l'insistenza delle autorità americane per una rapida trasmissione dei dati dei clienti UBS, scelse la seconda: una procedura di assistenza amministrativa concernente questioni fiscali può infatti essere conclusa in tempi più celeri. Le autorità americane inoltre non conoscevano i nomi dei presunti evasori fiscali e potevano quindi inviare una domanda alle autorità svizzere soltanto sulla base di uno «schema» (ossia clienti che corrispondevano a determinati criteri). Alla luce di queste circostanze, il gruppo di lavoro riteneva che ci fossero più possibilità di entrare nel merito della richiesta americana nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa piuttosto che di una procedura di assistenza giudiziaria.*

Nel maggio del 2008 emersero alcuni indizi in base ai quali le attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti avrebbero violato anche il diritto svizzero in materia di vigilanza, ragione per cui la CFB avviò, dal canto suo, un'altra indagine nei confronti della banca[42]*. Dall'autunno del 2007 era inoltre in corso un'indagine interna a UBS, condotta da uno studio legale americano su mandato della banca. Rifacendosi in parte a informazioni scaturite da questa indagine, la CFB ingaggiò a sua volta uno studio legale svizzero per assicurarsi che i dirigenti di UBS non influenzassero in alcun modo l'indagine interna. Nel contempo, la CFB continuava a fornire informazioni alla SEC nel quadro della domanda di assistenza amministrativa presentata da quest'ultima ed era dunque in contatto continuo con le autorità americane.*

3. Domanda di assistenza amministrativa dell'IRS del 16 luglio 2008

Dopo diversi contatti telefonici e l'invio di una delegazione elvetica negli Stati Uniti guidata dal vicedirettore dell'UFG, nella primavera del 2008 le autorità svizzere riuscirono a convincere quelle americane a far sì che l'IRS presentasse all'AFC, il 16 luglio 2008, una domanda di assistenza amministrativa basata sulla Convenzione di doppia imposizione[43]*. All'opera di convincimento avevano partecipato anche l'Ambasciata svizzera negli USA e il capo del DFAE. Nell'estate del 2008 il clima sembrava quindi essersi leggermente disteso. Ad avviso delle autorità svizzere, si era finalmente trovato il modo di esaminare le richieste americane senza dover contravvenire all'ordinamento giuridico svizzero e, se necessario, di trasmettere i dati di alcuni clienti UBS.*

40 Cfr. cap. 3.3.1.
41 Cfr. cap. 3.3.2.
42 Cfr. cap. 3.3.2.4.
43 Cfr. cap. 3.3.2.6–3.3.2.8.

La domanda di assistenza amministrativa dell'IRS assorbì tutte le risorse dell'AFC[44]*. Durante gli anni precedenti la Divisione degli affari internazionali dell'AFC aveva ricevuto in media, dai Paesi esteri, soltanto tre domande di assistenza amministrativa all'anno; nell'estate del 2008 si trovava a fare i conti con una domanda che concerneva parecchie centinaia di casi. Nel luglio del 2008 né le autorità americane né l'AFC erano in grado di stabilire l'esatto numero di casi. Alla fine del mese di agosto 2008 l'IRS apportò alcune precisazioni alla sua domanda, facendo aumentare di circa 1600–1800 unità il numero dei casi coinvolti*[45]*. L'AFC dovette pertanto rafforzare il proprio organico ricorrendo dapprima a impiegati dell'Amministrazione e, tra l'ultimo trimestre del 2008 e l'inizio del 2009, anche a personale esterno. Dalla metà di luglio del 2008 UBS incominciò a trasmettere all'AFC i dossier dei clienti che rispondevano ai criteri definiti dall'IRS; alla fine del 2008 aveva trasmesso 348 dossier*[46]*.*

4. Insoddisfazione delle autorità americane: richiesta di rapida consegna dei dati al di fuori della procedura di assistenza amministrativa

Verso la fine dell'estate 2008 la CFB discusse con il DOJ del possibile ritiro, da parte di UBS, dalle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti. Un portavoce di UBS aveva appunto preannunciato questa iniziativa a metà luglio del 2008, nel corso di un'audizione dinanzi a una sottocommissione d'inchiesta del Senato americano. Durante le discussioni con il DOJ la CFB si rese conto che l'autorità americana avrebbe accettato il ritiro di UBS da tali attività soltanto se la banca avesse prima trasmesso i dati richiesti alle autorità americane. Nel settembre del 2008 vi fu uno scambio di «non-paper» (note informali) tra la CFB e il DOJ allo scopo di chiarire la situazione. Dallo scambio emerse che, dal punto di vista delle autorità americane, la procedura di assistenza amministrativa non era la strada più idonea per soddisfare l'esigenza principale del DOJ, ossia quella di ottenere rapidamente i dati dei clienti UBS[47]*. Le autorità elvetiche non erano del resto mai riuscite a dissipare completamente i dubbi espressi da quelle americane su tale procedura.*

A intervalli regolari, la CFB inoltrava ai membri del gruppo Karrer le sue valutazioni della situazione e le informazioni provenienti da UBS e dalle autorità americane, nonostante il gruppo avesse interrotto le riunioni nell'agosto del 2008 così come le discussioni informali.

Il 17 ottobre 2008 lo studio legale ingaggiato da UBS presentò a New York i risultati dell'indagine interna. Alla presentazione assistettero anche alcuni rappresentanti delle tre autorità americane coinvolte e della CFB. Lo studio legale era giunto alla conclusione che un numero circoscritto di dipendenti UBS aveva aiutato dei clienti a eludere le prescrizioni del QIA, ma che i dirigenti della banca non avevano alcuna responsabilità in materia[48]*.*

44 Cfr. cap. 3.3.3.4.
45 Cfr. cap. 3.3.2.10 e 3.3.3.4.
46 Cfr. cap. 3.3.3.4.
47 Cfr. cap. 3.4.1.
48 Cfr. cap. 3.4.2.4.

Lo stesso giorno l'AFC emanò la prima decisione finale nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa.

5. Operato delle autorità svizzere fino al 19 dicembre 2008

Viste le reazioni delle autorità americane alla presentazione del 17 ottobre 2008, la CFB giudicò che le autorità svizzere dovevano intervenire velocemente per permettere la trasmissione dei dati agli Stati Uniti. Per la CFB era chiaro che l'assistenza amministrativa non era la strada adatta. Studiò quindi alcune strategie d'intervento, che vennero poi rielaborate dal gruppo di lavoro Karrer e sottoposte al capo del DFGP; quest'ultimo stava sostituendo il capo del DFF, assente per ragioni di salute. Un'opzione era quella di insistere sulla strada dell'assistenza amministrativa; un'altra prevedeva la consegna da parte di UBS dei dati richiesti, previa invocazione dello stato di necessità; un'altra ancora la consegna dei dati da parte del Consiglio federale in virtù della competenza riconosciutagli dalla Costituzione in situazioni straordinarie. Venne presa in considerazione anche la possibilità di privare dell'effetto sospensivo i ricorsi contro le decisioni finali dell'AFC. I membri del gruppo di lavoro ancora coinvolti nella vicenda proposero che le alte sfere politiche stabilissero dei contatti prima delle elezioni americane del 4 novembre 2008, cosa che però non avvenne[49].

Tra la metà di ottobre e la metà di dicembre 2008 divenne sempre più palese che le autorità americane intendevano ricevere i dati richiesti entro la fine del 2008 e che iniziavano a valutare seriamente la possibilità (presa in considerazione con più o meno convinzione dalla primavera del 2008) di perseguire penalmente UBS negli Stati Uniti[50]*. Sin dall'inizio tutti i rappresentanti delle autorità svizzere e UBS erano stati unanimi nel ritenere che un perseguimento penale di tali proporzioni avrebbe messo in pericolo l'esistenza stessa della banca. I segnali che lasciavano presagire un perseguimento penale provenivano non solo dal DOJ, dall'IRS e dalla CFB, ma anche dalla banca centrale americana (la Fed) e dalla BNS, nonché da UBS stessa, che continuava a cercare di percorrere la strada bilaterale per individuare una soluzione con le autorità americane. Nell'ambito dei loro contatti, la Fed sottolineò più volte alla BNS la gravità della situazione e la necessità di un rapido intervento*[51]*. Il 12 novembre 2008 le autorità americane diedero un segnale chiaro sporgendo denuncia contro Raoul Weil, Global Wealth Management & Business Banking (GWM&BB) di UBS*[52]*. In una lettera del 10 dicembre 2008 il consiglio di amministrazione della banca illustrò ai presidenti della BNS e della CFB la gravità della situazione in cui si trovava UBS.*

I responsabili dell'AFF e i membri del gruppo di lavoro Karrer ricevettero tutti i dettagli del caso. Anche il capo del DFF e il capo del DFGP furono ampiamente informati: il 18 novembre 2008, per esempio, la CFB illustrò loro la situazione in termini inequivocabili ed evidenziò la necessità di intervenire il prima possibile[53]*.*

49 Cfr. cap. 3.4.3.1 e 3.4.3.2.
50 Cfr. cap. 3.4.2 e 3.4.3.
51 Cfr. cap. 3.4.4.3.
52 Cfr. cap. 3.4.3.4.
53 Cfr. cap 3.4.3.4.

L'AFF, i rappresentanti dell'AFC che si occupavano della pratica e l'UFG percepirono l'aumentare della pressione su UBS. L'AFF e la CFB elaborarono diverse analisi della situazione, che trasmisero anche al capo del DFF, e aggiornarono di volta in volta le strategie d'intervento, mantenendo tra le opzioni possibili la strada dell'assistenza amministrativa e la consegna di dati da parte di UBS; non vedevano invece di buon occhio la trasmissione di dati al di fuori di queste due varianti[54].

I responsabili dei dipartimenti coinvolti nella vicenda, dal canto loro, valutarono e soppesarono la situazione, ma in definitiva adottarono solo poche misure: il 10 novembre 2008 il capo del DFF e il capo del DFGP inviarono una lettera al ministro delle finanze e al ministro della giustizia americani sottolineando la volontà del governo svizzero di esaminare seriamente la possibilità di trasmettere i dati richiesti nel quadro della procedura di assistenza amministrativa. Nella lettera, che non ricevette mai risposta[55]*, si menzionavano anche l'importanza di UBS per la stabilità finanziaria della Svizzera e le misure decise dalla Confederazione per sostenere la banca. Il 15 dicembre 2008 il capo del DFF telefonò a entrambi i ministri, ma solo il ministro della giustizia si rese disponibile per un colloquio. Il capo del DFF ribadì, a grandi linee, il contenuto della lettera e ottenne una proroga del termine fissato per la consegna dei dati. Il presidente della Confederazione tentò inoltre, invano, di contattare il presidente americano*[56].

Nel dicembre del 2008 la CFB suggerì a UBS di continuare le trattative con le autorità americane accettando la possibilità di un'eventuale consegna dei dati richiesti; comunicò alla banca che, come ultima ratio, questa avrebbe potuto contare sull'appoggio della CFB per tale consegna. Grazie a questa mossa le autorità americane si dichiararono disposte a rinviare, almeno in un primo tempo, il perseguimento penale[57].

6. Ruolo del Consiglio federale fino al 19 dicembre 2008[58]

Il 19 settembre 2008 il capo del DFF presentò per la prima volta la situazione all'intero Consiglio federale[59]*. Durante tutto il mese di ottobre e fino al 26 novembre il Consiglio federale non si occupò della problematica delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. Fu durante le sedute del 12 e del 16 dicembre che il dossier fu discusso. Il 12 dicembre 2008 il presidente della BNS condivise con il Collegio la sua forte preoccupazione per i recenti sviluppi della vertenza fiscale tra UBS e le autorità finanziarie americane, evidenziando tra l'altro l'imminenza di un perseguimento penale che avrebbe potuto segnare di fatto il fallimento di UBS. Alla seduta del 16 dicembre il capo del DFF presentò tre strategie d'intervento: il proseguimento della procedura di assistenza amministrativa, l'avvio di trattative con gli Stati Uniti per modificare la CDI e la trasmissione dei dati richiesti in virtù o della competenza riconosciuta al Consiglio federale dalla Costituzione in situazioni straordinarie o degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche. Su suggerimento del*

54 Cfr. cap 3.4.4.4 segg.
55 Cfr. cap 3.4.3.3.
56 Cfr. cap 3.4.4.5.
57 Cfr. cap 3.4.4.2.
58 Cfr. cap 3.4.3.
59 Cfr. cap 3.4.1.4.

capo del DFF, il Consiglio federale optò per una procedura condotta dalla CFB in virtù della legge sulle banche.

Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale decise di affidare alla CFB il compito di adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare misure coercitive unilaterali da parte del DOJ, che avrebbero potuto minacciare l'esistenza di UBS. La palla passava dunque di nuovo nel campo della CFB[60].

7. Rapporto finale del 17 dicembre 2008 sull'indagine della CFB e conclusioni del 21 dicembre 2008

Il 17 dicembre 2008 la CFB prese atto del rapporto finale sull'indagine da lei condotta[61]. *Dall'indagine era emerso che l'operato di UBS − e più precisamente di alcuni dipendenti della banca − nel settore delle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti non era conciliabile con il principio secondo cui la banca era tenuta a offrire la garanzia di un'attività irreprensibile; tale operato era pertanto criticabile in virtù della normativa svizzera che disciplina la vigilanza sulle banche. La banca non aveva inoltre ponderato in modo adeguato i rischi legali insiti nelle sue attività. Infine, non vi erano indizi che dimostrassero che Marcel Rohner e Peter Kurer fossero «attivamente» al corrente delle violazioni degli obblighi derivanti dal QIA.*

Il 21 dicembre 2008 la CFB prescrisse a UBS di cessare le attività «non-W9». Sulla base della richiesta del Consiglio federale del 19 dicembre 2008, si riservò inoltre di ordinare alla banca di procedere alla consegna dei dati di clienti (quale misura di protezione conformemente agli articoli 25 e 26 LBCR), se questo fosse stato l'unico modo per evitare un'azione penale contro la banca[62].

Alla fine del mese di dicembre 2008 l'IRS fece intendere che non avrebbe accettato un accordo globale con UBS[63], *informazione questa confermata a metà gennaio 2009 dalla Fed, dalla BNS*[64] *e dall'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti*[65] *e riconfermata nel mese di febbraio*[66].

8. Evoluzione nel 2009

All'inizio del 2009 UBS continuò a trattare con le autorità statunitensi nel tentativo di giungere a un'intesa che tenesse conto di tutte le loro richieste. Nell'ambito dei negoziati venne presa in considerazione anche l'ipotesi di una revisione della CDI. L'Ambasciata svizzera negli USA e la FINMA (subentrata il 1° gennaio 2009 alla CFB) vennero tenute costantemente informate dal Group General Counsel di UBS – che conduceva i negoziati – e a loro volta inoltrarono le informazioni a chi di dovere.

60 Cfr. cap 3.4.3.11.
61 Cfr. cap. 3.4.3.10.
62 Cfr. cap. 3.5.1.1.
63 Cfr. cap. 3.5.1.1.
64 Cfr. cap. 3.5.1.5.
65 Cfr. cap. 3.5.1.8.
66 Cfr. cap. 3.5.1.11.

L'8 gennaio 2009 la FINMA comunicò al capo del DFF che la condizione essenziale per concludere un'intesa era la consegna immediata e al di fuori dalla procedura di assistenza amministrativa dei dati di circa 250 clienti UBS; aggiunse che tale consegna avrebbe dovuto basarsi su una decisione politica del Consiglio federale[67]*. Il responsabile dell'AFF continuò a ricevere regolarmente aggiornamenti sulla situazione e a informare, a sua volta, il capo del DFF mediante analisi dei fatti*[68]*. All'inizio di febbraio del 2009 il responsabile dell'AFF espresse alcune riserve sulla consegna di dati clienti al di fuori di una procedura di assistenza amministrativa e si disse favorevole piuttosto alla consegna dei dati direttamente da parte di UBS o al coinvolgimento del Consiglio federale nella gestione del dossier (negoziati per la revisione della CDI)*[69]*.*

A gennaio e febbraio 2009 l'AFC espresse i propri dubbi in merito alla rinegoziazione della CDI e alle condizioni di un'intesa tra UBS e le autorità americane[70] *e propose che il DFF riprendesse in mano le redini del dossier*[71]*. Il 28 gennaio 2009 il capo del DFF aggiornò il Consiglio federale sullo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa e sulle trattative condotte da UBS per giungere a un'intesa e lo informò che l'IRS chiedeva l'accesso ai dati di 19 000 clienti. Nel corso del WEF, tenutosi a fine gennaio 2009, il capo del DFF tentò di convincere la consigliera personale del presidente americano a trovare una soluzione che garantisse il rispetto degli ordinamenti giuridici di entrambi i Paesi.*

A gennaio l'Ambasciata svizzera, l'AFC e l'AFF non escludevano ancora di riuscire a convincere l'IRS a partecipare a una soluzione globale[72]*. La FINMA, la BNS e UBS, invece, avevano ormai scartato questa possibilità.*

Il 1° febbraio 2009 il vicepresidente del consiglio di amministrazione di UBS informò la FINMA dell'imminenza di un'azione penale nei suoi confronti. Quattro giorni dopo scrisse al capo del DFF e ai presidenti della FINMA e della BNS che i negoziati della banca con le autorità americane erano prossimi alla conclusione, ma che restava irrisolta la questione delle richieste dell'IRS. Invitò pertanto il governo svizzero ad approvare la soluzione raggiunta[73]*.*

L'11 febbraio il capo del DFF aggiornò il Consiglio federale sullo stato del dossier e precisò che non era stato possibile coinvolgere l'IRS. Nel corso della discussione che seguì, il Consiglio federale si dimostrò alquanto preoccupato e incaricò il DFF di preparare un documento interlocutorio in vista di un'eventuale modifica della CDI.

In una nota del 12 febbraio 2009, il legale di fiducia dell'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti sottolineò che la consegna dei dati di clienti UBS nel quadro di un accordo fra il DOJ e UBS avrebbe aumentato la pressione sulle autorità svizzere

67 Cfr. cap. 3.5.1.4.
68 Cfr. cap. 3.5.1.9.
69 Cfr. cap. 3.5.1.9.
70 Cfr. cap. 3.5.1.6, 3.5.1.8 e 3.5.1.12.
71 Cfr. cap. 3.5.1.8.
72 Cfr. cap. 3.5.1.8.
73 Cfr. cap. 3.5.1.10.

affinché prevedessero ulteriori deroghe al segreto bancario o alle procedure di assistenza amministrativa[74].

Il giorno successivo il consiglio di amministrazione di UBS scrisse nuovamente alla FINMA per sottolineare la situazione disperata della banca e per domandarle di ordinare la consegna dei dati[75]. *Lo stesso giorno il capo del DFF presentò al Consiglio federale un rapporto sulla situazione di UBS e gli comunicò che la direzione della FINMA aveva chiesto al consiglio di amministrazione di ordinare la consegna dei dati il 18 febbraio 2009*[76].

Il 17 febbraio 2009 l'accordo tra il DOJ, la SEC e UBS fu concluso. Lo stesso giorno, in una lettera indirizzata a UBS, il DOJ formulò la minaccia di promuovere un'azione penale nei confronti della banca[77].

9. Consegna dei dati di clienti UBS agli Stati Uniti e conseguenze

Il 18 febbraio 2009 il capo del DFF informò il Consiglio federale sugli ultimi sviluppi mediante un documento interlocutorio. La procedura della FINMA, annunciata per il pomeriggio, raccolse pareri contrastanti nella discussione che seguì e tuttavia il Collegio governativo confermò la propria decisione del 19 dicembre 2008. Decise inoltre di non inviare alcun rappresentante della Svizzera all'audizione che si sarebbe tenuta il 24 febbraio 2009 davanti alla sottocommissione d'inchiesta del Senato americano. Il pomeriggio del 18 febbraio 2009 la FINMA ordinò a titolo di misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche la consegna dei dati dei clienti UBS. Il giorno stesso effettuò la consegna[78] *e ne informò l'opinione pubblica*[79].

Le conseguenze della consegna dei dati dei clienti UBS alle autorità americane furono diverse. Il 19 febbraio 2009 l'IRS riattivò il John Doe Summons (azione civile) contro UBS. Il 25 febbraio 2009, vista la pressione dell'UE e dell'OCSE, il Consiglio federale decise di occuparsi da vicino del conflitto con gli Stati Uniti. L'obiettivo era adottare le misure del caso tenendo conto degli interessi della piazza finanziaria svizzera e dei negoziati in corso con gli USA e l'UE; a tal fine costituì una delegazione[80]. *La decisione superprovvisionale con la quale il Tribunale amministrativo federale vietava la consegna dei dati dei clienti UBS arrivò troppo tardi*[81].

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale informò l'opinione pubblica che la Svizzera intendeva recepire lo standard OCSE nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale. Le autorità fiscali avviarono pertanto la rinegoziazione della CDI con gli Stati Uniti allo scopo di giungere a una soluzione che risolvesse anche la questione dell'azione civile dell'IRS contro UBS. I negoziati portarono alla firma, a

74 Cfr. cap. 3.5.1.14.
75 Cfr. cap. 3.5.1.15.
76 Cfr. cap. 3.5.2.1.
77 Cfr. cap. 3.5.2.2.
78 Cfr. cap. 3.5.2.4.
79 Mediante un comunicato stampa della FINMA e una dichiarazione del Consiglio federale; cfr. cap. 3.5.2.5.
80 Cfr. cap. 3.5.4.1.
81 Cfr. cap. 3.5.4.1.

metà agosto, dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti concernente la domanda di assistenza amministrativa relativa a UBS, che entrò in vigore il 19 agosto 2009. L'Accordo prevedeva tra l'altro che l'azione civile promossa dall'IRS (John Doe Summons) fosse sostituita da una domanda ordinaria di assistenza amministrativa e che gli Stati Uniti si astenessero dall'adottare provvedimenti unilaterali per soddisfare le rivendicazioni dell'IRS. La Svizzera, dal canto suo, si impegnava a trattare entro un anno un massimo di 4450 casi nel quadro della nuova domanda di assistenza amministrativa. A tal fine, le autorità svizzere misero a punto una grossa organizzazione di progetto e discussero il seguito dei lavori anche con il Tribunale amministrativo federale[82].

10. Valutazioni e conclusioni delle CdG

Prima di entrare nel merito delle valutazioni delle CdG circa l'operato delle autorità è il caso di rammentare che all'origine dell'intera vertenza vi fu il comportamento scorretto di UBS e di alcuni suoi collaboratori. A tale comportamento le autorità elvetiche iniziarono a interessarsi solo a seguito delle indagini avviate dalle autorità americane e queste ultime non si fecero scrupolo di agire senza alcun rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero. Le CdG condannano quindi aspramente il comportamento di entrambe le parti[83].

11. Commissione federale delle banche/Autorità di vigilanza FINMA

Il ruolo della CFB/FINMA è stato centrale nel risolvere i problemi legati, da una parte, alle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA e, dall'altra, alle indagini promosse dalle autorità americane. L'autorità di vigilanza si rese presto conto che dette indagini potevano portare a un conflitto fra gli ordinamenti giuridici dei due Paesi e coinvolse rapidamente l'Amministrazione federale centrale. Il rappresentante della CFB si adoperò attivamente per la ricerca di una soluzione anche in seno al gruppo Karrer.

Dall'autunno 2008 la CFB diede numerosi impulsi decisivi sia al capo del DFF sia ai servizi dell'Amministrazione federale implicati nella vertenza. Fu sempre la CFB a presentare le prime proposte scritte di possibili opzioni d'intervento, basate non sulle sue proprie competenze bensì su quelle del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. Al riguardo le CdG ritengono che, di fatto, ciò potrebbe aver consentito ad altre autorità di sottrarsi – almeno in parte – alle proprie responsabilità. Alla CFB/FINMA le CdG rimproverano di non aver mai richiamato l'attenzione dell'intero Consiglio federale – con una comunicazione formale scritta – sulla gravità e sull'urgenza della situazione. Ad avviso delle CdG è dunque essenziale garantire che in futuro sussista un canale diretto fra il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, il Consiglio federale e la sua Delegazione per gli affari economici (mozione 1).

Fu sempre la CFB che, nel dicembre 2008, sbloccò la situazione – almeno dal punto di vista dell'epoca – avanzando la proposta di procedere alla consegna dei dati in virtù della legge sulle banche e segnalando a UBS che, se necessario, sarebbe stato

82 Dettagli riguardanti la fase successiva al 18.2.2009 figurano nel capitolo 3.5.4.
83 Cfr. cap. 3.6.8.1.

possibile procedere a tale consegna anche al di fuori della procedura di assistenza amministrativa. La CFB/FINMA, che prese le redini del dossier nel 2009, riuscì inoltre ad arrivare a una soluzione quantomeno parziale del problema e a evitare un'azione penale contro UBS potenzialmente fatale.

La CFB/FINMA era altresì responsabile per la procedura di assistenza amministrativa avviata dalla SEC. Nell'ambito della propria attività di vigilanza condusse un'inchiesta nei confronti di UBS e valutò i risultati dell'indagine interna condotta dalla banca. I risultati dell'indagine della CFB non riuscirono tuttavia a convincere le CdG perché dipendevano sostanzialmente dai risultati degli accertamenti interni a UBS; lo stesso dicasi per la dichiarazione della CFB secondo cui mancavano indizi concreti a riprova del fatto che Marcel Rohner e Peter Kurer avessero una conoscenza «attiva» delle infrazioni constatate.

Ad avviso delle CdG è importante, considerata la portata della vertenza, che la FINMA chiarisca in che misura i massimi dirigenti di UBS fossero a conoscenza delle violazioni del QIA da parte della banca, e ciò anche in assenza di un interesse degno di tutela giuridica. Se in futuro dovessero verificarsi casi simili, la questione della garanzia di un'attività irreprensibile dovrebbe essere chiarita sistematicamente e d'ufficio (raccomandazione 10).

La presente ispezione delle CdG ha evidenziato la necessità di ridurre la parziale dipendenza del sistema svizzero di vigilanza sulle banche dalle banche stesse. Non può non essere considerato critico il fatto che fino a dicembre del 2007 la CFB ignorasse le infrazioni commesse da UBS nell'ambito delle sue attività transfrontaliere. Le CdG ritengono inoltre che la CFB abbia sottovalutato i rischi inerenti al QIA per l'ordinamento giuridico svizzero e che, in futuro, debba riservare maggiore attenzione ai rischi di conformità (compliance) nell'ambito delle attività transfrontaliere delle banche.

Le CdG esprimono un giudizio positivo sullo scambio di informazioni e sulla collaborazione fra la CFB/FINMA, l'Amministrazione federale e la BNS.

Le Commissioni della gestione ritengono inoltre che, in casi gravi, prima di deliberare il discarico, la FINMA debba accertare che i massimi vertici della banca abbiano svolto la loro attività in modo irreprensibile. Occorre quindi, a loro avviso, che le commissioni legislative competenti verifichino le disposizioni legali che disciplinano il discarico concesso dall'assemblea generale nel settore bancario (raccomandazione 11)[84].

Un'altra questione sulla quale secondo le CdG è necessario intervenire è quella del ruolo delle società di revisione; la società di revisione di UBS infatti non ha avuto un ruolo determinante nella scoperta dei problemi legati alle attività transfrontaliere di UBS negli USA. Le CdG chiedono quindi che, su proposta del Parlamento, il Consiglio federale sia incaricato di analizzare il ruolo delle società di revisione – così come è definito nella legislazione svizzera – nell'ambito delle verifiche svolte in seno alle grandi banche (postulato 1)[85].

84 Cfr. cap. 3.6.1.6.
85 Cfr. cap. 3.6.1.7.

12. Banca nazionale svizzera

La BNS non solo intercesse più volte a favore delle autorità svizzere presso i suoi omologhi americani, ma assicurò anche, già dall'estate del 2008, la trasmissione alle competenti autorità elvetiche di informazioni cruciali relative al rischio di un'azione penale contro UBS. Alla BNS va altresì riconosciuto il merito di aver informato a chiare lettere il Consiglio federale, a metà dicembre 2008, dei rischi inerenti al dossier. La BNS deve dunque continuare a svolgere il ruolo di guardiano e custode della stabilità finanziaria presso le autorità amministrative e politiche. In questa prospettiva e in ragione del suo ruolo assolutamente indispensabile al mantenimento e alla sopravvivenza della piazza finanziaria svizzera deve intrattenere contatti regolari con il Consiglio federale (raccomandazione 12)[86].

13. Dipartimento federale delle finanze

Nel maggio 2008 il DFF reagì prontamente ed istituì un gruppo di lavoro interdipartimentale. Sebbene la scelta dei membri fu oculata, sollevano perplessità le modalità della sua istituzione. Anche perché privo di un mandato scritto e di competenze precise, il gruppo non affrontò né tempestivamente né meticolosamente la problematica della consegna dei dati e dell'erosione del segreto bancario. Si limitò dunque a indirizzare le autorità americane sulla via dell'assistenza amministrativa e, raggiunto l'obiettivo, cessò di esistere nella sua forma iniziale. La maggioranza dei membri del gruppo di lavoro continuò a essere coinvolta nel flusso delle informazioni anche dopo la metà di luglio del 2008, ma le informazioni ricevute portarono solo raramente alla formulazione di proposte esplicite alla linea gerarchica. Le CdG non possono fare a meno di addossare la responsabilità dell'organizzazione lacunosa al capo del DFF cui era affidata la gestione del dossier[87].

In relazione alla trasmissione dei dati, il DFF si adoperò a favore della procedura di assistenza amministrativa al fine di soddisfare il più rapidamente possibile le richieste delle autorità americane e rispettare, nel contempo, i limiti imposti dall'ordinamento giuridico svizzero. Esso tralasciò tuttavia di appurare le implicazioni di questo approccio, nel senso che non svolse gli accertamenti del caso per chiarire se l'AFC disponeva dell'organico necessario per portare avanti la procedura. Lo stesso capodipartimento omise di svolgere per tempo gli accertamenti necessari all'interno del proprio dipartimento e di adottare successivamente le misure eventualmente necessarie per garantire il rapido trattamento della domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti. Le CdG deplorano altresì il fatto che il DFF e il Tribunale amministrativo federale non abbiano coordinato a sufficienza la procedura che l'AFC e il TAF avrebbero dovuto seguire nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Si perse dunque un'importante occasione di trattare le richieste degli Stati Uniti nei termini pattuiti e nel rispetto delle regole dello Stato di diritto. Nell'estate 2009 si ebbe la conferma del fatto che la creazione di condizioni quadro adeguate sarebbe stata possibile, in linea di massima, già in questa fase[88].

86 Cfr. cap. 3.6.2.
87 Cfr. cap. 3.6.3.1.
88 Cfr. cap. 3.6.3.2.

Dall'inchiesta delle CdG emerse che il capo del DFF fu sempre ben informato degli sviluppi del dossier e che le informazioni provenienti da attori esterni al dipartimento erano assolutamente affidabili. Il capo del DFF tuttavia, basandosi sulla sua concezione dello Stato, ritenne che un intervento statale ai fini della consegna dei dati bancari al di fuori di una procedura di assistenza amministrativa avrebbe potuto essere presa in considerazione soltanto come ultima ratio. Per questo, misure corrispondenti furono esaminate soltanto quando di fatto non vi era più alcun margine di manovra. Ciò spiega anche perché il Consiglio federale fu coinvolto troppo tardi. Inoltre, se si fosse voluto sfruttare per tempo il margine di manovra disponibile, sarebbe stato necessario, tra l'altro, disporre di una strategia finanziaria globale. Comportandosi così il capo del DFF precluse al suo dipartimento e al Consiglio federale la possibilità di sfruttare potenziali opzioni d'intervento: un errore fatale a parere delle CdG. Sebbene queste ultime non siano riuscite a chiarire con certezza in che misura il capo del DFF seguì l'evolvere della difficile situazione in seno all'AFC, gli sviluppi del dossier dimostrano che vi dedicò troppo poca attenzione; ne è una prova anche il modo in cui informò il Consiglio federale[89].

Le CdG ritengono altresì che la collaborazione fra i capidipartimento coinvolti (DFF, DFAE, DFGP) fu insufficiente. Invece di colloqui bilaterali o trilaterali a scadenze regolari, si tennero unicamente colloqui puntuali fra il capo del DFF e il capo del DFGP[90].

Il DFF, così come l'intero Consiglio federale, omisero inoltre di analizzare o far analizzare la fondatezza giuridica di opzioni d'intervento diverse dall'assistenza amministrativa; il DFF non approfondì l'opzione della consegna dei dati in base a disposizioni d'emergenza emanate dal Consiglio federale e tantomeno quella della consegna degli stessi in base agli articoli 25 e 26 della legge sulle banche. In particolare, non tenne sufficientemente conto dell'aspetto della responsabilità dello Stato[91].

14. Dipartimento federale degli affari esteri / Dipartimento federale di giustizia e polizia

L'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti, la Divisione politica V del DFAE e l'UFG hanno avuto un ruolo importante nell'esame delle domande che vennero sollevate lungo tutta la vertenza e, nei limiti delle rispettive competenze, fecero il possibile per risolvere in modo ordinato i problemi generati dalle indagini delle autorità americane. Ad avviso delle CdG sarebbe stato auspicabile un maggior coinvolgimento dell'UFG, ad esempio in materia di diritto d'emergenza e di rischio legato alla responsabilità dello Stato. Raccomandano pertanto al Consiglio federale (raccomandazione 14) di prevedere il coinvolgimento sistematico dell'UFG in caso di questioni giuridiche importanti.

La segreteria generale dei due dipartimenti o il segretario di Stato del DFAE avrebbero dovuto essere coinvolti nello scambio di informazioni o avere un ruolo attivo. Se non è stato possibile chiarire come sono andate le cose al DFAE, è certo

89 Cfr. cap. 3.6.3.4.
90 Cfr. cap. 3.6.3.4.
91 Cfr. cap. 3.6.3.5.

che la Segreteria generale del DFGP non venne coinvolta. Le CdG ritengono pertanto che, in futuro, il Consiglio federale debba garantire il coinvolgimento delle segreterie generali dei dipartimenti se si tratta di seguire dossier importanti (raccomandazione 13).

Un altro parallelo fra i due dipartimenti sta nel fatto che i capi del DFAE e del DFGP avevano o avrebbero potuto ottenere informazioni approfondite sul dossier (visto che i servizi ad esse subordinati erano coinvolti nella vertenza e che il capo del DFGP garantiva la supplenza del capo del DFF), eppure non sfruttarono a sufficienza tali informazioni per assumere in modo adeguato la loro responsabilità quali membri del Collegio governativo. Entrambi i dipartimenti omisero inoltre di analizzare approfonditamente il dossier nell'ambito delle rispettive competenze[92].

15. Consiglio federale

– *Scelta deliberata di non redigere verbali relativi al dossier UBS*

Il 26 settembre 2008 l'allora presidente della Confederazione ordinò che, a proposito del dossier UBS, il Consiglio federale tralasciasse, per motivi di riservatezza, di redigere un verbale. Nessuno si oppose, né gli altri membri di governo né la cancelliera della Confederazione, e la decisione restò di fatto valida anche dopo la fine dell'anno. Di quel periodo esiste a proposito di questo dossier solo un verbale sommario stilato dalla Cancelleria federale. Si tratta di un fatto inaccettabile per le CdG, le quali ritengono che il criterio della forma scritta vada rispettato in ogni situazione – dunque anche quando si tratta di dossier segreti o di informazioni trasmesse oralmente – e che il Collegio governativo debba essere in grado di gestire informazioni delicate.

I verbali del Consiglio federale devono poter essere utilizzati quali strumenti di gestione e garantire la tracciabilità delle deliberazioni e decisioni del Collegio governativo. In una mozione le CdG chiedono al Parlamento di incaricare il Consiglio federale di introdurre per legge l'obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni (mozione 2). Infine, le CdG raccomandano al Consiglio federale di dotarsi delle risorse e dei mezzi necessari per disporre di verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari (raccomandazione 15)[93].

– *Informazioni insufficienti per assumere la responsabilità direttiva*

Per quanto riguarda le attività transfrontaliere di UBS con gli USA, il Consiglio federale non disponeva o dispose troppo tardi delle informazioni necessarie per assumere la sua responsabilità direttiva. Per troppo tempo, dunque, sottovalutò l'ampia portata delle conseguenze di questa vertenza per la piazza finanziaria svizzera e si precluse ogni margine di manovra.

Nel dicembre 2008, infine, il Consiglio federale si sottrasse completamente alla sua responsabilità quando lasciò che fosse la CFB ad adottare le misure necessarie a salvare la banca dal tracollo. Si tratta di un approccio preoccupante sotto il profilo

92 Cfr. cap. 3.6.4.
93 Cfr. cap. 3.6.5.1.1.

della politica di Stato in particolare perché non fu preceduto da un'analisi approfondita della situazione giuridica[94].

– *Le supplenze in seno al Consiglio federale: un sistema superato*

Dall'inchiesta delle CdG sulla problematica delle attività transfrontaliere di UBS è emerso che l'attuale sistema di supplenze in seno al Consiglio federale necessita di numerosi adeguamenti. Sono infatti molteplici i problemi riscontrati: in nessun momento il capo del DFGP ricevette, in qualità di supplente del capo del DFF, informazioni su questo importante dossier; la gestione del dossier in seno al DFF, inoltre, non consentì al capo del DFGP di sostituire efficacemente il capodipartimento durante la sua assenza per malattia; quando il capo del Dipartimento delle finanze riprese servizio non ci fu un ordinato passaggio di consegne; durante la convalescenza, inoltre, il capo del DFF continuò a occuparsi periodicamente dei dossier dipartimentali. Le CdG raccomandano pertanto al Consiglio federale di adeguare il sistema di supplenze alle esigenze di una moderna attività di governo (raccomandazione 16).[95]

– *Rafforzamento delle delegazioni del Consiglio federale per controbilanciare la supremazia del principio dipartimentale*

Secondo le CdG, la presente inchiesta ha evidenziato come la percezione che il Consiglio federale ha di sé quale autorità collegiale – caratterizzata da un approccio dipartimentale molto marcato – si sia rivelata l'ostacolo principale a un coinvolgimento sufficiente e precoce del Collegio governativo. Chiedere ripetutamente informazioni su un affare in seno al Collegio è o potrebbe essere interpretato come una critica personale. Anche nell'usare lo strumento del corapporto i membri dell'Esecutivo mostrano una certa riluttanza poiché si teme che il capo del dipartimento responsabile del dossier lo consideri un attacco personale. Per ristabilire l'equilibro fra il principio dipartimentale e quello collegiale, le CdG ritengono che occorra ricorrere più spesso e in modo sistematico allo strumento delle delegazioni tripartite del Consiglio federale e che tale strumento debba essere sancito per legge (mozione 3). Il ricorso a tale strumento si è dimostrato valido soprattutto a partire dal marzo del 2009 in vista dei negoziati con gli USA[96].

– *Rafforzamento della responsabilità collettiva del Consiglio federale*

La presente inchiesta delle CdG ha dimostrato chiaramente come, nell'ambito del dossier UBS, il Consiglio federale non si sia assunto le responsabilità che gli competono in qualità di organo collegiale e di suprema autorità esecutiva del Paese. Ciò è imputabile, da un lato, alla percezione che il Consiglio federale ha di sé in quanto organo collegiale e, dall'altro, alla prevalenza del principio dipartimentale. Questa grave conclusione, alla quale si era giunti già nell'ambito di precedenti inchieste, dimostra la necessità urgente di un intervento. Con una mozione (mozione 4) e una raccomandazione (raccomandazione 17), le CdG chiedono al Consiglio federale di prevedere misure, nel quadro della riforma del Governo, affinché il

94 Cfr. cap. 3.6.5.1.2.
95 Cfr. cap. 3.6.5.1.3.
96 Cfr. cap. 3.6.5.1.4.

Consiglio federale assicuri concretamente oltre che formalmente la gestione collegiale degli affari importanti e se ne assuma dunque la responsabilità in termini collegiali.

16. Cancelleria federale

Sebbene, stilando a posteriori un verbale sommario, la Cancelleria federale abbia fornito un contributo importante quantomeno alla comprensione delle linee generali delle deliberazioni del Consiglio federale, resta il fatto che essa non ha svolto come dovuto la mansione che le compete di Stato maggiore del presidente della Confederazione e dell'intero Consiglio federale. È necessario dunque che in futuro vi provveda con maggiore sistematicità e fermezza. Si tratta di un punto importante che, ad avviso delle CdG, deve figurare fra gli obiettivi dell'attuale riforma del Governo. A tal fine le CdG raccomandano, a titolo di misura immediata, il controllo da parte della Cancelleria federale di tutti i mandati che il Consiglio federale affida a uno o più dipartimenti (raccomandazione 18).

17. Tribunale amministrativo federale

Al Tribunale amministrativo federale le autorità elvetiche trasmisero informazioni tardive e per di più lacunose sulle richieste delle autorità americane e sulla procedura di assistenza amministrativa avviata dall'AFC. Stando alle informazioni del TAF, il Tribunale venne a conoscenza del dossier non prima del 17 ottobre 2008, data in cui i media pubblicarono la notizia riguardante la prima decisione finale pronunciata dall'AFC. Anche se l'informazione fornita dall'Amministrazione federale delle contribuzioni fu esatta – informazione secondo cui un primo contatto con il Tribunale fu preso a settembre – di fatto il Tribunale venne informato troppo tardi e in misura insufficiente della crescente urgenza di provvedere alla consegna dei dati. Va lodata invece la disponibilità che nell'autunno del 2008 il Tribunale amministrativo federale dimostrò suggerendo all'AFC di discutere il modo di procedere. Altrettanto positivo è il fatto che, nell'ambito delle sue possibilità, il Tribunale amministrativo federale adottò le misure organizzative atte a garantire la rapida trattazione di eventuali ricorsi contro le decisioni finali dell'AFC. Il TAF pronunciò la sua prima decisione il 5 marzo 2009.

Il Tribunale amministrativo federale apprese dai media anche la decisione della FINMA del 18 febbraio 2009 e reagì immediatamente con decisioni superprovvisionali[97].

18. Ulteriori constatazioni delle CdG

In base all'inchiesta condotta, le CdG sono giunte altresì a quattro constatazioni di carattere generale:

- *la ricerca di una soluzione è stata ostacolata da due fattori: troppo a lungo sia i rappresentanti dell'Amministrazione federale sia il Consiglio federale non furono disposti a esaminare con occhio critico, alla luce degli avvenimenti, la questione relativa alla distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale in relazione con l'articolo 26 del modello di convenzione OCSE. Alla*

97 Cfr. cap. 3.6.7.

soluzione della vertenza non giovò neppure l'atteggiamento di rappresentanti dell'Amministrazione e del Consiglio federale secondo cui spettava a UBS risolvere il problema visto che lo aveva causato[98].

– *Le autorità disponevano di informazioni iniziali insufficienti: le CdG hanno constatato una certa contraddittorietà fra le dichiarazioni riguardanti la situazione iniziale. Stando a rappresentanti dell'Amministrazione, UBS aveva sostenuto fino all'estate del 2008 che il problema avrebbe potuto essere risolto con un'intesa; secondo le informazioni fornite da rappresentanti di UBS alle CdG, invece, fu presto chiaro che un'intesa sarebbe stata possibile solo a condizione di consegnare i dati dei clienti. Nel valutare la situazione, le autorità svizzere hanno dimostrato di dipendere eccessivamente dalle informazioni fornite da UBS e conseguentemente di non essere in grado di giungere a conclusioni davvero chiare*[99].

– *Mancanza di chiarezza per quanto attiene alla conformità del QIA con l'ordinamento giuridico svizzero e all'autorizzazione di concludere tale accordo ai sensi dell'articolo 271 del Codice penale (CP): il 7 novembre 2000 il DFF rilasciò alle persone incaricate di attuare il QIA l'autorizzazione in questione, affinché potessero provvedere agli adempimenti previsti nell'Accordo (QIA) a favore dell'IRS. Le CdG ritengono che sia necessario approfondire questo aspetto. Innanzitutto, occorre chiedersi se era lecito rilasciare a tempo indeterminato un'autorizzazione (globale) a una cerchia indeterminata di soggetti e quale autorità avrebbe dovuto rilasciarla. Le CdG propongono al Parlamento di incaricare il Consiglio federale di chiarire e riferire in un rapporto dettagliato le questioni riguardanti l'applicazione dell'articolo 271 CP e la compatibilità del QIA con il segreto bancario svizzero (postulato 2)*[100].

– *Diminuzione dell'attivo in danno dei creditori/cattiva gestione: vista la vicenda UBS e le conclusioni che ne hanno tratto, le CdG incaricano al Parlamento di incaricare il Consiglio federale di proporre la revisione degli articoli 164 e 165 CP affinché siano applicabili anche alle grandi imprese se, vista la loro rilevanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal tracollo con interventi dello Stato (mozione 5)*[101].

19. Le CdG richiamano UBS all'ordine

Le CdG hanno constatato l'esigenza nell'opinione pubblica di maggiore trasparenza per quanto riguarda i processi interni della banca e le sue responsabilità. Chiedono pertanto al Consiglio federale e a UBS di rivedere i processi interni, avvalendosi di un gruppo indipendente di esperti, e di pubblicare i risultati (raccomandazione 19).

98 Cfr. cap. 3.6.8.2.
99 Cfr. cap. 3.6.8.3.
100 Cfr. cap. 3.6.8.5.
101 Cfr. cap. 3.6.8.6.

Seguito dei lavori

Le CdG hanno adempiuto il loro compito di alta vigilanza parlamentare; spetta ora alle autorità competenti, in particolare al Consiglio federale, adottare le misure necessarie. Le CdG attendono di conoscere il parere del Consiglio federale, della FINMA e della BNS sulla presente inchiesta entro la fine del 2010.

Indice

Compendio **2816**

Elenco degli acronimi **2850**

1 Introduzione **2853**

1.1 Contesto 2853

1.2 Mandato legale e oggetto dell'inchiesta 2855

1.3 Limiti dell'inchiesta 2856

1.4 Scopo dell'inchiesta 2856

1.5 Approccio delle CdG 2857

1.5.1 Periodo oggetto dell'inchiesta e struttura del rapporto 2857

1.5.2 Approccio metodologico 2857

1.5.3 Esercizio del diritto di informazione 2858

1.5.4 Altri difficoltà incontrate nel quadro dell'inchiesta 2858

2 Inchiesta I: operato delle autorità in relazione alla crisi finanziaria **2859**

2.1 Introduzione 2859

2.1.1 Un contesto di crisi finanziaria ed economica mondiale 2859

2.1.2 Importanza del settore finanziario 2860

2.1.3 Oggetto dell'inchiesta 2862

2.1.4 Metodologia seguita 2862

2.1.5 Competenze dei principali attori 2863

2.2 Preparativi nazionali per i casi di crisi finanziaria 2864

2.2.1 Approntamento di strutture di collaborazione e di gestione 2864

2.2.2 Misure specifiche alla CFB e alla BNS 2867

2.3 Capacità di individuare la crisi finanziaria e le sue ripercussioni 2870

2.3.1 Capacità della CFB di individuare la crisi 2871

2.3.2 Capacità della BNS di individuare la crisi 2874

2.3.3 Coordinamento tra le autorità, coinvolgimento del Dipartimento federale delle finanze e del Consiglio federale 2875

2.3.4 Valutazione nel confronto internazionale 2876

2.3.4.1 Autorità di vigilanza con strutture diverse 2876

2.3.4.2 Risorse diverse delle varie autorità di vigilanza 2877

2.3.4.3 Difficoltà della vigilanza in materia finanziaria 2878

2.4 Impatto della crisi sul settore bancario svizzero 2880

2.4.1 UBS 2882

2.4.2 Credit Suisse 2882

2.4.3 Situazione delle altre banche svizzere 2883

2.5 Gestione della crisi: misure prese dalle autorità svizzere (agosto 2007–aprile 2009) 2883

2.5.1 Agosto–settembre 2007: inizio della crisi e prime misure delle autorità 2884

2.5.1.1 Agosto 2007: immissione di liquidità da parte della BNS 2885

2.5.1.2 Agosto 2007: la BNS rafforza il monitoraggio dei mercati 2885

2.5.1.3 Agosto 2007: la CFB rafforza il monitoraggio delle due grandi banche 2885
2.5.1.4 Agosto 2007: la CFB aumenta le esigenze di fondi propri 2887
2.5.1.5 Settembre 2007: adeguamento della politica monetaria della BNS 2887
2.5.2 Fine 2007–inizio 2008: aggravamento della situazione e rafforzamento del monitoraggio 2887
2.5.2.1 Dicembre 2007: la CFB domanda a UBS di chiarire le cause delle perdite 2888
2.5.2.2 Gennaio 2008: attivazione dell'istanza tripartita e preparazione di uno scenario di crisi grave 2888
2.5.2.3 Gennaio 2008: la CFB pone domande in merito alla qualità delle informazioni fornite dalle grandi banche 2889
2.5.2.4 Febbraio 2008: la CFB chiede la vendita degli attivi problematici di UBS 2889
2.5.2.5 Marzo 2008: la CFB intensifica il monitoraggio di Credit Suisse 2890
2.5.2.6 Marzo 2008: la CFB chiede le dimissioni del presidente del consiglio di amministrazione di UBS 2891
2.5.2.7 Aprile 2008: consegna alla CFB del rapporto di UBS sulle perdite subite 2891
2.5.3 Settembre 2008: grave crisi, deterioramento della situazione di UBS e finalizzazione del pacchetto di misure 2892
2.5.3.1 Politica monetaria espansionista della BNS di concerto con altre banche centrali 2892
2.5.3.2 Pacchetto di misure del 15 ottobre 2008 destinato a rafforzare il sistema finanziario svizzero 2893
2.5.3.3 Ottobre 2008: la CFB intensifica il monitoraggio di Credit Suisse 2895
2.5.3.4 Autunno 2008: ridistribuzione delle liquidità tra le banche promossa dalla BNS 2896
2.5.3.5 Fine 2008–inizio 2009: *follow-up* e misure della CFB/FINMA concernenti UBS 2896
2.6 Gestione della crisi: elaborazione del pacchetto di misure (agosto 2007–ottobre 2008) e *follow-up* 2897
2.6.1 Organizzazione di crisi 2898
2.6.2 Elaborazione da parte delle autorità di opzioni consolidate 2901
2.6.3 Situazione di crisi grave: ultime modifiche e lancio del pacchetto di misure 2908
2.6.4 *Follow-up* 2912
2.7 Gestione della crisi: valutazione dell'operato delle autorità svizzere nel confronto internazionale mediante perizie esterne 2914
2.7.1 Valutazione degli esperti incaricati dalle CdG 2914
2.7.1.1 Politica monetaria 2914
2.7.1.2 Misure d'aiuto al settore bancario nel confronto internazionale 2915

2.7.1.3 Raffronto della portata delle misure d'aiuto al settore bancario 2918
2.7.1.4 Raffronto delle misure e loro elaborazione 2918
2.7.2 Perizia del FMI e dell'OCSE 2920
2.7.3 Perizie commissionate dall'AFF 2921
2.8 Gestione da parte del Consiglio federale 2921
2.8.1 Basi d'informazione del capo del DFF 2922
2.8.2 Informazione del Collegio da parte del capo del DFF 2923
2.8.3 Coinvolgimento e gestione del Consiglio federale: evoluzione 2926
2.9 Lezioni della crisi: azioni intraprese dalle autorità svizzere 2929
2.9.1 Introduzione 2929
2.9.2 Assi strategici della politica in materia di mercati finanziari 2931
2.9.3 Regolamentazione bancaria e problematica del *too big to fail* 2932
2.9.3.1 Misure in materia di regolamentazione 2932
2.9.3.2 Progetti in corso in materia di regolamentazione 2934
2.9.4 Organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari 2937
2.9.4.1 Misure adottate in materia di vigilanza 2937
2.9.4.2 Progetti in corso in materia di vigilanza 2938
2.9.5 Valutazioni degli esperti sugli insegnamenti che le autorità svizzere hanno tratto dalla crisi 2941
2.9.5.1 In materia di regolamentazione 2941
2.9.5.2 In materia di vigilanza sui mercati finanziari 2942
2.10 Valutazioni e raccomandazioni 2945
2.10.1 Preparativi delle autorità relativi all'organizzazione di crisi 2945
2.10.2 Interventi e competenze delle autorità in materia di individuazione precoce e di vigilanza 2946
2.10.3 Coordinamento e interventi delle autorità nel corso della crisi 2950
2.10.4 Insegnamenti tratti dalle autorità 2951
2.10.5 Basi d'informazione del Consiglio federale 2951
2.10.6 Gestione della crisi finanziaria 2952

3 Inchiesta II: reazione delle autorità svizzere di fronte alla consegna di dati dei clienti UBS agli Stati Uniti 2954

3.1 Introduzione 2954
3.1.1 Premesse 2954
3.1.2 Oggetto dell'inchiesta 2955
3.1.3 Periodo oggetto dell'inchiesta e struttura del rapporto 2955
3.2 Cause e sviluppi della vicenda UBS negli Stati Uniti (2001–7.3.2008) 2956
3.2.1 Prima fase: dal 2001 all'autunno del 2007 2956
3.2.1.1 La Convenzione di doppia imposizione del 1996 (CDI) 2956
3.2.1.2 *Qualified Intermediary Agreement* del 2001 (*QIA*) 2957
3.2.1.3 Evoluzione delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti 2959
3.2.1.4 L'indagine interna sulle attività transfrontaliere di UBS 2961
3.2.1.5 Ruolo delle autorità in questa fase 2962
3.2.2 Seconda fase: dall'autunno del 2007 al 7 marzo del 2008 2964
3.2.2.1 Indagini delle autorità americane e indagine interna a UBS 2964

3.2.2.2 Dicembre 2007: la *SEC* contatta la CFB 2966
3.2.2.3 7 marzo 2008: entrata in scena del DFE, del DFGP e del DFAE 2967
3.2.2.4 Ruolo delle autorità in questa fase 2968
3.3 Domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* (7.3.2008–29.8.2008) 2969
3.3.1 Lo Stato svizzero: da spettatore ad attore (7.3.2008–21.4.2008) 2969
3.3.2 Obiettivo: domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti; gruppo di lavoro Karrer (21.4.2008–29.8.2008) 2972
3.3.2.1 Conseguenze dell'arresto di Martin Liechti 2972
3.3.2.2 Inizio delle trattative tra le autorità svizzere e quelle americane 2973
3.3.2.3 Creazione del gruppo di lavoro Karrer 2976
3.3.2.4 L'opzione di un'indagine congiunta di CFB e *DOJ* 2978
3.3.2.5 Domanda di assistenza giudiziaria 2981
3.3.2.6 Delegazione svizzera a Washington 2982
3.3.2.7 Negoziazione di una tabella di marcia con il *DOJ* 2984
3.3.2.8 Domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* del 16 luglio 2008 2986
3.3.2.9 17 luglio 2008: una sottocommissione del Senato americano interroga il *Chief Financial Officer* di UBS 2987
3.3.2.10 L'AFC entra nel merito della domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* 2988
3.3.2.11 Estensione del numero di casi implicati nella domanda di assistenza amministrativa 2989
3.3.3 Ruolo delle autorità in questa fase 2989
3.3.3.1 Aspetti generali 2989
3.3.3.2 Commissione federale delle banche 2990
3.3.3.3 Il gruppo di lavoro Karrer 2991
3.3.3.4 Dipartimento federale delle finanze 2992
3.3.3.5 Dipartimento federale degli affari esteri 2995
3.3.3.6 Dipartimento federale di giustizia e polizia 2996
3.3.3.7 Consiglio federale 2997
3.4 Divergenze fondamentali tra gli Stati Uniti e la Svizzera: la pressione sulla Svizzera non cessa di aumentare (26.8–19.12.2008) 2998
3.4.1 Le diverse posizioni delle autorità elvetiche e di quelle americane 2998
3.4.1.1 Il piano delle trattative 2998
3.4.1.2 Posizione del *DOJ* 3000
3.4.1.3 Posizione della CFB 3002
3.4.1.4 Prima trasmissione di informazioni al Collegio governativo 3004
3.4.1.5 Posizioni contrapposte 3005
3.4.2 Incontri con i rappresentanti del *DOJ* e del *Treasury* il 10 e il 17 ottobre 2008 3008
3.4.2.1 Incontro con i rappresentanti del *DOJ* 3008
3.4.2.2 Seduta del Consiglio federale del 15 ottobre 2008 per la ricapitalizzazione di UBS 3009
3.4.2.3 Incontro con i rappresentanti del *Treasury* 3010
3.4.2.4 Presentazione dei risultati dell'indagine interna a UBS 3011

3.4.3 Insufficienza della procedura di assistenza amministrativa: cronistoria di una escalation 3013
3.4.3.1 La CFB elabora il primo abbozzo delle possibili opzioni d'intervento 3013
3.4.3.2 Possibili opzioni d'intervento: versione finale all'attenzione del capo del DFGP 3014
3.4.3.3 Lettera del 10 novembre 2008 del capo del DFF e del capo del DFGP agli omologhi americani 3017
3.4.3.4 La pressione da parte americana aumenta: denuncia negli Stati Uniti contro Raoul Weil 3018
3.4.3.5 26 novembre 2008: seduta speciale del Consiglio federale sulle vertenze fiscali internazionali, in particolare con l'UE 3021
3.4.3.6 L'opzione dello stato di necessità passa in secondo piano 3024
3.4.3.7 Il *DOJ* aumenta la pressione e minaccia un'azione penale 3024
3.4.3.8 Opzione di una decisione del Consiglio federale fondata sulla Costituzione 3026
3.4.3.9 Seduta del Consiglio federale del 12 dicembre 2008 3028
3.4.3.9.1 Colloquio annuale con il presidente della BNS 3028
3.4.3.9.2 Prima discussione concreta del Consiglio federale sulle attività transfrontaliere di UBS 3029
3.4.3.9.3 Seduta del Consiglio federale del 16 dicembre 2008: il dibattito prosegue 3030
3.4.3.10 Rapporto d'indagine della CFB del 17 dicembre 2008 3032
3.4.3.11 Decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008: la palla è nel campo della CFB 3034
3.4.4 Il ruolo delle autorità in questa fase 3037
3.4.4.1 In generale 3037
3.4.4.2 Commissione federale delle banche 3038
3.4.4.3 Banca nazionale svizzera 3040
3.4.4.4 Membri del disciolto gruppo di lavoro Karrer ancora coinvolti nella vertenza 3041
3.4.4.5 Dipartimento federale delle finanze 3042
3.4.4.6 Dipartimento federale degli affari esteri 3046
3.4.4.7 Dipartimento federale di giustizia e polizia 3049
3.4.4.8 Consiglio federale 3051
3.4.4.9 Tribunale amministrativo federale 3051
3.5 Ritiro del Consiglio federale: la CFB/FINMA prende a carico il dossier (19.12.2008–18.2.2009) 3052
3.5.1 Preparativi in vista del *DPA* e divergenze 3052
3.5.1.1 Conclusioni dell'indagine della CFB 3052
3.5.1.2 Proposta d'intesa dei legali di UBS 3053
3.5.1.3 Analisi della situazione da parte dell'AFC 3054
3.5.1.4 Provvedimenti della FINMA in vista della consegna dei dati clienti 3055
3.5.1.5 Contatti con le autorità americane 3057
3.5.1.6 Divergenze sulle condizioni del *DPA* 3058
3.5.1.7 Bozza di comunicazione elaborata dall'AFF 3059

3.5.1.8 Riserve sulle condizioni del *DPA* 3060
3.5.1.9 Incertezza dell'AFF sui passi da intraprendere 3061
3.5.1.10 Lettera di UBS al capo del DFF del 5 febbraio 2009 3062
3.5.1.11 Il *DOJ* prende contatto con l'Ambasciata svizzera negli USA 3063
3.5.1.12 Nuove riserve dell'AFC sugli elementi essenziali del *DPA* 3064
3.5.1.13 Discussione in Consiglio federale sull'intesa UBS e sulla revisione della CDI 3065
3.5.1.14 Invito alla Svizzera a partecipare all'hearing della sottocommissione d'inchiesta del Senato americano 3066
3.5.1.15 Informazione della FINMA sulla minaccia di azione penale contro UBS 3067
3.5.2 Consegna dei dati dei clienti UBS agli Stati Uniti il 18 febbraio 2009 3068
3.5.2.1 Preparativi finali 3068
3.5.2.2 Minaccia di un procedimento contro UBS 3072
3.5.2.3 Discussione in Consiglio federale in merito all'imminente consegna dei dati 3073
3.5.2.4 La FINMA ordina la misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche 3077
3.5.2.5 La FINMA informa l'opinione pubblica sulla consegna dei dati 3078
3.5.3 Ruolo delle autorità in questa fase 3079
3.5.3.1 In generale 3079
3.5.3.2 CFB/FINMA 3080
3.5.3.3 Banca nazionale svizzera 3082
3.5.3.4 Dipartimento federale delle finanze 3082
3.5.3.5 Dipartimento federale degli affari esteri 3085
3.5.3.6 Consiglio federale 3086
3.5.3.7 Tribunale amministrativo federale 3087
3.5.4 Conseguenze della trasmissione di dati del 18 febbraio 2009 3087
3.5.4.1 Aumento delle pressioni USA sulla procedura civile contro UBS 3087
3.5.4.2 Richieste dell'UE/articolo 26 della Convenzione dell'OCSE/Revisione della CDI Svizzera-USA 3091
3.6 Valutazione globale dell'operato delle autorità svizzere e conclusioni 3099
3.6.1 Commissione federale delle banche/FINMA 3099
3.6.1.1 In generale 3099
3.6.1.2 Diversi problemi in relazione al comportamento della CFB/FINMA 3101
3.6.1.2.1 Inconvenienti del ruolo attivo della CFB/FINMA 3101
3.6.1.2.2 Risorse a disposizione della CFB: un problema 3101
3.6.1.2.3 Dipendenza dalle informazioni provenienti dalla banca: un problema 3101

3.6.1.3 Affari transfrontalieri delle banche: una sfida particolare per la CFB/FINMA 3102
3.6.1.4 Indagine della CFB sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA 3104
3.6.1.5 Adeguatezza della comunicazione 3106
3.6.1.6 Discarico dei responsabili UBS 3107
3.6.1.7 Ruolo della società di revisione di UBS in relazione al *QIA* 3108
3.6.2 Banca nazionale svizzera 3109
3.6.3 Dipartimento federale delle finanze 3110
3.6.3.1 In generale 3110
3.6.3.2 Problematica dell'assistenza amministrativa 3111
3.6.3.3 Valutazione delle informazioni del responsabile del gruppo di lavoro e degli altri attori trasmesse al capo del DFF 3112
3.6.3.4 Scambio di informazioni con i capi del DFGP e del DFAE/Informazione del Consiglio federale da parte del DFF 3113
3.6.3.5 Perizia giuridica nel DFF 3114
3.6.4 DFAE e DFGP 3114
3.6.5 Consiglio federale 3116
3.6.5.1 Metodo di lavoro del Consiglio federale: in generale 3116
3.6.5.1.1 Forma scritta delle deliberazioni 3116
3.6.5.1.2 Basi d'informazione del Consiglio federale 3119
3.6.5.1.3 Sistema di supplenze nel Consiglio federale 3120
3.6.5.1.4 Delegazioni del Consiglio federale per riequilibrare il principio dipartimentale 3121
3.6.5.2 Rafforzamento della responsabilità collettiva del Consiglio federale 3122
3.6.6 Cancelleria federale 3123
3.6.7 Tribunale amministrativo federale 3124
3.6.8 Conclusioni e punti ancora in sospeso 3126
3.6.8.1 Comportamento scorretto di UBS e mancanza di rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero da parte degli Stati Uniti 3126
3.6.8.2 Soluzione del problema limitata da due fattori 3127
3.6.8.3 Informazioni iniziali insufficienti 3127
3.6.8.4 Audizioni di ex rappresentanti e di rappresentanti attuali di UBS 3129
3.6.8.5 Il *QIA* e l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 CP 3129
3.6.8.6 Inasprimento del CP 3131

4 Le CdG richiamano UBS al dovere 3131

5 Seguito dei lavori 3132

Allegati:

1	Operato delle autorità di fronte alla crisi dei mercati finanziari – Cronologia degli eventi	3134
2	Base di confronto utilizzata dalle autorità svizzere	3154
3	Mole di lavoro a carico dei supervisori; confronto fra vari Paesi	3155
4	Principali documenti di riferimento riguardanti la prima parte dell'inchiesta (crisi finanziaria)	3156
5	Utili netti e perdite di UBS e CS, suddivisi per anno e trimestre, in milioni di franchi (2005–2010)	3158
6	Elenco delle persone ascoltate	3159
7	Membri della segreteria delle CdG che hanno partecipato alla stesura del rapporto	3161
8	Elenco mozioni/postulati/raccomandazioni	3162

Elenco degli acronimi

AdC LRD	Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFF	Amministrazione federale delle finanze
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, RS *351.1*)
BNS	Banca nazionale svizzera
BRI	Banca dei regolamenti internazionali di Basilea
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CDI	Convenzione di doppia imposizione
CDS	*Credit Default Swap*
CEO	*Chief Executive Officer*
CET-S	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati
CFB	Commissione federale delle banche
CMBS	*Commercial mortgage-backed securities*
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS *311.0*)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPI	Commissione parlamentare d'inchiesta
Cost.	Costituzione federale (RS *101*)
CS	Credit Suisse
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DOJ	*Department of Justice*
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS *313.0*)
DPA	*Deferred Prosecution Agreement*
DRCM	*Dillon Read Capital Management*
FDIC	*Federal Deposit Insurance Corporation*

Fed	*Federal Reserve System*
FFA	«Früherkennung Finanzmarktregulierung Ausland» («Riconoscimento precoce regolazione mercati finanziari estero»)
FINKRIST	«Management von Krisen im Finanzsystem»
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FSA	*Financial Services Authority (UK)*
FSB	*Financial Stability Board*
FSF	*Financial Stability Forum*
GAFI	*Groupe d'Action Financière*
G7	Vertice dei ministri delle finanze dei sette Paesi più industrializzati del mondo
G10	Vertice dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali degli undici Paesi più industrializzati del mondo
G20	Gruppo dei venti Paesi industrializzati ed emergenti più importanti del mondo
IMF	*International Monetary Fund*
IOSCO	Organizzazione internazionale delle commissioni titoli
IRS	*Internal Revenue Service*
JDS	*John Doe Summons*
KLL	Krisenleitlinien (Linee guida per la gestione delle crisi nel settore finanziario)
LB	Legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, RS *952.0*)
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, RS *951.11*)
LBVM	Legge federale del 24 marzo 1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, RS *954.1*)
LFINMA	Legge federale del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS *956.1*)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010*)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, RS *171.10*)
MBS	*Mortgage-backed securities*
MoU	*Memorandum of Understanding*
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
NRA	*Non-Resident Alien*
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OFoP	Ordinanza del 29 settembre 2006 sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori mobiliari (Ordinanza sui fondi propri, RS *952.03*)

OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS *172.010.1*)
Org-DFF	Ordinanza del 17 febbraio 2010 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (RU *2001* 267)
PA V	Divisione politica V, Sottodivisione Finanza ed economia, DFAE
PIL	Prodotto interno lordo
PSI	*Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Homeland Security and Government Affairs*
pt.	Punto
QI	*Qualified Intermediary*
QIA	*Qualified Intermediary Agreement*
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SBL	*Securities borrowing and lending*
SBS	Società di Banca Svizzera
SEC	*US Securities and Exchange Commission*
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
STAF	Comitato permanente per la stabilità finanziaria
STAFI	Comitato d'indirizzo Dialogo piazza finanziaria
STASY	Comitato d'indirizzo Stabilità del sistema
TAF	Tribunale amministrativo federale
TARP	Piano anticrisi degli USA (*Troubled Asset Relief Program*)
TBTF	*Too big to fail*
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFG	Ufficio federale di giustizia
VaR	*Value-at-Risk*
WEF	*World Economic Forum*
WLRK	studio legale Wachtell, Lipton, Rosen & Katz

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto

Quando la Commissione della gestione del Consiglio nazionale e la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG) si riunirono il 18 marzo 2009 per decidere se, nella loro veste di organo di alta vigilanza parlamentare sulla gestione, fosse opportuno intervenire nell'ambito della crisi dei mercati finanziari, gli effetti della crisi in Svizzera continuavano a farsi sentire pesantemente e l'evoluzione della situazione era difficilmente prevedibile. In particolare, due fatti erano in quel momento al centro del dibattito pubblico.

Cinque mesi prima la Confederazione aveva dovuto sottoscrivere un prestito obbligatoriamente convertibile in azioni di UBS di sei miliardi di franchi per ricapitalizzare la banca e dunque evitarne il tracollo e scongiurare le conseguenze disastrose che ne sarebbero potute derivare per la piazza finanziaria svizzera e per l'insieme dell'economia del Paese. Nel medesimo tempo, la Banca nazionale svizzera (BNS) aveva costituito una società veicolo (StabFund) incaricata di realizzare gli attivi illiquidi di UBS per un importo massimo di 60 miliardi di dollari statunitensi e si era addossata il rischio legato ai titoli in questione sopportato fino ad allora da UBS[102]. Nel marzo 2009 non era ancora possibile prevedere se e in quale misura questi rischi avrebbero gravato sulle finanze pubbliche e sui risultati della BNS.

Il salvataggio da parte dello Stato di un'impresa del settore privato che, visto il suo peso economico, non avrebbe potuto essere abbandonata al proprio destino ha rappresentato sotto molti aspetti un fatto inconsueto per la storia del Paese, che ha sollevato e solleva ancora molteplici interrogativi di fondo in seno alle cerchie politiche e alla popolazione. Come si è potuti arrivare a tanto? Perché il modello di gestione dei rischi di UBS non ha funzionato? La vigilanza sulle banche non avrebbe dovuto intervenire prima? In questo caso, si sarebbe potuto evitare il tracollo? La direzione di UBS e il suo consiglio di amministrazione sono stati all'altezza delle loro responsabilità? Lo Stato svizzero doveva impegnarsi fino a questo punto a favore di UBS?

Il secondo evento, destinato anch'esso ad alimentare le discussioni in seno alle CdG, sopravvenne il 18 febbraio 2009. Quel giorno, l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) rese noto che, fondandosi sugli articoli 25 e 26 della legge sulle banche aveva ordinato, nell'interesse della stabilità del sistema finanziario svizzero e del sistema finanziario globale, misure di protezione che obbligavano UBS a fornire immediatamente al Ministero americano di giustizia (*US Department of Justice*, *DOJ*) e, in caso di necessità, ad altre autorità americane preposte al perseguimento penale dei reati fiscali, dati relativi ai clienti che la banca sospettava di frode fiscale ai sensi del diritto svizzero. La consegna sarebbe avvenuta tramite la FINMA. Questo modo di procedere era volto a prevenire il perseguimento penale di UBS negli Stati Uniti e le conseguenze giudicate assai gravi che ne sarebbero derivate per la stabilità del sistema finanziario[103]. Questa decisione della FINMA era il

102 Cfr. comunicati stampa della BNS del 16.10 e del 26.11.2008.
103 Cfr. comunicato stampa della FINMA del 18.2.2009.

risultato di un lungo tira e molla avente per oggetto le richieste di informazioni di tre autorità americane nei confronti di UBS che, oltre all'istituto bancario e alle autorità americane, aveva coinvolto anche la FINMA, il Consiglio federale, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La decisione della FINMA rese prive di fondamento anche la domanda di assistenza amministrativa del *Department of the Treasury, Internal Revenue Service* (*IRS*), pendente presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), e i ricorsi presentati al Tribunale amministrativo federale (TAF).

Gli articoli apparsi sulla stampa nei giorni seguenti alla decisione della FINMA illustrano le questioni che la trasmissione dei dati aveva sollevato: «*Kapitulation im Steuerstreit*»[104], «*Bankgeheimnis wird ausser Kraft gesetzt*»[105], «*Politischer Kniefall der Schweiz*»[106], «*Rechtsstaat oder Bananenrepublik*»[107], «*Bundesrat kapituliert vor den USA*»[108], «*UBS unter Druck: Wie die USA die Schweiz erpressten*»[109], «*Zu spät: UBS-Akten schon in den USA – Dramatisches Eingreifen des Bundesverwaltungsgerichtes*»[110], «*In 10 Tagen wäre Urteil erfolgt*»[111], «*FINMA wollte, dass Merz handelt*»[112], «*Déclaration de guerre au secret bancaire*»[113], «*La Suisse lève le secret bancaire*»[114], «*La Suisse est couchée, les Américains la piétinent*»[115], «*Comment UBS a voulu berner le fisc américain*»[116], «*Le secret bancaire vacille*»[117], per citare solo alcuni titoli della stampa nazionale.

La decisione della FINMA permise di evitare che UBS fosse messa in stato d'accusa negli Stati Uniti. Ma da quel momento, le pressioni esercitate dalle autorità americane sulla Svizzera e sulla banca per ottenere i dati di altri clienti continuarono ad aumentare. Parallelamente a queste crescenti pressioni, l'Unione europea (UE) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) avanzarono anch'esse un certo numero di pretese, allargando ulteriormente il fronte degli attacchi al segreto bancario svizzero. Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale decise dunque di impegnarsi ad applicare lo standard dell'OCSE riguardante l'assistenza amministrativa in materia fiscale conformemente all'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE e ritirò la sua riserva. Il 18 giugno 2009 la Svizzera e gli Stati Uniti parafarono a Washington una convenzione riveduta di doppia imposizione (CDI). I due Paesi avevano preventivamente convenuto, a livello tecnico, di ampliare l'assistenza amministrativa in materia fiscale conformemente all'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE.

Gli eventi prodotti dalle difficoltà finanziarie di UBS nell'ottobre 2008 nonché dalle domande di informazioni delle autorità americane presentano diversi punti comuni:

104 Neue Zürcher Zeitung del 19.2.2009.
105 Tages-Anzeiger del 19.2.2009.
106 Berner Zeitung del 20.2.2009.
107 Der Bund del 20.2.2009.
108 Mittellandzeitung del 20.2.2009.
109 Ibid.
110 NZZ am Sonntag del 22.2.2009.
111 Basler Zeitung del 21.2.2009.
112 Sonntags-Blick del 22.2.2009.
113 La Tribune de Genève del 19.2.2009.
114 Le Temps del 19.2.2009.
115 24 heures del 19.2.2009.
116 24 heures del 23.2.2009.
117 Le Matin del 19.2.2009.

le due situazioni potevano avere risvolti di importanza considerevole per la piazza finanziaria svizzera e per l'insieme dell'economia del Paese; nei due casi erano coinvolte le autorità federali, il che sollevava interrogativi circa i limiti dell'intervento dello Stato; UBS era in entrambi i casi uno dei soggetti attivi ma anche uno degli oggetti principali delle vertenze.

In questo contesto, le CdG hanno ritenuto indispensabile intervenire in qualità di organo di alta vigilanza parlamentare. Hanno dunque deciso di procedere a un'inchiesta affidandola a un gruppo di lavoro comune – costituito pariteticamente di membri della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) – in cui fossero rappresentati tutti i gruppi parlamentari.

1.2 Mandato legale e oggetto dell'inchiesta

Le CdG sono le commissioni delle Camere federali che, agendo per conto del Parlamento, esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e degli altri organi ai quali sono affidati compiti della Confederazione. Questa competenza è sancita nell'articolo 169 della Costituzione federale (Cost.)[118] e negli articoli 26 e 52 della legge sul Parlamento (LParl)[119]. Per svolgere i loro compiti, le CdG dispongono di diritti di informazione estesi (cfr. art. 153 segg. LParl). In virtù dell'articolo 52 capoverso 2 LParl, esercitano la loro attività di vigilanza impostandola sui criteri della legalità, dell'adeguatezza e dell'efficacia.

Conformemente al loro mandato legale, le CdG non hanno potuto esaminare, nell'ambito della presente ispezione, tutte le questioni di rilievo inerenti ai fatti summenzionati, ma hanno dovuto limitarsi agli aspetti rientranti nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. Di conseguenza, numerose questioni ritenute importanti o meritevoli di chiarimenti dalle cerchie politiche o dall'opinione pubblica non sono state affrontate.

Le CdG hanno suddiviso l'inchiesta in due parti. La prima è dedicata all'operato delle autorità svizzere nella lotta contro la crisi finanziaria; la seconda analizza in modo approfondito il loro operato in relazione ai fatti che sono sfociati, nel febbraio 2009, nella trasmissione alle autorità americane di dati relativi ad alcuni clienti di UBS.

Le CdG hanno incentrato il loro esame sull'opportunità e sull'efficacia dell'operato delle autorità. Benché i fatti indagati sollevino taluni interrogativi riguardanti la legalità, non spetta alle CdG rispondervi, ma ai tribunali, come spiegato qui di seguito. Tuttavia, quando dall'oggetto dell'esame sono scaturite questioni giuridiche la cui valutazione rientra nel campo di competenza delle CdG, tali questioni sono state trattate nel presente rapporto.

L'oggetto di ciascuna delle due parti dell'inchiesta è presentato in modo dettagliato nell'introduzione della parte corrispondente.

118 Costituzione federale (Cost.; RS **101**).
119 Legge del 13.12.2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS **171.10**).

1.3 Limiti dell'inchiesta

Tenuto conto del quadro legale, le CdG hanno dovuto concentrare la loro inchiesta su quanto intrapreso delle autorità federali. In altre parole, l'operato di UBS e quello delle autorità americane non rientrano nel campo dell'inchiesta; le CdG ne hanno infatti tenuto conto soltanto nella misura in cui ciò era necessario per valutare l'operato delle autorità svizzere.

Il rispetto del principio della separazione dei poteri ha anch'esso imposto limiti all'inchiesta delle CdG. Per esempio, le CdG non sono autorizzate a giudicare su questioni di diritto soggette a un controllo giurisdizionale o sulle quali si è già pronunciato un tribunale. Nella fattispecie, ciò significa che non è prerogativa delle CdG pronunciarsi su un'eventuale violazione del segreto bancario o procedere a una valutazione del merito della decisione del TAF del 5 marzo 2009 sulla ricevibilità della domanda di assistenza amministrativa[120]. E la circostanza che su quest'ultima questione non vi sia ancora una decisione passata in giudicato non cambia niente in proposito. Va del resto da sé che, nell'ambito della presente inchiesta, le CdG non possono sostituirsi alle autorità preposte al perseguimento penale.

Il pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero elaborato nell'autunno 2008 dal Consiglio federale e dalla BNS è già stato esaminato in modo approfondito nonché adottato dall'Assemblea federale e dai suoi organi competenti. Laddove altri organi parlamentari o il Parlamento stesso abbiano già trattato in modo definitivo altre questioni sollevate al riguardo, le CdG non le hanno riesaminate, in quanto reputano vincolanti le decisioni prese.

Da ultimo, va osservato che, quando hanno esaminato e valutato decisioni tecniche complesse che presupponevano conoscenze approfondite, ad esempio dei mercati finanziari, le CdG non si sono poste nell'ottica dell'autorità indagata, ma hanno esaminato tali decisioni sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare. Tale è in particolare il caso dell'esame al quale la Commissione federale delle banche (CFB) sottopose nel 2008 le attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti; il compito dell'alta vigilanza parlamentare non consistette nel ripetere tale esame ma nel valutarne le modalità (scopo dell'inchiesta, mezzi impiegati, momento in cui fu avviata, ecc.) nel contesto di allora.

1.4 Scopo dell'inchiesta

L'esercizio da parte delle CdG dell'alta vigilanza parlamentare non ha lo scopo di addossare responsabilità individuali ai membri delle autorità oggetto dell'inchiesta, ma intende principalmente trarre insegnamenti che consentano alle autorità interessate di migliorare la loro azione. La presente inchiesta mira dunque essenzialmente a individuare e analizzare le lacune e i punti deboli del sistema, in particolare per quanto concerne l'individuazione precoce delle crisi e la gestione della responsabilità direttiva.

[120] Decisioni del Tribunale amministrativo federale (TAF) A-7342/2008 e A-7426/2008 del 5.3.2009.

1.5 Approccio delle CdG

1.5.1 Periodo oggetto dell'inchiesta e struttura del rapporto

Per la prima parte dell'inchiesta, imperniata sull'individuazione precoce e sulla gestione da parte delle autorità svizzere della crisi finanziaria, il periodo preso in considerazione va dalla primavera del 2007, quando furono avvertiti all'estero i primi effetti della crisi dei mercati finanziari, fino all'ottobre del 2008, momento in cui la Confederazione decise il pacchetto di misure per salvare UBS.

La seconda parte dell'inchiesta copre il periodo che va dalla fine del 2007, ossia dal momento in cui l'organo americano preposto alla vigilanza sulle operazioni borsistiche (*US-Securities and Exchange Commission*; di seguito SEC) contattò la CFB in merito alle domande di informazione degli Stati Uniti nei confronti di UBS, al 19 febbraio 2009, data in cui la FINMA ordinò la trasmissione alle autorità americane di dati relativi a taluni clienti di UBS.

Ovviamente, laddove servono a migliorare la comprensione dei fatti, anche gli eventi importanti intervenuti prima e dopo i periodi in rassegna sono stati presi in considerazione nelle due parti dell'inchiesta.

Il rapporto consta di quattro capitoli: l'introduzione generale (cap. 1), la prima parte dell'inchiesta (cap. 2), la seconda parte dell'inchiesta (cap. 3). Nel quarto capitolo, le CdG traggono un certo numero di conclusioni in merito a ciò che ci si attende da UBS.

1.5.2 Approccio metodologico

Le CdG affidarono la realizzazione dell'inchiesta a un gruppo di lavoro comune. La CdG-N era rappresentata da Pierre François Veillon (presidente), André Daguet, Corina Eichenberger, Thérèse Frösch, Brigitta M. Gadient e Ruedi Lustenberger; la CdG-S da Hans Hess (vicepresidente), Konrad Graber, Claude Hêche, Alex Kuprecht, Helen Leumann e Anne Seydoux.

Le considerazioni contenute nel presente rapporto si basano su informazioni provenienti da fonti diverse. Nelle sue 30 sedute, il gruppo di lavoro ha proceduto a 60 audizioni di rappresentanti delle autorità interessate e di periti indipendenti. Sono stati anche sentiti, taluni più volte, tutti i consiglieri federali in carica nei periodi esaminati[121]. Il gruppo di lavoro ha inoltre interrogato rappresentanti della vecchia e dell'attuale direzione UBS[122].

Le CdG hanno anche esaminato un grande numero di documenti consegnati loro dalle autorità interessate[123] nonché i rapporti, alcuni dei quali pubblicati, redatti da queste ultime. Le CdG hanno inoltre consultato i verbali delle Commissioni delle finanze e quelli delle Commissioni dell'economia e dei tributi. Un importante con-

121 Ciò avvenne, in alcuni casi, nel quadro dell'esame di altri oggetti e alla presenza di rappresentanti del Consiglio federale (p.es. in occasione dell'esame da parte delle CdG del rapporto di gestione 2008 del Consiglio federale).

122 L'elenco delle persone sentite dalle CdG figura nell'allegato 6.

123 Si tratta di messaggi di posta elettronica, di note informative, appunti manoscritti, ecc. Buona parte di questi documenti è confidenziale e di conseguenza non pubblicata.

tributo in termini di informazioni è stato fornito anche dalle dichiarazioni del presidente della Delegazione delle finanze. Le CdG tengono a ringraziare tutti questi organi per il loro sostegno.

Nel presente rapporto sono confluiti anche i risultati della parte dell'inchiesta affidata a esperti esterni i quali hanno poi riferito mediante uno specifico rapporto al Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)[124]. Il CPA e il segretariato delle CdG e della Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) hanno fornito il loro sostegno al gruppo di lavoro incaricato di realizzare la presente inchiesta.

Considerati i particolari diritti di cui gode la DelCG in materia di informazione, le CdG l'hanno incaricata di esaminare i documenti sui quali il Consiglio federale si è basato per informarsi e prendere le sue decisioni. I risultati cui la DelCG è giunta sono confluiti nel presente rapporto.

Il presente rapporto, adottato dalle CdG il 30 maggio 2010, si fonda sui risultati dei lavori condotti dal gruppo di lavoro summenzionato.

1.5.3 Esercizio del diritto di informazione

Il Consiglio federale si oppose a più riprese, nel secondo semestre 2009, alle domande di informazione delle CdG benché il diritto di informazione degli organi dell'alta vigilanza parlamentare sia iscritto nella legge.

Questo atteggiamento costrinse le CdG e la loro segreteria ad impiegare più risorse del necessario e ritardò l'inchiesta di svariati mesi. All'inizio del 2010, più che altro per effetto della crescente pressione politica a favore dell'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI), il Consiglio federale ha finito per dichiararsi disposto a concedere alle CdG l'accesso alle informazioni richieste. Da quel momento, le CdG non hanno più avuto problemi nell'esercizio del loro diritto di informazione[125].

In sintesi si può affermare che nell'ambito di questa inchiesta le CdG hanno avuto accesso a tutti i documenti che hanno auspicato consultare.

1.5.4 Altri difficoltà incontrate nel quadro dell'inchiesta

Un'ulteriore difficoltà riscontrata durante l'inchiesta derivò dal fatto che, anche se il gruppo di lavoro poté consultare i dossier di direzione del DFF e del DFGP (il capo del DFGP era infatti il supplente del capo del DFF) relativi alle due parti dell'inchiesta e il capo del DFF mise a disposizione i propri raccoglitori personali, le CdG non ottennero da nessuno dei servizi interessati un dossier contenente tutti i documenti importanti. I dossier di direzione erano incompleti. Alcune autorità, come la FINMA, fornirono tutti i documenti importanti al loro livello, ma questi coprivano

124 Il CPA è una squadra di valutatori scientifici che lavorano essenzialmente per conto delle due CdG. Sotto il profilo amministrativo, questo servizio sottostà alla segreteria delle CdG.

125 Per evitare che una simile situazione si ripeta, le CdG hanno deciso di concretizzare nella LParl il loro diritto all'informazione relativo agli affari del Consiglio federale. Il 26.2.2010 la CdG-S ha presentato un'iniziativa parlamentare in questo senso (Iv. Pa. 10.404; Precisare i diritti di informazione delle commissioni di vigilanza).

soltanto il rispettivo campo d'attività. Le CdG dovettero dunque inizialmente ordinare, strutturare e completare i documenti ottenuti, sia mediante ricerche proprie, sia per mezzo di domande di edizione di documenti complementari.

L'accertamento delle circostanze relative alle valutazioni e all'operato delle autorità svizzere fu reso in parte più gravoso dalla mancanza di un resoconto scritto di tutte le deliberazioni, ad esempio del Consiglio federale e del gruppo di lavoro interno all'Amministrazione incaricato di occuparsi della problematica delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti.

Per diversi mesi del periodo in esame, il Collegio governativo rinunciò volontariamente a redigere l'usuale verbale delle sue discussioni; tuttavia, contrariamente alle istruzioni del presidente della Confederazione dell'epoca, la Cancelleria federale (CaF) prese degli appunti che, raggruppati nel documento «*Stichwortartige Aufzeichnungen zu den Verhandlungen zum Thema UBS*», consegnò al Consiglio federale il 19 febbraio 2009. In virtù del suo diritto di informazione, la DelCG ha potuto prendere conoscenza di questa cronologia.

Anche le sedute del gruppo di lavoro interno all'Amministrazione non furono verbalizzate. Colmare queste lacune di informazione in un secondo tempo è sempre molto difficile, anche da parte delle persone direttamente implicate.

Il difficile contesto in cui le CdG si sono trovate a svolgere il loro lavoro d'indagine è di rilevanza fondamentale non soltanto per l'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, ma anche in modo più generale per il buon funzionamento del governo e dell'amministrazione. Per questa ragione le CdG si sono pronunciate sulla sostanza di questo tema nel seguito del presente rapporto.

2 Inchiesta I: operato delle autorità in relazione alla crisi finanziaria

2.1 Introduzione

2.1.1 Un contesto di crisi finanziaria ed economica mondiale

La crisi che colpì l'economia mondiale nell'estate 2007 fu un evento di una gravità eccezionale. Le turbolenze furono in un primo tempo essenzialmente finanziarie. Poi, in seguito al fallimento della banca *Lehman Brothers* il 15 settembre 2008, l'attività economica mondiale conobbe un tracollo che non si registrava ormai da molti anni.

La Svizzera non fu risparmiata dalla tempesta. In un primo tempo la piazza finanziaria elvetica risentì delle tensioni che agitavano i mercati finanziari dall'estate 2007, in particolare a livello di prestiti interbancari; si trattava di un'evoluzione sintomatica della forte esposizione delle banche svizzere alla congiuntura estera e non certo del risultato di una crisi interna. In seguito, UBS subì perdite sostanziali a causa della crisi del mercato immobiliare americano, tanto da far sorgere dubbi sulla sua solvibilità. Anche Credit Suisse fu toccata dalla crisi finanziaria, ma in modo diverso, dato che la banca già nel 2006 aveva cominciato a ridurre la sua esposizione sul mercato ipotecario americano. Per finire, la crescita elvetica fu duramente colpita dal crollo del mercato mondiale alla fine del 2008, una conseguenza diretta dell'integrazione della Svizzera nei flussi economici mondiali.

Le principali banche centrali, tra cui la BNS, risposero alle difficoltà dei mercati del credito con iniezioni massicce di liquidità. I governi, dal canto loro, adottarono diverse misure volte a sostenere le banche e a evitare il totale crollo di tale mercato. Il pacchetto di misure del 15 ottobre 2008[126] (cfr. cap. 2.5.3.2) fa parte di questi sforzi. Infine, le autorità di bilancio di tutti i Paesi, comprese quelle svizzere[127], avviarono piani di rilancio congiunturale a sostegno all'attività economica.

Paragonati ad altri Paesi, i risultati economici della Svizzera sono piuttosto soddisfacenti. Se l'andamento dell'economia Svizzera fu di segno negativo dalla metà del 2008 alla metà del 2009, l'attività economica registrò un tonfo relativamente contenuto nel confronto internazionale. Tra il luglio e la fine del 2008[128], il prodotto interno lordo (PIL) svizzero diminuì del 2 per cento, rispetto al 3,2 per cento degli Stati Uniti, il 2,6 per cento della Francia e il 5,1 per cento della Germania. Anche se questo giudizio positivo va in una certa misura ridimensionato perché prima della crisi la crescita dell'economia svizzera era stata più debole di quella degli altri Paesi, è indubbio che la crescita svizzera si è mostrata robusta nel confronto internazionale. Ma anche in Svizzera la recessione si è fatta sentire. In diversi settori, la Svizzera ha sofferto quanto gli altri Paesi e per questo motivo nel nostro Paese la caduta degli indici borsistici è stata tra le più pronunciate.

2.1.2 Importanza del settore finanziario

Il settore finanziario è d'importanza centrale in tutti i Paesi poiché costituisce un'infrastruttura senza la quale il funzionamento del resto dell'economia è considerevolmente limitato. Vista la sua funzione e le forti interrelazioni su scala mondiale, questo settore è esposto a rischi sistemici[129]. Per la prima volta, nell'estate del 2007, i rischi di crollo dell'intero sistema hanno spinto le banche centrali a intervenire e i governi a varare piani di salvataggio di alcune banche.

In Svizzera, il settore finanziario si distingue per le sue dimensioni, la sua forte integrazione nell'economia mondiale e il peso proporzionalmente assai rilevante delle due grandi banche.

In effetti, alla fine del 2008, la somma dei bilanci delle banche in Svizzera ammontava a 4 361 miliardi di franchi, ossia 8,2 volte il PIL annuo della Svizzera (USA: 0,9; Regno Unito: 4,3)[130].

126 Messaggio del Consiglio federale del 5.11.2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero (FF **2008** 7731).

127 In Svizzera, si tratta delle fasi I e II delle misure di stabilizzazione decise dal Consiglio federale rispettivamente il 12.11.2008 e l'11.2.2009 e della fase III delle misure di stabilizzazione decise dal Parlamento il 25.9.2009. I costi per la Confederazione ammontavano a 432 milioni di franchi per la fase I, a 710 milioni di franchi per la fase II e a 944 milioni di franchi per la fase III.

128 Tille Cédric e Wyplosz Charles, 2010, *La Suisse face à la crise: une comparaison internationale*, perizia commissionata dalle CdG.

129 Nel quadro di una crisi finanziaria, la nozione di «rischio sistemico» designa il rischio che il funzionamento del sistema finanziario nazionale o di parti essenziali di esso siano gravemente pregiudicati dal crollo di un'impresa e dalle ripercussioni a catena che ciò comporta sulle altre imprese. Fonte: FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 69 (n.d.T.: in italiano è disponibile unicamente una versione riassuntiva di due pagine intitolata *Crisi dei mercati finanziari e vigilanza, Punti salienti*), e glossario della BNS all'indirizzo internet www.snb.ch.

130 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität*, 2009, pag. 30 (n. d. T.: disponibile in en, de e fr).

Anche la concentrazione è relativamente elevata in Svizzera: le due grandi banche controllano il 34 per cento del mercato interno del credito; le banche cantonali seguono con il 32 per cento[131]. L'importanza economica delle grandi banche per la Svizzera è anche illustrata dal fatto che al momento dell'attuazione del pacchetto di misure a favore di UBS, quest'ultima contava tra i suoi clienti 130 000 piccole e medie imprese e gestiva svariate centinaia di migliaia di conti salario.

La BNS[132] e il Consiglio federale hanno sottolineato anche la rilevanza sistemica delle grandi banche e le conseguenze catastrofiche di un loro eventuale fallimento. Per la BNS, ad esempio, la rilevanza sistemica di UBS è indubbia: la sua insolvenza comporterebbe gravi disfunzioni del sistema finanziario o di elementi essenziali di quest'ultimo e avrebbe inoltre ripercussioni gravi sull'economia reale. Nel suo messaggio concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero[133], il Consiglio federale afferma che, in caso di tracollo di una grande banca, le economie domestiche e le imprese non sarebbero più in grado di effettuare i loro pagamenti correnti e i loro investimenti a causa del blocco dei conti e dell'interruzione dei rapporti di credito. Il fallimento di una grande banca pregiudicherebbe perlomeno a breve termine l'approvvigionamento in liquidità e destabilizzerebbe il sistema dei pagamenti. Anche le altre banche svizzere subirebbero importanti perdite sui loro crediti interbancari. Le conseguenze sarebbero dunque drammatiche per l'insieme dell'economia. Secondo studi internazionali[134], in caso di fallimento di una banca della dimensione di UBS bisognerebbe aspettarsi a breve termine un costo economico dell'ordine del 15–30 per cento del PIL (75–150 miliardi di franchi). A lungo termine, la perdita in termini di crescita si situerebbe addirittura tra il 60 e il 300 per cento del PIL (300–1500 miliardi di franchi).

Per questo motivo, la problematica del *too big to fail* – secondo cui una banca troppo grande non può fallire perché il suo fallimento destabilizzerebbe il sistema finanziario nel suo insieme – assume in Svizzera una considerevole importanza poiché le due grandi banche sono non soltanto attori importanti del sistema finanziario internazionale, ma anche pilastri essenziali dell'economia svizzera.

131 Ibid.

132 BNS, *Gutachten zur Rechtmässigkeit, unter dem unter dem Gesichtspunkt des Notenbankgesetzes, einer Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank am Massnahmenpaket zur Stärkung des Finanzsystems («Transaktion mit der UBS»)*, 13.10.2008, pag. 5.

133 Messaggio del 5.11.2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero (FF **2008** 7731).

134 *Bank of England, Costs of banking system instability: some empirical evidence, Financial Stability Review,* giugno 2001*; Boyd, J. H., Kwak, S., Smith, B., The Real Output Losses Associated with Modern Banking Crises, Journal of Money, Credit, and Banking,* dicembre 2005. Studi citati dal Consiglio federale nel suo messaggio concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero.

2.1.3 Oggetto dell'inchiesta

La prima parte dell'inchiesta delle CdG esamina l'operato delle autorità svizzere nel quadro della crisi finanziaria. L'inchiesta intende rispondere ai seguenti interrogativi:

- Come va valutato l'operato delle autorità federali (Consiglio federale, DFF, CFB/FINMA, BNS [considerata, a titolo di semplificazione, un'autorità federale]) sotto gli aspetti indicati di seguito? Ovvero:
  - individuazione precoce delle ripercussioni della crisi finanziaria internazionale sulla Svizzera;
  - adozione e attuazione di misure nei settori di competenza delle diverse autorità;
  - trattamento e gestione del caso UBS tenendo conto della rilevanza sistemica della banca e dell'interesse pubblico generale.
- Quali insegnamenti è possibile trarre per il futuro in particolare sotto il profilo dell'organizzazione e delle competenze delle autorità nonché del loro operato/coordinamento?

2.1.4 Metodologia seguita

A complemento delle audizioni e delle fonti documentarie menzionate nel capitolo 1, questa parte dell'inchiesta si è fondata sulla perizia elaborata nell'ottobre 2009, per conto delle CdG, dai professori Cédric Tille e Charles Wyplosz[135], che hanno valutato le risposte delle autorità svizzere alla crisi paragonandole con le misure adottate in altri Paesi. Nell'allegato 2 figurano i Paesi con i quali è stato operato il confronto (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Germania, Francia, Spagna, Irlanda e Eurozona).

Oltre a ciò, questa parte dell'inchiesta si è fondata su una serie di documenti elencati nell'allegato 4. Si tratta in particolare dei rapporti annuali o di gestione e dei rapporti concernenti la crisi allestiti dalla BNS, dalla FINMA e da UBS, di rapporti di organismi internazionali, di perizie commissionate dal Consiglio federale, dei verbali delle Commissioni delle finanze (che si sono occupate a fondo del pacchetto di misure a favore di UBS) e delle Commissioni dell'economia e dei tributi (che hanno approfondito in particolare l'aspetto della vigilanza bancaria in relazione alla crisi finanziaria).

135 Cédric Tille e Charles Wyplosz sono esperti di questioni monetarie e finanziarie. Entrambi sono docenti dell'Institut de Hautes Études Internationales et du Développement di Ginevra (IHEID). Cédric Tille è entrato a far parte dell'Istituto nel settembre 2007, dopo aver lavorato per nove anni al Dipartimento di ricerca economica della *Federal Reserve Bank of New York*. Charles Wyplosz viene regolarmente consultato da diversi governi e organizzazioni internazionali (FMI, Banca mondiale, OCSE) e dirige il Centre d'Etudes Monétaires et Bancaires di Ginevra.

2.1.5 Competenze dei principali attori

Le competenze delle autorità svizzere che hanno partecipato all'individuazione precoce e alla gestione della crisi finanziaria sono presentate in breve qui di seguito.

Il DFF è competente per i settori della politica monetaria e di bilancio (nonché, dall'inizio del 2008, per la politica in materia di piazza finanziaria[136]) e difende in collaborazione con il DFAE, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) e se necessario altri dipartimenti gli interessi della Svizzera per quanto riguarda le questioni finanziarie, fiscali e monetarie internazionali[137].

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) difende gli interessi della Svizzera per quanto riguarda le questioni finanziarie e monetarie, elabora le basi e le opzioni di politica di bilancio necessarie in particolare alla gestione della politica economica e monetaria e tratta le questioni finanziarie e monetarie internazionali[138]. Per svolgere questi compiti, essa garantisce il contatto tra la Confederazione, da un lato, la BNS e la CFB rispettivamente la FINMA, dall'altro[139].

La BNS svolge la politica monetaria nell'interesse generale del Paese. Oltre ai suoi compiti legati all'approvvigionamento del mercato monetario con liquidità e all'approvvigionamento in numerario, la BNS si adopera in particolare per la stabilità del sistema finanziario[140]. La BNS è indipendente ma deve rendere conto della sua attività al Consiglio federale, al Parlamento e al pubblico[141].

Il compito di sorvegliare le banche e i mercati finanziari, che fino al 31 dicembre 2008 spettava alla CFB[142], dal 1° gennaio 2009 è della FINMA[143]. Quest'ultima esercita la sua attività in modo autonomo e indipendente ma deve rendere conto al Consiglio federale, al Parlamento e al pubblico. Le relazioni tra la FINMA e il Consiglio federale si svolgono per il tramite del DFF[144].

Mentre la BNS ha una visione piuttosto macroprudenziale, volta a perseguire la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme, la FINMA (ex CFB) segue una prospettiva più microprudenziale, incentrata sulla vigilanza degli attori che operano sui mercati finanziari.

136 Con l'entrata in vigore della legge del 22.6.2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS **956.1**), i ruoli del DFF e dell'AFF sono stati leggermente modificati.

137 Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF, versione dell'11.12.2000), RU **2001** 267.

138 Art. 9 Org-DFF (versione dell'11.12.2000), RU **2001** 267.

139 Art. 10 cpv. 1 lett. c Org-DFF, RS **172.215.1**.

140 Art. 5 della legge federale del 3.10.2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN; RS **951.11**).

141 Art. 6 e 7 LBN.

142 Legge federale dell'8.11.1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR; RS **952.0**).

143 Legge federale del 22.6.2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, LFINMA; RS **956.1**).

144 Art. 21 e 22 LFINMA

2.2 Preparativi nazionali per i casi di crisi finanziaria

Le autorità svizzere avevano avviato riflessioni sul modo e sulle possibilità d'azione in caso di crisi finanziaria molto prima che scoppiasse la crisi di cui si occupa il presente rapporto.

È opportuno anzitutto ricordare il contesto economico e finanziario in cui sono state condotte queste riflessioni:

- la grave crisi del mercato immobiliare svizzero negli anni Novanta;
- il fallimento della Spar und Leihkasse Thun nel 1991;
- l'assorbimento della Banca Popolare Svizzera da parte di Credit Suisse nel 1993;
- la fusione della Società di Banca Svizzera con l'Unione di Banche Svizzere dalla quale nel 1998 è nata UBS;
- il *grounding* di Swissair nel 2001.

2.2.1 Approntamento di strutture di collaborazione e di gestione

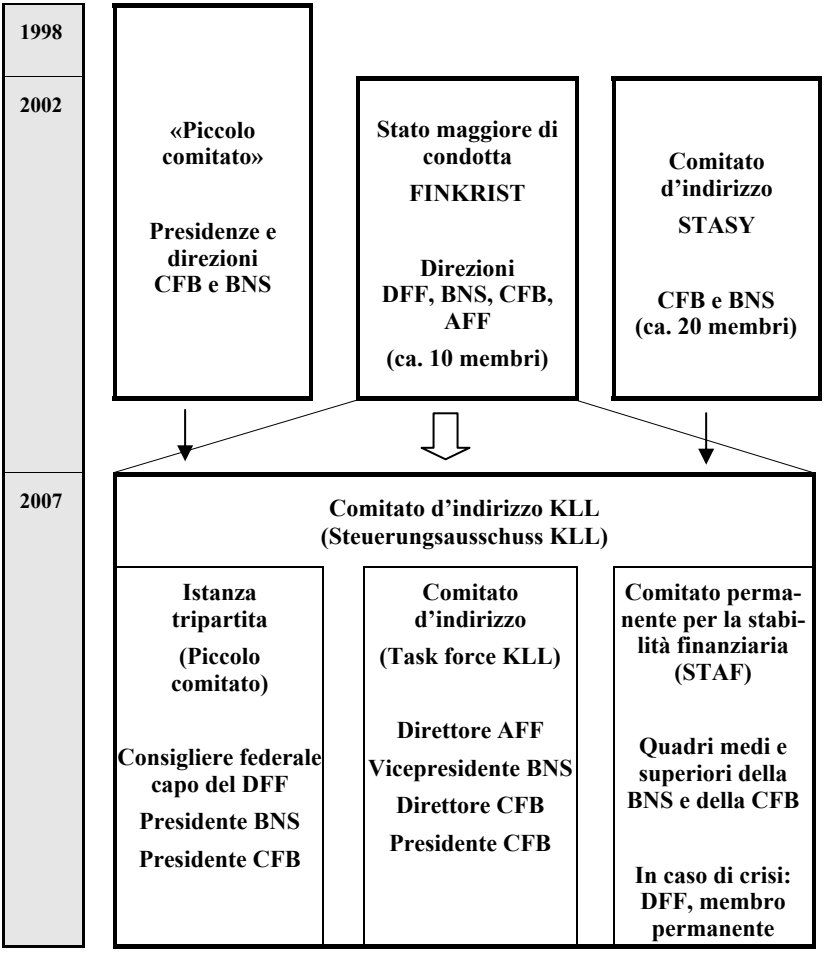
L'evoluzione delle strutture di collaborazione tra il DFF, la CFB e la BNS descritta qui di seguito è illustrata nella tabella 1.

Il primo passo importante verso una collaborazione in caso di crisi finanziaria è rappresentato dal rapporto su questioni di principio redatto dalla CFB e dalla BNS. Tale rapporto fu elaborato per rispondere alla domanda formulata nel 1996 dal direttore finanziario della Società di Banca Svizzera (SBS) al direttore della CFB, il quale intendeva conoscere le misure che la CFB avrebbe preso nel caso in cui il mercato immobiliare svizzero avesse registrato un ulteriore calo del 10 percento, cosa che avrebbe comportato, a quel tempo, il fallimento della banca. Il quesito venne trattato in seno al «Piccolo comitato», organo di collaborazione in materia di stabilità finanziaria diretto dai presidenti della CFB e della BNS, che riuniva diversi membri della direzione dei due istituti. Il rapporto stilato da questo comitato fu consegnato al capo del DFF il 13 novembre 1998[145].

In seguito, nel 2001, il *grounding* di Swissair indusse il Consiglio federale e le autorità svizzere a riflettere sul tema della gestione di crisi. Gli scambi di idee tra la BNS, la CFB e il DFF in materia di prevenzione delle crisi si intensificarono. Le riflessioni vertevano da un lato sull'organizzazione di crisi e d'altro lato sulle possibilità d'intervento[146].

145 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 1.
146 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (4–6 e 14–15.5.2009).

Tabella 1:
Evoluzione delle strutture di collaborazione in caso di crisi finanziaria



Nel 2002 venne istituito un comitato d'indirizzo (Steuerungsausschuss Systemstabilität – STASY) posto sotto la direzione della BNS e incaricato di approfondire questioni collegate alla stabilità del sistema finanziario. Ai lavori di questo comitato parteciparono una ventina di persone in rappresentanza della CFB e della BNS[147]. Il 7 giugno 2002 il comitato d'indirizzo STASY informò il direttore dell'AFF sui suoi lavori. Oggetto delle discussioni in seno al comitato fu in particolare il ruolo della BNS come prestatore di ultima istanza (*lender of last resort)*, ossia di finanziatore che in casi eccezionali inietta liquidità nelle casse delle grandi banche.

147 Il Comitato d'indirizzo STASY si riunì una ventina di volte fino al marzo 2006.

Tre mesi dopo, il 4 settembre 2002, venne istituito uno stato maggiore di condotta preposto alla gestione di casi di crisi finanziaria. Denominato FINKRIST[148], si compone di membri delle direzioni dell'AFF, della BNS e della CFB. Il FINKRIST è presieduto dal direttore della CFB[149]. Salvo in situazioni d'emergenza, in cui svolge compiti operativi di gestione della crisi, il suo ruolo consiste nel condurre un lavoro analitico e preparare i fondamenti per eventuali decisioni delle autorità in caso di crisi di un istituto finanziario di rilevanza sistemica. Nel 2003 si aggiunse allo stato maggiore di condotta l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP), per condurre riflessioni simili riguardo alle assicurazioni private.

Nel gennaio 2005 lo stato maggiore di condotta FINKRIST elaborò un rapporto contenente linee direttive per la gestione delle crisi nel settore finanziario[150] (solitamente si fa riferimento a questo documento con la denominazione tedesca «FINKRIST Krisenleitlinien [KLL]»). Il rapporto dava conto dello stato dei lavori in seno al FINKRIST riguardo alle banche svizzere e trattava in particolare scenari ipotetici di crisi, le loro conseguenze e le possibili misure delle autorità[151]. Il rapporto venne sottoposto alla direzione generale della BNS e della CFB e fu presentato e discusso anche con il capo del DFF il 7 settembre 2005.

Nel 2006, queste linee direttive vennero discusse con UBS e Credit Suisse e il 30 gennaio 2007 si giunse all'istituzione di un nuovo comitato denominato Comitato d'indirizzo KLL, il quale andò a raggruppare tutti gli enti già esistenti che si occupavano delle questioni legate alla stabilità del sistema finanziario svizzero. Il «Piccolo comitato», il FINKRIST e il comitato di controllo STASY vennero così riuniti nel nuovo comitato d'indirizzo.

Il comitato d'indirizzo KLL è strutturato a tre livelli:

- un comitato permanente per la stabilità finanziaria: il comitato di controllo STASY è sostituito dal comitato di controllo STAF. Esso consta di quadri medi e superiori della CFB e della BNS. In caso di crisi, a questo comitato si aggiungono i rappresentanti del DFF e diviene lo stato maggiore di condotta operativa;
- un comitato d'indirizzo (task force KLL) composto del direttore dell'AFF, del vice presidente della Direzione generale della BNS nonché del direttore e del presidente della CFB. Oltre che con il nome di «comitato tripartito» è noto anche come «Krisenführungsstab» (stato maggiore di crisi);
- un'istanza tripartita (conosciuta con la denominazione «Piccolo comitato») composta del capo del DFF, del presidente della BNS e del presidente della CFB.

148 Derivato dalla denominazione *Management von Krisen im Finanzsystem*.

149 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 5.

150 *Leitlinien des Stabes der EBK, der SNB, der EFV und des BPV zur Bewältigung von Krisen im Finanzsektor*.

151 Le misure possibili di gestione delle crisi vagliate nel rapporto erano le seguenti: 1. chiarimento di percezioni sbagliate mediante la comunicazione, 2. esigenze meno stringenti in materia di fondi propri e di contabilità, 3. organizzazione di fusioni nel settore privato, 4. misure di rateazione, 5. aiuto sotto forma di liquidità da parte della BNS, 6. risanamento forzato a spese dei creditori, 7. dichiarazione di garanzia dello Stato, 8. società statale di valorizzazione di attivi problematici, 9. ricapitalizzazione con mezzi statali (modello banca popolare), 10. partecipazione dello Stato a una nuova società (modello nuova banca).

Il comitato d'indirizzo KLL è incaricato di approfondire le questioni legate alle linee direttive per la gestione delle crisi nel settore finanziario («Krisenleitlinien») e, se necessario, di adattarle. In tale ambito il comitato elabora in particolare progetti riguardanti gli scenari di crisi, gli esercizi di crisi, le condizioni quadro giuridiche internazionali, potenziali misure nei confronti delle banche di rilevanza sistemica, la cooperazione con la Confederazione.

Dal 2002 al 2006 le grandi linee d'intervento in caso di tracollo di una grande banca sono dunque state studiate insieme dal DFF, dalla BNS e dalla CFB e discusse sotto il profilo economico e giuridico con le grandi banche[152]. Questi lavori non sono tuttavia sfociati né in piani operativi, né in decisioni di principio della Confederazione riguardo a un impegno finanziario per il salvataggio di una grande banca, come osserva la FINMA[153].

Secondo il professor Geiger, che ha redatto una perizia per il Consiglio federale sull'operato delle autorità di vigilanza nella crisi finanziaria, la CFB e la BNS erano ben preparate alle crisi, rispetto ad altri Paesi, poiché avevano sviluppato le strutture e le basi d'intervento già diversi anni prima. Per le autorità di vigilanza estere il lavoro svolto dalla BNS e dalla CFB costituiva addirittura un esempio da seguire di proficua cooperazione[154].

2.2.2 Misure specifiche alla CFB e alla BNS

Parallelamente a queste riflessioni comuni in materia di collaborazione e d'intervento in caso di crisi finanziaria e per rispondere alla concentrazione che il settore bancario stava vivendo negli anni Novanta, la BNS e la CFB adottarono misure anche nell'ambito delle proprie competenze.

Misure specifiche alla CFB

Vista la globalizzazione crescente dei mercati finanziari e la fusione delle grandi banche svizzere alla fine degli anni Novanta, la CFB istituì nel 1998 una divisione Grandi banche[155] e si adoperò, contemporaneamente, per rafforzare la collaborazione internazionale in materia di vigilanza sulle grandi banche attive a livello mondiale.

A tale scopo, la nuova divisione Grandi banche organizzò riunioni trilaterali (*trilateral meetings)* con la *Financial Services Authority (FSA)*[156] e la *Federal Reserve*

152 Verbale dell'audizione di Peter Siegenthaler, direttore dell'AFF, dinanzi alle CdG (18.11.2009).

153 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufischt*, pag. 34.

154 Geiger Hans, 2009, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise*, Berna, pag. 8–9.

155 Al momento della sua istituzione la divisione Grandi banche occupava 10 collaboratori. Il suo obiettivo era di garantire, in coordinazione con le principali autorità di vigilanza estere, una vigilanza diretta e rigorosa allo scopo di individuare i rischi più gravi. Nel 2007 la divisione Grandi banche della CFB contava in totale 25 collaboratori. Fonti: CFB, 1999, *Jahresbericht 1998*, pag. 174, FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 21.

156 La *Financial Services Authority* è l'autorità di vigilanza del Regno Unito sui servizi e sui mercati finanziari.

Bank of New York[157]. Questi incontri, che si tengono almeno due volte all'anno, permettono di esaminare le problematiche che le autorità di vigilanza devono affrontare. Di conseguenza, alle riunioni vengono invitati anche rappresentanti delle grandi banche. In quest'ambito, assume particolare rilievo lo scambio di esperienze tra le tre autorità in merito alle rispettive valutazioni dei rischi. Inoltre, la CFB/FINMA è membro del *Senior Supervisors Group*, frutto di un'iniziativa del presidente della *Federal Reserve Bank of New York*. Questo gruppo informale attivo dal 2005 riunisce le autorità di vigilanza delle banche d'investimento statunitensi, britanniche, tedesche, francesi e svizzere attive a livello globale[158].

Nella sua perizia sulla vigilanza sui mercati finanziari durante la crisi finanziaria[159], Green rileva che la CFB ha saputo riconoscere molto presto la dimensione globale delle due grandi banche svizzere e, in particolare, la complessità delle loro operazioni a New York e Londra. Ciò ha condotto la CFB a rafforzare le sue relazioni con le autorità che vigilano su questi centri finanziari. Secondo Green, la CFB è stata uno dei primi organi promotori della vigilanza multilaterale.

La CFB ha dunque tenuto in debita considerazione i rischi legati alla dimensione e alla complessità delle due grandi banche svizzere, UBS e Credit Suisse. Decidendo di sottoporle a una vigilanza più rigorosa, la CFB ha dimostrato di essere consapevole di questa problematica.

Inoltre, la CFB si è espressa a più riprese, soprattutto nell'ambito del dibattito su Basilea II[160], in favore del rafforzamento delle norme in materia di fondi propri, in particolare per le grandi banche[161].

Anche le cerchie politiche si sono preoccupate dell'aumento dei rischi sistemici risultanti dal peso crescente assunto dalle due grandi banche e delle potenziali conseguenze sull'economia svizzera[162]. La FINMA osserva però che ciononostante non le è riuscito di imporre nella legge sulle banche (LBCR)[163] norme di sicurezza più rigorose in materia di fondi propri. Nel rapporto *Finanzmarktkrise e Finanzmarktaufsicht* la FINMA precisa che in un periodo di persistente crescita economica globale, chi chiedeva di inasprire le esigenze in materia di fondi propri non è riuscito a farsi sentire né ha ottenuto il necessario sostegno, nonostante gli sforzi dei rappre-

157 *Federal Reserve Bank:* Banca centrale degli Stati Uniti e autorità di vigilanza sulle banche; *Federal Reserve Bank NewYork*: autorità incaricata della vigilanza sulle grandi banche con sede a New York.

158 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 21.

159 Green David, 2010, *The Conduct of Financial Market Supervision during the Financial Crisis*. Perizia commissionata dall'AFF.

160 L'accordo sui fondi propri (Basilea II) adottato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria a fine giugno 2004 si prefigge di rafforzare la sicurezza e l'affidabilità del sistema finanziario, di migliorare le pari opportunità in materia di concorrenza e di affrontare in modo più completo l'insieme dei rischi.
Questo accordo è stato trasposto nel diritto svizzero per mezzo dell'ordinanza federale sui fondi propri (OFoP; RS **952.03**), entrata in vigore l'1.1.2007, nonché delle relative circolari della CFB.

161 Conferenza stampa della CFB del 29.4.2004.

162 Elenco non esaustivo: postulato della CET-N (99.3006 Fondi propri delle banche/vigilanza sulle società di bancassicurazione); postulato del consigliere nazionale Ruolf Strahm (03.3374 Finanziamento delle imprese e valutazione dei rischi del credito); messaggio dell'1.2.2006 sulla legge federale concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FF **2006** 2625).

163 Legge federale dell'8.11.1934 sulle banche e le casse di risparmio (Legge sulle banche, LBCR; RS **952.0**).

sentanti elvetici in seno al Comitato di Basilea. Per questa ragione, esigenze più stringenti in materia di capitale proprio non sono state integrate nelle norme minime di Basilea II[164]. Come sottolineato dal presidente della FINMA, non era possibile nel contesto politico ed economico degli anni 2005 e 2006 far passare questo tipo di proposte[165].

Misure specifiche alla BNS

Nel 2001 la BNS si dotò della divisione Stabilità finanziaria e dal 2003 pubblica un rapporto su questo tema. Inoltre, in occasione della revisione della LBN (entrata in vigore nel 2004), la direzione generale della BNS propose di precisare la sua responsabilità nel settore della stabilità finanziaria allo scopo di chiarire e sancire il ruolo della BNS e il suo obbligo di collaborare con le autorità di vigilanza in caso di crisi finanziaria[166].

Memorandum of Understanding

Il 23 maggio 2007 venne firmato il *Memorandum of Understanding (MoU)* che disciplina la collaborazione in materia di stabilità finanziaria tra la CFB e la BNS. Tale accordo delimita i rispettivi compiti, definisce gli ambiti d'interesse comune e regolamenta la cooperazione in tali ambiti. Inoltre, intende ottimizzare la vigilanza sui mercati finanziari mediante un miglior coordinamento tra la BNS e la CFB.

Il *MoU* è complementare alle basi legali vigenti e non entra in nessun modo in contraddizione con esse. Infatti, si occupa di disciplinare il coordinamento, vale a dire il livello operativo della collaborazione, mentre le competenze e i principi generali sono stabiliti dalla legge.

Il 1° giugno 2007, in un documento destinato alla CFB, la BNS espose alcuni punti del *MoU* che erano stati elaborati insieme:

- se una banca di rilevanza sistemica domanda alla BNS un aiuto urgente in materia di liquidità («*Emergency Liquidity Assistance*»), la CFB fornisce alla BNS una valutazione della solvibilità della banca in questione;
- se la crisi di liquidità non comporta nessun rischio grave d'insolvenza, la responsabilità di gestire la crisi spetta alla BNS;
- in caso di rischio grave d'insolvenza, la BNS e la CFB lavorano in stretta collaborazione con la Confederazione per gestire la crisi.

164 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 22.
165 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della FINMA, dinanzi alle CdG (22.4.2009).
166 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (22.4.2009).

2.3 Capacità di individuare la crisi finanziaria e le sue ripercussioni

Dal 2007 i prezzi dei beni immobiliari negli Stati Uniti cominciarono a precipitare. Ciò costituì la premessa della crisi detta dei *subprime*[167], scatenata da prestiti immobiliari ad alto rischio. A causa del crollo dei prezzi, i valori dei beni immobiliari scesero al di sotto dei crediti che dovevano garantire. Di conseguenza, gli istituti di credito vennero a trovarsi in situazioni finanziarie difficili poiché la vendita dei beni non era più sufficiente a coprire i crediti accordati. Questa situazione si aggravò progressivamente nei sei mesi precedenti l'agosto 2007 con l'aumento dei mancati rimborsi da parte dei debitori. Nel febbraio 2007 la banca HSBC procedette a importanti accantonamenti, a dimostrazione del fatto che ci si stava rendendo conto del problema.

I primi sintomi della crisi si manifestarono negli Stati Uniti all'inizio del 2007. Se e come le diverse autorità abbiano riconosciuto i segnali della crisi prima delle turbolenze manifestatesi nell'agosto 2007 è il tema in esame nel presente capitolo.

Occorre anzitutto ricordare l'eccellente immagine – in termini di salute finanziaria e atteggiamento di fronte ai rischi – di cui le grandi banche svizzere godevano prima della crisi. Come ricorda la FINMA[168], UBS era un allievo modello agli occhi delle autorità di vigilanza estere, delle società di audit e delle agenzie di rating, ma anche agli occhi della CFB: solida e stabile capacità di produrre utili, banca relativamente prudente in termini di rischi, ottenimento dei migliori rating. I sistemi di controllo e di gestione dei rischi di UBS erano stati più volte giudicati superiori alla media dei concorrenti della grande banca. Le autorità di vigilanza estere, che erano in grado di fare confronti orizzontali con i suoi concorrenti diretti, reputavano UBS un istituto finanziario particolarmente solido, innovativo e poco incline al rischio. Inoltre, la stessa CFB godeva presso le banche interessate, come anche le autorità di vigilanza estere, di un'alta considerazione.

Va infine ricordato che UBS aveva presentato alla fine del secondo trimestre, ovvero a fine giugno 2007, un risultato positivo storico di oltre 5,4 miliardi di franchi[169].

167 I crediti *subprime* sono mutui immobiliari accordati a economie domestiche americane con debole solvibilità. Tali mutui sono accordati a tassi d'interesse variabile e di livello elevato. Queste condizioni pongono le economie domestiche di fronte al rischio di insolvenza. La fragilità della loro situazione finanziaria può porle nella situazione di non poter più far fronte alle scadenze di rimborso del mutuo immobiliare. Nel 2006 l'aumento dei tassi d'interesse direttori della banca centrale americana (che faceva seguito a un periodo di tassi d'interesse molto bassi a partire dal 2003) provocò l'aumento dei tassi dei mutui immobiliari negli Stati Uniti. Le banche, poste di fronte a un costo del denaro più elevato per finanziare i loro bisogni, applicarono condizioni più sfavorevoli alla loro clientela. Parallelamente, la rarefazione della domanda di beni immobiliari spinse il prezzo di questi ultimi verso il basso, provocando una diminuzione dell'«effetto ricchezza» delle economie domestiche: la riduzione del valore delle loro case assottigliò anche la ricchezza potenziale delle famiglie. La convergenza di questi due fattori sfavorevoli portò all'aumento dei crediti in sofferenza. Fonte: articolo pubblicato su Les Echos, il 26 dicembre 2007: http://www.lesechos.fr/info/finance/300194636.htm.

168 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 22.

169 La situazione si deteriorò rapidamente: nel terzo trimestre UBS subì una perdita di circa 800 milioni di franchi e nel quarto trimestre di oltre 12 miliardi, totalizzando una perdita complessiva per l'esercizio 2007 di 4,3 miliardi di franchi. Fonte: UBS, rapporti trimestrali e rapporto annuale 2007.

2.3.1 Capacità della CFB di individuare la crisi

Occorre anzitutto premettere che nel luglio 1999, sulla base dell'ordinanza sulle banche e della circolare sui rischi di mercato, la CFB autorizzò UBS ad applicare il modello *Value-at-Risk* (VaR[170]) per calcolare i fondi propri necessari tenuto conto dei rischi del mercato. Se questa autorizzazione fu del tutto coerente con le esigenze del momento, si è constatato poi che essa ha inciso negativamente sulla gestione dei rischi da parte di UBS, sulla vigilanza effettuata dalla CFB e sulla sua capacità di individuare le crisi. Come rilevano la FINMA e Geiger, l'aver vincolato le esigenze riguardanti il capitale proprio ai rischi di mercato – secondo il modello VaR previsto dagli accordi di Basilea I (nel 1996) – si è dimostrato un fallimento.

Il tema dei rischi di credito legati ai *subprime* venne discusso per la prima volta già nel 2005 in un incontro tra UBS e la CFB. A partire dalla fine del 2006, la CFB era a conoscenza del fatto che il mercato ipotecario americano stava subendo un considerevole deterioramento[171]. Nel febbraio 2007 interrogò dunque UBS in merito ai suoi impegni nel settore dei *subprime*. La risposta le fu data in occasione del successivo incontro trimestrale con i rappresentanti dell'*Investment Bank* di UBS[172]. Come riferito dalla FINMA, si fece cenno per la prima volta all'esposizione ai rischi di mercato nel settore dei *subprime* in occasione della riunione con l'*Investment Bank* tenutasi a Londra il 9 marzo 2007[173]. In quell'occasione il *Chief Risk Officer* dell'*Investment Bank* informò i rappresentanti della CFB che l'*Investment Bank* di UBS avrebbe potuto addirittura beneficiare del deterioramento di questo mercato. In altri termini, se si fosse verificato un crollo del mercato, la banca avrebbe potuto realizzare un utile o per lo meno non avrebbe registrato perdite. Tuttavia, queste informazioni escludevano le esposizioni[174] che successivamente si dimostrarono essere le più problematiche. Quest'ultime non figuravano nei rapporti sui rischi, poiché UBS le considerava come sicure e liquide. Il *Chief Risk Officer* dell'*Investment Bank* non informò dunque in merito a queste posizioni.

Viste le garanzie incondizionate fornite dal *Chief Risk Officer* dell'*Investment Bank*, la CFB non dubitò nemmeno un istante che la banca avesse il controllo della situazione e ritenne che non vi fosse, in questo settore, nessun rischio degno di nota. Di

170 Il *Value-at-Risk (VaR,* valore a rischio*)* è uno strumento di misura statistico del rischio frequentemente utilizzato nel settore finanziario per valutare le perdite eventuali. Il *VaR* permette di misurare la perdita potenziale massima di una posizione di rischio, sulla base di una probabilità definita (livello di confidenza) e di un orizzonte temporale determinato. Per esempio, un *VaR* di 100 milioni di franchi indica che, su una scadenza di 10 giorni e con un livello di confidenza del 95%, la perdita possibile della posizione di rischio sui 10 prossimi giorni sarà superiore a 100 milioni di franchi con una probabilità del 5%. Fonte: FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pagg. 70–71.

171 Conferenza stampa della CFB del 27.3.2007.

172 La banca d'investimenti (*investment banking*) si occupa del commercio di valori immobiliari per i suoi clienti e per conto proprio, di attività d'emissione e di consulenza nell'ambito dell'intermediazione e dell'esecuzione di transazioni finanziarie (finanziamento, finanza aziendale, mercati finanziari).

173 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 23.

174 Tra queste esposizioni figuravano *Dillon Read Capital Management (DRCM)*, nonché cosiddette *CDO Super-Senior-Positions*. DRCM era un'unita (che UBS aveva esternalizzato) operativa nel settore degli investimenti alternativi. Nell'ambito delle sue attività, DRCM deteneva posizioni nei *subprime*. A metà marzo 2007, DRCM annunciò che le sue perdite su diverse posizioni *subprime* aumentavano. UBS chiuse DRCM a fine aprile 2007 e reintegrò queste strategie d'investimento in seno a UBS. Fonte: UBS, 2008, *Shareholder Report on UBS's Write-Downs*, pagg. 9, 17–18.

conseguenza, non si fecero analisi più dettagliate. A quel momento non vi erano indizi che potessero lasciar presagire che l'individuazione e il controllo dei rischi fossero lacunosi e che la strategia comunicata non corrispondesse a quella seguita internamente[175].

La FINMA constatò solo in seguito che i dati erano incompleti e le cifre imprecise – gli errori ammontavano a svariate decine di miliardi di franchi. Si rammarica pertanto di non aver subito insistito maggiormente, perché vi sarebbe ancora stato un certo margine di manovra per prendere misure[176]. Poiché i dati e le informazioni sulle cui basi la CFB si pronunciava provenivano da banche che non avevano esse stesse conoscenza delle loro esposizioni, era in tutta evidenza difficile per la CFB giungere a valutazioni diverse da quelle della banca stessa.

Il 27 marzo 2007, durante la conferenza stampa annuale della CFB il suo direttore si espresse in toni ottimisti sulla situazione delle grandi banche e sulla loro resistenza ad una crisi: «incontestabilmente, il fallimento di una grande banca avrebbe effetti devastanti sul sistema finanziario svizzero e sull'insieme della nostra economia, al punto che il trauma del fallimento di Swissair sembrerebbe in confronto una cosa da nulla. È dunque questo enorme rischio, e non la probabilità – oggi remota – che esso si concretizzi, a giustificare una vigilanza intensa sulle grandi banche. La nostra missione è di vegliare, insieme con la BNS – garante della stabilità del sistema finanziario – affinché un simile disastro non si produca»[177].

Il 28 marzo 2007, in occasione della presentazione del rapporto annuale 2006 alle CdG, la CFB illustrò principalmente l'attuazione di Basilea II in Svizzera. Osservò inoltre che la crescente complessità degli strumenti finanziari e la dimensione mondiale dei principali istituti finanziari rendevano sempre più necessaria una collaborazione internazionale tra autorità di vigilanza. Affermò poi che la complessità dei prodotti finanziari sollevava sì questioni in merito alla loro valutazione e al loro trattamento contabile, ma la CFB riteneva di disporre di strumenti validi per la valutazione dei rischi. Vista la situazione e l'evoluzione dei mercati finanziari internazionali, la CFB reputava che la vigilanza sulle due grandi banche svizzere rappresentasse una grande sfida, che si sentiva però capace di raccogliere. Secondo la CFB, le risorse erano sufficienti per vigilare sulle grandi banche, anche se il FMI[178] chiedeva di investire maggiormente nel controllo e nella vigilanza sulle grandi banche, di effettuare più frequentemente controlli diretti e di verificare sul posto i processi attuati. In occasione di questa presentazione non si parlò dei rischi negli Stati Uniti e nemmeno vi furono domande su questo tema da parte dei membri delle Commissioni.

Il 28 marzo 2007 la CFB decise di esaminare la possibilità di sancire esigenze più severe riguardo ai fondi propri delle banche. Questa decisione derivava dalla discussione sulle raccomandazioni del FMI e non sembra essere stata motivata dal timore di eventuali turbolenze che avrebbero potuto colpire gli istituti finanziari in un futuro prossimo.

Il 1° maggio 2007, nella prima delle riunioni semestrali fra la CFB e il DFF, si incontrarono il capo del DFF e i rappresentanti dell'AFF e della CFB. L'incontro

175 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 24.
176 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della CFB, dinanzi alla CET-S (14 e 15.1.2008).
177 Conferenza stampa della CFB del 27.3.2007.
178 *IMF, Staff Report for the 2007 Article IV Consultation,* 16.4.2007.

verteva tra l'altro sulla dotazione di fondi propri delle grandi banche, ma il tema della preparazione a un'eventuale crisi a livello di grandi banche svizzere non venne affrontato[179].

Il 23 e 24 maggio 2007, la CFB e la BNS tennero con rappresentanti di Credit Suisse e di UBS una seduta speciale dedicata ai rischi del sistema finanziario e allo svolgimento di *stress test*[180]. I risultati delle simulazioni di situazioni di crisi condotte dalle banche indicavano perdite potenziali pari al massimo a un risultato trimestrale. Il FMI[181] era giunto a risultati analoghi (*FSAP Banking System Stress Testing*): gli studi realizzati nel febbraio 2007 indicavano che il settore bancario svizzero era in grado di resistere a molteplici shock macroeconomici e che in caso di crisi le due grandi banche non avrebbero avuto problemi di liquidità e solidità.

Secondo il suo direttore, la CFB reagì con scetticismo alle indicazioni riguardanti le perdite massime calcolate dalle banche e volle verificare i risultati con un'analisi più dettagliata[182]. Le turbolenze finanziarie in Svizzera imposero però ben presto altre priorità e i test effettuati divennero rapidamente irrilevanti di fronte alla reale dimensione della crisi. Le ipotesi e le perdite calcolate con gli *stress test* si dimostrarono dunque erronee poiché furono di gran lunga sottovalutate (le perdite massime erano state stimate pari a 2–3 miliardi di franchi, mentre nel solo quarto trimestre 2007 UBS subì una perdita di oltre 12 miliardi di franchi[183]; cfr. grafico 3 e allegato 5).

La CFB individuò sì alcuni problemi soggiacenti alla crisi finanziaria, ma non riconobbe il prossimo manifestarsi della stessa. Quest'incapacità, che non è solo della CFB ma tocca anche autorità di vigilanza estere, è motivata in parte dai seguenti fattori.

In primo luogo, emerge dal rapporto della FINMA che gli scambi di informazioni e di opinioni tra i responsabili incaricati della vigilanza quotidiana su UBS e Credit Suisse, da un lato, e il gruppo Gestione dei rischi della divisione Grandi banche, dall'altro, furono insufficienti. Come rilevato dalla FINMA, inoltre, gli esperti in materia di modelli ne conoscevano la concezione e il modo di funzionamento, ma non avevano tenuto sufficientemente conto dell'attività concreta dell'*Investment Bank.* I gruppi incaricati della vigilanza su UBS e Credit Suisse, dal canto loro, non erano consapevoli delle carenze dei modelli; inoltre, lo scambio di informazioni tra i due gruppi fu carente. Per esempio, l'informazione secondo cui dal quarto trimestre 2006 Credit Suisse stava riducendo la sua esposizione sul mercato *subprime* avrebbe verosimilmente indotto il gruppo incaricato della vigilanza su UBS a esaminare i dati della banca con uno sguardo più critico se solo ne avesse avuto conoscenza[184].

179 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 25.

180 Gli *stress test* hanno lo scopo di misurare l'impatto sulla banca di avvenimenti o peggioramenti nell'ambiente economico in cui la banca opera. Tali *stress test* sono effettuati dalle banche sulla base di scenari. Dall'inizio della crisi, ossia dal 2008, gli scenari sono definiti dalla CFB/FINMA (verbale dell'audizione del vicepresidente della FINMA, dinanzi alle CdG, del 22.4.2010) o dalla BNS (parere della BNS sul progetto di rapporto delle CdG, del 25.5.2010). Le CdG non hanno potuto stabilire con precisione quale delle autorità abbia definito gli scenari. In precedenza, essi erano definiti dalle banche stesse.

181 *IMF, Switzerland: Financial System Stability Assessment update, Country Report No. 07/187*, del 7.6.2007.

182 Verbale dell'audizione di Daniel Zuberbühler, direttore della CFB, dinanzi alla CET-N, del 25.2.2008

183 UBS, 4°rapporto trimestrale 2007.

184 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 41.

In secondo luogo, anche il ruolo svolto dalle società di audit che lavoravano per conto della CFB/FINMA fu fonte di problemi; esse non riuscirono infatti a riconoscere le carenze dei sistemi di controllo delle banche. Nel suo rapporto[185] la FINMA osserva che secondo gli audit di UBS effettuati dalla società *Ernst & Young* la banca disponeva tra il 2005 e il 2007 di un sistema di controllo appropriato. Questa valutazione si è rivelata in seguito non avere un fondamento reale.

2.3.2 Capacità della BNS di individuare la crisi

Nel marzo 2007, in seguito al deterioramento del mercato ipotecario americano, la BNS domandò alla CFB di conoscere l'esposizione delle grandi banche, in particolare di UBS, sul mercato dei *subprime*[186]. Sulla base di informazioni fornite da UBS, la CFB assicurò alla BNS che la banca aveva una posizione «*short*» su questo mercato e che essa avrebbe addirittura approfittato di un deterioramento del mercato *subprime*[187].

Nel giugno 2007 – vale a dire due mesi prima delle prime turbolenze – la BNS pubblicò il suo rapporto sulla stabilità finanziaria in cui le prospettive per la stabilità del sistema bancario svizzero erano giudicate fondamentalmente buone.

Nello stesso rapporto, la BNS affermava tuttavia che anche quando le prospettive sono buone, le cattive sorprese non possono essere escluse. Vi si precisava infatti che non era per esempio possibile escludere che i problemi apparsi nei primi mesi del 2007 sul mercato americano delle ipoteche di qualità inferiore (*subprime mortgages*) potessero rivelarsi il primo sintomo di una crisi più vasta sul mercato dell'immobiliare negli Stati Uniti o di un deterioramento generale della situazione del mercato del credito[188]. Nel rapporto si sottolineava altresì l'accresciuta propensione al rischio degli investitori, soprattutto delle grandi banche, e il forte aumento dei loro impegni sul mercato dei crediti esteri. La BNS avvertiva anche che i rischi erano aumentati, come dimostravano l'indebitamento generale delle grandi banche e la dimensione crescente dei loro bilanci. Inoltre, lamentava di non aver ricevuto sufficienti informazioni dettagliate da parte delle banche, il che ostacolava l'analisi dei rischi e della stabilità. Ad avviso della BNS, tuttavia, l'attuazione di Basilea II nel 2008 avrebbe colmato almeno in parte queste lacune[189]. Stando alle dichiarazioni del presidente della BNS, la crescita rapida dei bilanci – soprattutto quello di UBS – fu dunque sin dal 2006 fonte di preoccupazione per la Banca nazionale[190]. Questo argomento fu pertanto trattato nel *Financial Stability Report 2006* della BNS e affrontato nel corso degli incontri bilaterali della direzione generale della BNS con le grandi banche[191].

185 Ibid.
186 Verbale delle audizioni di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (12.10.2009 e 19.3.2010).
187 Verbale delle audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (12.10.2009).
188 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 200*7, giugno 2007, pag. 57.
189 Ibid. pag. 57–58.
190 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (12.10.2009).
191 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (22.4.2009).

Questi elementi non apparivano però come veramente allarmanti, poiché, come osservato dalla BNS, le analisi interne degli scenari di crisi lasciavano intendere che il settore bancario svizzero sarebbe stato in grado di sopportare un deterioramento anche grave della situazione. La BNS sottolineò nel suo rapporto che quest'analisi era condivisa dal FMI[192], il quale era giunto ad analoghe conclusioni nel suo studio sul settore finanziario svizzero[193].

La BNS individuò dunque i principali problemi (mercato ipotecario statunitense, bilanci delle banche in aumento, ecc.) che la crisi portò alla luce qualche mese più tardi, ma non fu in grado di anticipare né l'approssimarsi né tantomeno l'ampiezza e i tempi della crisi.

2.3.3 Coordinamento tra le autorità, coinvolgimento del Dipartimento federale delle finanze e del Consiglio federale

Il comitato d'indirizzo KLL, istituito all'inizio del 2007, proseguì i suoi lavori di riflessione in merito all'organizzazione in caso di crisi finanziaria. Il comitato si riunì in particolare nei mesi di giugno e luglio 2007 con rappresentanti di UBS e di Credit Suisse per discutere diversi progetti legati alle linee direttive per la gestione delle crisi nel settore finanziario («Krisenleitlinien»). Queste riunioni non avevano per argomento i primi segnali della crisi; il comitato continuò semplicemente i suoi lavori preparatori riguardanti gli scenari e le misure da prendere in caso di crisi finanziaria (cfr. cap. 2.2).

A quell'epoca, il DFF operava, come tutte le altre autorità svizzere, in modalità di «gestione ordinaria». Come detto nel precedente capitolo, il primo incontro tra la CFB e il DFF nel quale furono trattate le turbolenze finanziarie si tenne il 1º maggio 2007; il tema della preparazione a un'eventuale crisi che coinvolgesse le grandi banche svizzere non era all'ordine del giorno[194]. Nemmeno nella seduta della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 24 maggio 2007, il capo del DFF e il direttore dell'AFF fecero riferimenti in questo senso. I membri della Commissione, dal canto loro, non posero domande in merito a problemi finanziari svizzeri o internazionali.

Dalle audizioni[195] condotte dalle CdG risulta che ognuno dei consiglieri federali sentiti ha una diversa percezione del momento a partire dal quale il Consiglio federale si è preoccupato della crisi finanziaria.

Una chiara presa di coscienza delle turbolenze finanziarie si ebbe per la prima volta nel mese di agosto 2007[196] con il sostanziale deterioramento delle condizioni dei mercati (crollo dei prezzi dei titoli legati ai mercati *subprime* americani, crisi di

192 Il FMI condusse due analisi in merito al settore finanziario svizzero, la prima nel 2001 e la seconda nel 2006. In occasione della seconda analisi, giunse alla conclusione che il settore finanziario svizzero si era dimostrato resistente agli shock macroeconomici nonostante i rischi legati alla dimensione delle due grandi banche.

193 *IMF, Switzerland: Financial System Stability Assessment 2006*, giugno 2007.

194 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi finanziaria (allegato 1), n. 25.

195 Verbali delle audizioni dei consiglieri federali dinanzi alle CdG (4–6 e 14–15.5.2009).

196 Il DFF venne a conoscenza del fatto che le turbolenze finanziarie avevano toccato la Svizzera in occasione di una seduta con i presidenti della BNS e della CFB, a fine agosto 2007. In quell'occasione, decisero di incontrarsi regolarmente (cfr. cap. 2.4).

fiducia nei mercati interbancari) e con il drastico calo degli utili, in particolare delle due grandi banche svizzere[197]. Fu a partire da quel momento che le autorità svizzere passarono alla modalità «gestione di crisi»[198], come è spiegato nei capitoli 2.5–2.7.

2.3.4 Valutazione nel confronto internazionale

Questa valutazione si fonda sulla perizia commissionata dalle CdG agli esperti Tille e Wyplosz. Vengono dapprima messi a confronto le strutture (cfr. cap. 2.3.4.1) e i mezzi (cfr. cap. 2.3.4.2) delle autorità di vigilanza svizzere da un lato e delle autorità estere dall'altro. Su questa base, il capitolo 2.3.4.3 presenta i principali problemi che l'individuazione della crisi pose alle autorità di vigilanza. Le valutazioni che seguono sono dunque quelle degli autori della perizia. I pareri di altri esperti sono esplicitamente menzionati come tali.

2.3.4.1 Autorità di vigilanza con strutture diverse

Il primo elemento che permette di fare un paragone tra le autorità di vigilanza svizzere e quelle estere è loro struttura, vale a dire il numero degli enti coinvolti e la suddivisione dei compiti di vigilanza tra di essi. Secondo Tille e Wyplosz, questa suddivisione (all'interno di un Paese) può condurre a una mancanza di coordinamento. In ogni caso, questo rischio varia considerevolmente da Paese a Paese, in funzione della frammentazione delle strutture[199]. La tabella 2 traccia una panoramica dei diversi enti preposti alla vigilanza sulle banche, sui mercati finanziari e sulle assicurazioni. Essa mostra fino a che punto la prassi sia eterogenea.

Alcuni Paesi, come la Germania, il Regno Unito, l'Irlanda e la Svizzera hanno istituito un'autorità unica preposta a tutti gli aspetti della vigilanza (il nostro Paese ha optato per la centralizzazione dei compiti di vigilanza dal 1° gennaio 2009). Altri Paesi, quali la Francia, gli Stati Uniti e il Canada, dispongono di enti separati che si occupano delle banche, dei mercati e delle assicurazioni, nonché di diversi enti preposti a compiti specifici. Negli Stati Uniti vige una frammentazione estrema della vigilanza sia sulle assicurazioni, che compete ai singoli Stati, sia sulle banche, affidata a diversi regolatori, ognuno dei quali si occupa di un diverso genere di istituto bancario. La Svizzera figura tra i Paesi con una supervisione molto concentrata e con un numero limitato di autorità di vigilanza, aspetto che si è ulteriormente accentuato con l'istituzione della FINMA all'inizio del 2009.

Secondo Tille e Wyplosz, l'istituzione della FINMA è una risposta adeguata alla problematica del coordinamento, che, tuttavia, non è legata alla crisi finanziaria.

197 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*, BNS, giugno 2008.
198 Il termine «crisi finanziaria» riflette la situazione soltanto a partire dal settembre 2008.
199 *Financial Service Authority, 2009, The Turner review. A regulatory response to the global banking crisis,* Londra, marzo 2009.

Tabella 2: Autorità di vigilanza

Paese	Banche	Titoli	Assicurazioni
Canada	Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL/CHMC) Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC/CDIC) Banque du Canada Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF/OSFI)	13 agenzie a livello federale	Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL/CHMC) Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC/CDIC) Banque du Canada Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF/OSFI)
Spagna	Banco de España	Commissione nazionale dei mercati di valori	Direzione generale delle assicurazioni e dei fondi pensionistici
Stati Uniti	Office of comptroller of the currency (OCC) Federal Reserve Federal deposit insurance corporation (FDIC) Office of thrift supervision (OTS, potenzialmente consolidato)	Securities and Exchange Commission (SEC)	50 Stati federali
Francia	Comité de réglementation bancaire et financière (CRBF) Credit institutions and investment firms committee (CECEI) Commission bancaire	Autorité des marchés financiers (AMF)	Commission de contrôle des assurances
Svizzera (fino al 2008)	Commissione federale delle banche		Ufficio federale delle assicurazioni private
Svizzera (dopo il 2009)	FINMA		
Germania	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFin)		
Irlanda	Irish financial services regulatory authority (IFSRA)		
Regno Unito	Financial services authority (*FSA*)		

Fonte: Tille e Wyplosz sulla base dei siti Internet dei rispettivi enti.

2.3.4.2 Risorse diverse delle varie autorità di vigilanza

Un altro aspetto determinante della qualità della vigilanza si situa a livello di mezzi, vale a dire delle risorse a disposizione degli enti di vigilanza. Secondo Tille e Wyplosz, queste risorse variano sostanzialmente da un Paese all'altro (cfr. allegato 3). Per illustrare queste differenze, è stato calcolato l'onere di lavoro per collaboratore. Un onere elevato presenta il rischio che i supervisori non siano più in grado di individuare taluni problemi.

Se si considera il numero medio di banche da sorvegliare per collaboratore, l'onere dei supervisori svizzeri (2,35 banche per supervisore) appare elevato nel confronto

internazionale, dato che soltanto nel Regno Unito l'onere è maggiore (4,19). Se ci si limita alle grandi banche – le più importanti sotto l'aspetto della stabilità del settore finanziario –, l'onere dei supervisori svizzeri è moderato; negli Stati Uniti e in Spagna l'onere è ancor minore.

Tuttavia, paragonare il numero di banche e il numero di collaboratori non costituisce un approccio pienamente soddisfacente. Infatti, se la Svizzera conta soltanto due grandi banche, la somma dei loro bilanci rappresenta il 450 per cento del prodotto interno lordo annuo del Paese (era quasi l'800% prima della crisi). Bisogna dunque paragonare il numero dei supervisori, rapportandolo ai bilanci delle banche. Calcolata in questo modo, la mole di lavoro che ricade sui supervisori svizzeri (22,2 mia. di fr. per persona) è molto inferiore a quella degli omologhi del Regno Unito (66,7 mia.) ma molto superiore a quella negli Stati Uniti (7,1 mia.). Il carico di lavoro è particolarmente elevato per i supervisori delle due grandi banche (75,4 mia. per persona), ciò che secondo Tille e Wyplosz comporta il rischio che i problemi in questi due istituti non vengano individuati per tempo.

Secondo David Green, l'autorità di vigilanza svizzera rientra tra quelle storicamente meno dotate di risorse di personale, se paragonata ad altre autorità preposte alla vigilanza su un sistema finanziario tanto sviluppato e complesso quanto quello svizzero.

La questione è trattata anche nella perizia del professor Hans Geiger, che tuttavia opera un confronto temporale. Per Geiger, il grado di qualifica del personale e la qualità del lavoro svolto nell'ambito della vigilanza sulle grandi banche erano nel 1998 nettamente inferiori rispetto all'inizio della crisi nella primavera del 2007[200].

2.3.4.3 Difficoltà della vigilanza in materia finanziaria

Secondo Tille e Wyplosz, le autorità di vigilanza (in tutti Paesi) hanno commesso un certo numero di errori prima della crisi: 1. le analisi delle autorità di vigilanza in materia di adeguatezza dei fondi propri si sono dimostrate inadeguate; 2. le autorità non hanno proceduto a una valutazione propria del livello dei rischi; 3. le autorità di vigilanza si sono affidate alle banche stesse per valutare i rischi e si sono accontentate di convalidare i modelli matematici molto complessi messi a punto dalle banche.

Questi errori riflettono lo stato di dipendenza in cui si trovano le autorità di vigilanza nei confronti delle banche di cui sono responsabili. A causa dei mezzi limitati, i supervisori tendono a fondarsi in ampia misura sulle informazioni ottenute dalle banche, situazione che comporta considerevoli rischi:

- anzitutto, ci si può difficilmente aspettare da supervisori che utilizzano informazioni trasmesse dalla banca che individuino problemi sfuggiti ai dirigenti della banca stessa. Il management di diverse banche ha infatti preso coscienza dell'ampiezza della crisis soltanto quando era già scoppiata. Ciò dimostra come sia difficile farsi un'idea in tempo reale della posizione di rischio della banca[201].

200 Geiger Hans, 2009, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise*, Berna, pag.13.
201 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 26 e 42.

– In secondo luogo, le autorità di vigilanza compensavano la loro carenza di risorse impiegando modelli ritenuti atti a misurare i rischi della banca – e si trattava spesso degli stessi modelli utilizzati dalla banca. I modelli erano in gran parte basati su supposizioni e i supervisori non hanno vagliato in modo sufficientemente critico le ipotesi e i risultati di tali modelli. Questo problema è aggravato dal fatto che le valutazioni dei rischi in questi modelli si fondavano in larga misura sui rating di agenzie quali *Fitch*, *Standard & Poors* e *Moody's*. Queste agenzie si trovavano però in un grave conflitto d'interessi, dato che sono retribuite dagli offerenti dei prodotti che esse devono valutare.

– In terzo luogo, la dipendenza dei supervisori da dati, strumenti e analisi forniti dalle banche sottoposte alla loro vigilanza può comportare una mancanza di distacco e di sguardo critico rispetto a queste analisi («*groupthink*»). L'analisi della crisi da parte della FINMA[202] dimostra chiaramente che l'autorità di vigilanza non ha analizzato in modo sufficientemente critico le conclusioni della banca e che la CFB si è accontentata delle assicurazioni fornite dalla banca. Il fatto che la comunità dei banchieri, dei supervisori e, in generale, degli economisti abbia fallito mostrandosi incapace di anticipare l'approssimarsi della più grave crisi finanziaria dal 1929 è sintomatico del potere del conformismo. Un certo numero di economisti e un istituto almeno (la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea[203]) avevano saputo cogliere una buona parte delle debolezze che hanno provocato e in seguito amplificato la crisi. Per Tille e Wyplosz le autorità di vigilanza avrebbero dovuto dare credito a questi moniti, anche se erano espressione di opinioni molto minoritarie, e rafforzare in modo adeguato i loro controlli.

– Da ultimo, la dipendenza dalle banche diminuisce la capacità delle autorità di vigilanza di imporre alle banche adempimenti concreti. Simili adempimenti, come maggiori accantonamenti per investimenti rischiosi, implicano in effetti costi aggiuntivi per la banca, e ciò senza che vi sia certezza quanto ai timori sollevati. È facilmente immaginabile che le banche oppongano resistenza a simili imposizioni lamentandosi di un eccesso di prudenza che ostacola la capacità del settore bancario di produrre profitti, e se necessario attivino le loro lobby politiche. Questo squilibrio di potere tra i supervisori e le banche può condurre i primi ad accontentarsi rapidamente di sforzi soltanto parziali da parte delle banche.

Secondo Tille e Wyplosz quindi, lo squilibrio tra chi è chiamato a esercitare la vigilanza e i soggetti vigilati è un problema che merita un'attenzione particolare in Svizzera, e ciò per diverse ragioni. Primo: la sproporzione di mezzi a causa del peso delle banche nell'economia nazionale è particolarmente marcata in Svizzera. Secondo: il ruolo dominante delle grandi banche fa sì che una riduzione della redditività dovuta all'adozione di misure prudenziali possa essere presentata come una perdita per l'insieme dell'economia. Terzo: in un piccolo Paese come la Svizzera, la cerchia di persone in grado di gestire la complessità delle banche moderne è necessariamente piuttosto ristretta. Vi è allora il rischio che chi deve esercitare la vigilanza sia troppo vicino ai suoi interlocutori nelle banche e manchi del necessario distacco. Se

202 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*.
203 La Banca dei regolamenti internazionali (BRI) è il forum di coordinamento e di discussione privilegiato delle più importanti banche centrali.

questo rischio di «*regulatory capture*» è un fenomeno tutt'altro che limitato alla sola Svizzera, la piccola dimensione del Paese implica la necessità di prestarvi maggiore attenzione che altrove.

Nella sua perizia, Geiger giunge alla conclusione che non ci si può aspettare da un'autorità di vigilanza che conosca le posizioni di rischio della banca; è però necessario che l'autorità sappia se la banca le conosce[204]. Geiger osserva inoltre che la CFB era troppo imbevuta dell'immagine di allievo modello di UBS[205]. Sottolinea tuttavia l'assenza di elementi che dimostrino che tra la CFB e UBS vi fosse un rapporto di dipendenza.

2.4 Impatto della crisi sul settore bancario svizzero

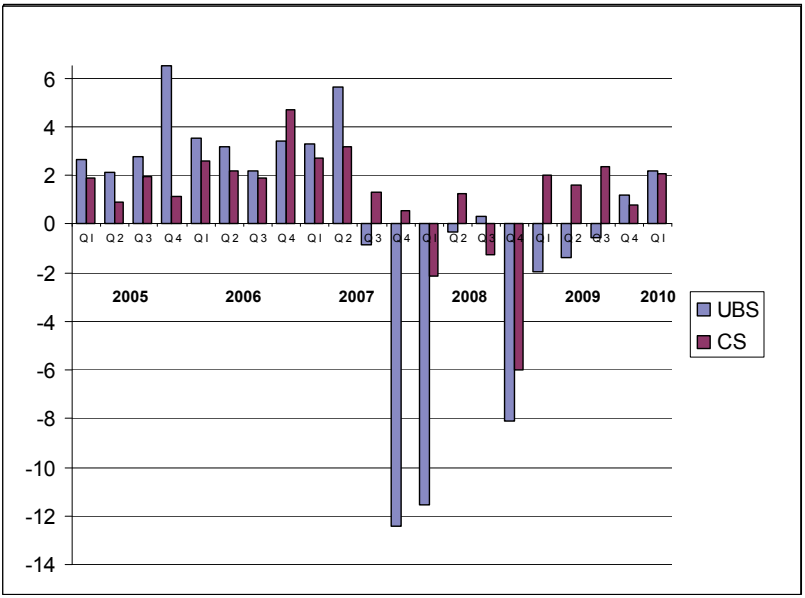
Dopo le turbolenze finanziarie del secondo semestre 2007, era chiaro che la crisi finanziaria si sarebbe abbattuta anche sulle grandi banche svizzere a causa della loro esposizione sul mercato dei titoli garantiti da ipoteche[206] e dei loro impegni nel settore delle operazioni di finanziamento a elevato effetto leva *(leverage)*[207].

La crisi colpì soprattutto UBS e Credit Suisse (grafico 3), attive sulle principali piazze finanziarie internazionali. Il settore delle banche di media e piccola dimensione, invece furono molto meno esposte alle turbolenze dei mercati finanziari.

Secondo il rapporto della FINMA[208], Credit Suisse si trovava in quel momento in una migliore situazione di UBS, da un lato perché il suo portafoglio nei settori in questione era più esiguo e dall'altro perché aveva reagito più rapidamente di UBS alla crisi.

204 Geiger Hans, 2009, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise*, Berna, pag.13.
205 Ibid., pag. 9.
206 Titoli garantiti da ipoteche, comunemente chiamati *mortgage-backed securities (MBS)*.
207 BNS, Rapporti di gestione 2007 e 2008.
208 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pagg.15–16.

Grafico 3: guadagni e perdite di UBS e di Credit Suisse dal 2005 al 2010, in miliardi di franchi



Fonte: Rapporti trimestrali di UBS e di Credit Suisse, dal 2005 al 2010

Infatti, contrariamente a UBS, Credit Suisse aveva iniziato già dal quarto trimestre 2006 a ridurre la sua esposizione sul mercato ipotecario americano. Ciò grazie al servizio interno preposto alle ipoteche (con sede negli Stati Uniti), che le aveva trasmesso segnali d'allarme in questo senso (ossia informazioni concernenti ritardi nei pagamenti). UBS, invece, continuò ad aumentare la sua esposizione sul mercato ipotecario americano fino al terzo semestre 2007. Dopo le prime turbolenze finanziarie, fu dunque molto più facile per Credit Suisse ridurre la sua esposizione di quanto non lo fu per UBS.

Come illustrato nel grafico, a partire dal terzo trimestre UBS subì forti perdite in seguito ai considerevoli ammortamenti operati sulla sua esposizione *subprime*. In totale, tra l'inizio 2007 e la metà del 2009 UBS registrò in relazione con la crisi ammortamenti e perdite sui crediti pari a 53 miliardi di dollari, contro i 19 miliardi di dollari di Credit Suisse[209].

Nel suo messaggio[210] concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, il Consiglio federale ha illustrato l'impatto della crisi finanziaria sulle banche svizzere. I capitoli seguenti (2.4.1–2.4.3) sono tratti dal messaggio del 5 novembre 2008, ossia due settimane prima dell'attuazione del pacchetto di misure.

209 Fonte: Bloomberg, citato in FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 16.

210 Messaggio del 5.11.2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, FF **2008** 7731.

2.4.1 UBS

Secondo il Consiglio federale, svariati fattori avevano intaccato la fiducia di cui UBS godeva sui mercati.

In primo luogo, nell'ottobre 2008, la banca si era ritrovata esposta nei segmenti del mercato più toccati dalla crisi. Molte posizioni di rischio legate al mercato immobiliare americano erano state ridotte nel corso dei mesi precedenti, ma alcune ancora sussistevano[211].

In secondo luogo, le prospettive di evoluzione della situazione dei fondi propri della banca rimanevano incerte. Se, il 30 settembre 2008, la quota di fondi propri era ancora superiore al minimo richiesto, non si poteva escludere che entro la fine del 2008 potessero intervenire nuove perdite, che avrebbero fatto scivolare questa quota al di sotto della sovracopertura richiesta dallo *Swiss finish*, avvicinandola al minimo regolamentare.

In terzo luogo, altri fattori ostacolavano il rapido ripristino della fiducia. In particolare, la posizione in precedenza estremamente forte di UBS nella gestione patrimoniale risultava indebolita, a causa in particolare dei timori di una diminuzione della solvibilità e del danno alla reputazione derivante dalle perdite sopportate. Tali circostanze avevano contribuito in maniera determinante all'evoluzione negativa degli apporti netti di fondi. Nel terzo trimestre erano stati ritirati dalla banca fondi per 83,6 miliardi di franchi, di cui 49,3 miliardi nel solo settore del *Global Wealth Management & Business Banking*. A titolo di confronto, UBS aveva registrato nei sette anni precedenti apporti di fondi netti per circa 100 miliardi di franchi all'anno. Questa evoluzione ha provocato nel terzo trimestre 2008 un deterioramento della situazione delle liquidità della banca. Come per altri attori del mercato, l'acquisizione di fondi a termine era diventata praticamente impossibile, ciò che aveva provocato un accorciamento strutturale delle scadenze. UBS si era vista costretta a rifinanziare importanti somme sul mercato *overnight*.

2.4.2 Credit Suisse

A paragone di UBS e di importanti concorrenti internazionali, al momento dell'adozione del pacchetto di misure, Credit Suisse era, secondo il Consiglio federale, meno vulnerabile. La banca non aveva bisogno del sostegno dello Stato e la fiducia dei mercati nei suoi confronti era relativamente integra: Credit Suisse aveva potuto difendere fino ad allora il suo statuto di «rifugio sicuro»; nel raffronto settoriale, il corso delle sue azioni era crollato meno rapidamente; infine, il premio di rischio pagato dalla banca sui suoi debiti era nettamente inferiore a quello versato dai suoi concorrenti internazionali.

Inoltre, a dispetto delle difficoltà in cui versava il mercato, la sua situazione in fatto di liquidità era solida. Le possibilità di rifinanziamento erano piuttosto a breve termine, ma non si era verificato un deflusso massiccio di fondi. Credit Suisse era

211 Restavano in particolare strumenti finanziari riferiti a ipoteche o garantiti da prestiti a studenti, segmenti del mercato finanziario a rischio elevato e/o illiquidi quali il rilevamento di imprese tramite finanziamenti di terzi (*leveraged finance*) o le obbligazioni il cui tasso di interesse è definito in asta (*auction rate securities*).

esposta nei segmenti del mercato finanziario divenuti problematici solo nel corso della crisi. Deteneva posizioni di rischio in particolare nei segmenti ad alto rischio quali l'acquisizione d'imprese mediante finanziamenti di terzi (*leveraged finance*) e il finanziamento di immobili commerciali. In particolare, il mercato europeo degli immobili commerciali era totalmente paralizzato. Dopo l'aumento di capitale annunciato il 16 ottobre 2008, il Consiglio federale reputava che la situazione dei fondi propri sarebbe stata assai buona. Le stime concernenti il terzo trimestre 2008 si fondavano sul fatto che l'acquisizione di capitali per un importo di circa 10 miliardi di franchi avrebbe aumentato la parte di capitale proprio al 13,7 per cento (10,4 % senza aumento di capitale) e che i fondi propri computabili avrebbero oltrepassato di oltre il 100 per cento le esigenze minime fissate dalla CFB (di oltre il 50 % senza aumento di capitale). Grazie all'aumento di capitale, la banca superava l'obiettivo di fondi propri stabilito dalla CFB per il 2013, nonché il livello minimo della *leverage ratio*.

Secondo il Consiglio federale, la fiducia del mercato nei confronti di Credit Suisse era rimasta forte anche dopo lo scoppio della crisi, ciò che si traduceva tra l'altro in un afflusso più elevato di nuovi fondi. Tuttavia, nel corso del terzo trimestre questa tendenza aveva fatto segnare una flessione, con un afflusso netto di 1,5 miliardi di franchi.

2.4.3 Situazione delle altre banche svizzere

A differenza delle grandi banche, le altre banche in Svizzera avevano investito solo in misura insignificante in attivi direttamente colpiti dalla crisi finanziaria internazionale, in particolare sul mercato immobiliare americano o nel settore degli acquisti di imprese finanziate da fondi di terzi (*leveraged finance*). Esse risentivano tuttavia dei contraccolpi del crollo dei corsi sui mercati azionari, soprattutto sottoforma di un calo degli introiti derivanti dalla gestione patrimoniale e dalle negoziazioni.

Il Consiglio federale sottolineava che la dotazione di fondi propri delle banche svizzere era eccellente. Fatta astrazione delle grandi banche, essa oltrepassava in media le esigenze minime di oltre il 90 per cento, anche escludendo i ribassi di garanzia dello Stato per le banche cantonali o l'obbligo di apporto supplementare di capitale posto ai soci della società cooperativa Raiffeisen. La crisi di fiducia sul mercato interbancario si era ripercossa negativamente su tutte le banche. Tuttavia, globalmente, la perdita di fiducia nei confronti delle grandi banche aveva provocato un afflusso massiccio di fondi della clientela verso le altre banche. Le principali banche a beneficiarie di questi movimenti furono in particolare le banche cantonali, le Casse Raiffeisen e PostFinance.

2.5 Gestione della crisi: misure prese dalle autorità svizzere (agosto 2007–aprile 2009)

L'ampiezza della crisi finanziaria e l'estrema rapidità con cui si propagò, posero le autorità svizzere in un contesto di crisi inedito. Infatti, la successione degli avvenimenti obbligò le autorità ad adottare numerose misure, talvolta drastiche, per garantire lo svolgimento dei mandati legali. Benché dei preparativi di crisi fossero stati elaborati a partire dalla fine degli anni Novanta, nessuno scenario di una simile

gravità era stato preso seriamente in considerazione in passato e nessuna delle autorità svizzere, nonostante i contatti con gli omologhi stranieri, si era mostrata capace di anticipare la crisi (cfr. cap. 2.3).

In Svizzera, la preoccupazione principale fu quella di assicurare la sopravvivenza delle grandi banche, la cui rilevanza sistemica per il Paese era indubbia. Visto l'impatto della crisi su Credit Suisse e UBS, occorreva garantire un monitoraggio serrato e, quando la situazione lo avesse richiesto, adottare misure efficaci perfettamente coordinate. Questo capitolo intende illustrare le misure decise dalle autorità svizzere nei rispettivi settori di competenza di fronte alle difficoltà delle grandi banche svizzere.

Il periodo studiato va dal 9 agosto 2007, data considerata generalmente come di inizio della crisi finanziaria, fino al varo, il 16 ottobre 2008, del pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero. Vengono inoltre fornite indicazioni sulle misure adottate fino all'inizio del 2009 sulla scia del pacchetto di misure.

Le misure di gestione della crisi decise dalla BNS, dalla CFB e dal DFF – autorità preposte ai diversi aspetti della stabilità finanziaria – sono presentate in ordine cronologico e possono essere suddivise in tre fasi chiave della gestione della crisi. La fase iniziale va dal 9 agosto alla fine del mese di settembre 2007 e ingloba le misure adottate a fronte delle prime turbolenze del settore finanziario. La seconda fase, tra la fine del 2007 e la primavera del 2008, fu segnata da due grandi ondate di perdita di fiducia sui mercati finanziari e dall'aggravarsi delle difficoltà delle grandi banche, che sfociarono in particolare in una ricapitalizzazione sul mercato privato. Nella terza fase la crisi raggiunse l'apogeo con il fallimento di Lehman Brothers nel settembre 2008 e la richiesta d'aiuto di UBS alla BNS e alla Confederazione.

2.5.1 Agosto–settembre 2007: inizio della crisi e prime misure delle autorità

All'inizio dell'estate 2007, il peso delle perdite legate al mercato ipotecario *subprime* americano cominciò a far barcollare i primi istituti finanziari. L'esposizione delle grandi banche svizzere sul mercato *subprime* non era allora ancora conosciuta con esattezza, ma le inquietudini in proposito cominciarono ad aumentare a partire dall'inizio del mese di agosto 2007 (il *Chief Executive Office [CEO]*)[212] e il presidente di UBS furono informati il 6 agosto dei problemi della banca sul mercato *subprime*[213]). L'incertezza circa l'entità delle perdite e degli ammortamenti che le grandi banche avrebbero dovuto sopportare si propagò culminando in una grave crisi di fiducia sui mercati monetari interbancari. Il 9 agosto 2007 si giunse al prosciugamento quasi totale delle liquidità sui mercati interbancari, chiaro segnale di una profonda anomalia del funzionamento del sistema bancario.

212 Il *CEO* è il presidente della direzione generale.
213 UBS, *Shareholder Report on UBS's Write-Downs*, 18.4.2008, pag. 35.

2.5.1.1 Agosto 2007: immissione di liquidità da parte della BNS

Conformemente al proprio mandato legale, la BNS dovette intervenire rapidamente. Di fronte alla crisi dei mercati interbancari, la BNS procedette, di concerto con altre banche centrali[214], a massicce iniezioni di liquidità sui mercati monetari e interbancari allo scopo di garantirne il funzionamento. Le prime operazioni si svolsero il 9 e il 10 agosto 2007 per fronteggiare la prima ondata di perdita di fiducia[215] sul mercato interbancario. Altre operazioni di immissione straordinaria di liquidità si resero necessarie a seguito di nuove fasi di perdita di fiducia (novembre/dicembre 2007, marzo/aprile 2008 e settembre/ottobre 2008)[216]. Gli interventi nel corso della crisi finanziaria assunsero un'ampiezza senza precedenti nella storia della BNS.

2.5.1.2 Agosto 2007: la BNS rafforza il monitoraggio dei mercati

Dal mese d'agosto 2007 la BNS rafforzò inoltre il monitoraggio dei mercati colpiti dalle turbolenze. Essa tenne costantemente d'occhio i principali indicatori tradizionali dei mercati azionari e obbligazionari, ma anche i corsi dei titoli garantiti da ipoteca (*mortgage-backed security*, *MBS*) e i premi dei rischi delle grandi banche internazionali; seguì inoltre con attenzione le dichiarazioni di queste ultime in merito ai loro risultati trimestrali e alla necessità di costituire accantonamenti a causa delle turbolenze. I risultati di questo monitoraggio furono trasmessi regolarmente alla CFB e agli uffici federali interessati[217].

2.5.1.3 Agosto 2007: la CFB rafforza il monitoraggio delle due grandi banche

Nel mese di agosto la CFB rafforzò, in collaborazione con la BNS, il monitoraggio delle grandi banche ponendo un particolare accento su UBS, già fortemente scossa dalle turbolenze sul mercato americano del credito ipotecario[218]. In complesso, il monitoraggio rafforzato dell'autorità di vigilanza verteva su: utili, dotazione in fondi

214 Le banche centrali dovettero far fronte al bisogno di liquidità in valute estere delle loro banche. Non essendo emettitrici di queste valute, si trovarono nell'impossibilità di gestire da sole il problema. Rapidamente fu approntata una cooperazione tra banche centrali sotto forma di accordi di *swap* che permettevano lo scambio di valute. La BNS ha partecipato a simili accordi, sia per ottenere liquidità in dollari, sia per fornire liquidità in franchi svizzeri ad altre banche centrali.

215 Le fasi di perdita di fiducia furono caratterizzate dall'aumento dei premi di rischio compresi nei tassi d'interesse del mercato interbancario. Questi aumenti provocarono sgradite fluttuazioni del Libor per i depositi a tre mesi in franchi nonché dei tassi d'interesse a breve termine sul mercato monetario. La BNS intervenne mettendo a disposizione liquidità supplementari e abbassando successivamente i tassi per le operazioni di pronti contro termine. La BNS si vide altresì costretta a più riprese a ricorrere a swap di cambio. Per la prima volta nella sua storia, essa concluse nel dicembre 2007 un accordo relativo a swap di cambio con la *Federal Reserve* degli Stati Uniti allo scopo di mettere a disposizione delle banche liquidità in dollari USA.

216 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*, giugno 2008, pag. 20.

217 BNS, Rapporto di gestione 2007, del 29.2.2008, pag. 56.

218 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 35.

propri, approvvigionamento in liquidità, valutazione degli strumenti finanziari complessi diventati illiquidi, individuazione di potenziali focolai di contaminazione, elaborazione di scenari di crisi specifici, valutazione realistica e comunicazione delle situazioni di rischio nonché informazione del pubblico[219].

Per disporre in tempo reale delle informazioni necessarie al monitoraggio, la CFB impose alle due grandi banche ritmi più serrati per la consegna delle stesse. A Credit Suisse e UBS fu chiesto di comunicare aggiornamenti settimanali, e in alcuni casi addirittura quotidiani, delle principali cifre e previsioni[220]. Per quanto riguarda UBS, il monitoraggio rafforzato permise rapidamente di disporre di un miglior quadro generale dei rischi ai quali la banca era esposta. A fine agosto 2007 UBS fornì in particolare, su richiesta della CFB, indicazioni chiare sulla sua esposizione reale sul mercato dei *subprime*, posizioni *super-senior* incluse. Il 24 agosto 2007 UBS presentava un'esposizione netta di 53,1 miliardi di dollari. Inoltre, dai rapporti interni di UBS scaturiva che le posizioni «*long*», che avrebbero certamente subito perdite in caso di deterioramento del mercato, erano passate da 32,9 a 75,7 miliardi di dollari tra marzo e luglio 2007[221]. Era la prima volta che la CFB disponeva di un quadro prossimo alla realtà, dopo le informazioni erronee che aveva ottenuto nel marzo 2007 (cfr. cap. 2.3).

Anche per quanto concerne le sedute interne della CFB, venne adottato un ritmo accelerato per i rapporti di situazione concernenti le grandi banche. Mentre in tempi ordinari venivano forniti alla commissione della CFB ogni trimestre, a partire dal settembre 2007 la cadenza divenne mensile[222].

Periodicamente si tennero, inoltre, discussioni con la direzione o con membri del consiglio di amministrazione delle due grandi banche in merito alle difficoltà legate alla crisi. L'incontro del 20 agosto 2007 con il *CEO* di UBS fu il primo al più alto livello e diede alla CFB modo di rendersi conto che UBS si trovava di fronte a un problema serio[223].

Tra l'agosto 2007 e il dicembre 2008 vi furono 16 incontri tra la CFB e la direzione o il presidente del consiglio di amministrazione di UBS. La CFB era sempre rappresentata dal suo presidente e/o dal suo direttore. Alle riunioni presenziarono inoltre regolarmente rappresentanti della divisione Grandi banche. Fino all'estate 2008, la maggior parte di questi incontri si incentrò sui rapporti di situazione e sull'attuazione delle richieste formulate dalle autorità di vigilanza. Le riunioni ebbero luogo soprattutto in periodi di forte instabilità dei mercati; si può infatti osservare un nesso diretto tra le quattro ondate di perdita di fiducia sui mercati identificate dalla BNS nel suo rapporto sulla stabilità finanziaria 2009 e la frequenza degli incontri tra la CFB e il management di UBS.

La frequenza delle riunioni e i temi trattati cambiarono quando UBS venne a trovarsi in serie difficoltà dopo il fallimento di *Lehman Brothers*. La cadenza degli incontri subì un'accelerazione (5 nello spazio di 12 giorni tra il 2 e il 13 ottobre 2008) e le discussioni si incentrarono sui preparativi per un'urgente ricapitalizzazione di UBS e sull'eliminazione degli attivi illiquidi dal suo bilancio.

219 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, 14.9.2009, pag.34.
220 CFB, rapporto di gestione 2007, pag. 7 (n.d.T.: esiste solo in de e fr).
221 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 24.
222 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 48.
223 Ibid., n. 41.

2.5.1.4 Agosto 2007: la CFB aumenta le esigenze di fondi propri

Tenuto conto delle conseguenze della crisi dei *subprime* sull'*investment banking* delle grandi banche svizzere, la CFB adottò, alla fine del mese d'agosto 2007, la decisione provvisoria di inasprire immediatamente le esigenze in materia di fondi propri per UBS e Credit Suisse. Essi passarono dunque dal 120 al 130 per cento dello standard minimo secondo le raccomandazioni di Basilea II[224]. Questa misura venne confermata nel dicembre 2007 dopo consultazione delle banche interessate. La CFB rinunciò a un aumento più consistente poiché una simile misura in tempo di crisi avrebbe avuto effetti prociclici[225] e sarebbe stata difficile d'attuare per le due banche.[226]

2.5.1.5 Settembre 2007: adeguamento della politica monetaria della BNS

Nel settembre 2007, la BNS abbassò una prima volta il tasso Libor a tre mesi allo scopo di favorire una distensione sui mercati monetari mediante la riduzione dei tassi d'interesse[227].

2.5.2 Fine 2007–inizio 2008: aggravamento della situazione e rafforzamento del monitoraggio

Dopo il leggero miglioramento della situazione dei mercati monetari internazionali nel mese di ottobre 2007, i mesi di novembre e dicembre 2007 furono caratterizzati da una seconda ondata di perdita di fiducia, che si tradusse in un forte aumento dei premi di rischio sui mercati interbancari. Le grandi banche si trovarono di nuovo in condizioni di finanziamento difficili. La fiducia nei confronti delle grandi banche svizzere era inoltre intaccata dagli ammortamenti considerevoli che esse avevano operato sui prodotti legati ai mercati *subprime.* In quel momento erano le cospicue perdite di UBS a destare le maggiori preoccupazioni e la banca deliberò un primo sostanziale aumento del suo capitale mediante l'emissione di prestiti a conversione obbligatoria. In questo contesto, il monitoraggio venne ulteriormente intensificato da parte della CFB e della BNS. A partire dall'inizio dell'anno, le autorità svizzere misero in atto un'organizzazione di crisi allo scopo di elaborare opzioni d'intervento statale.

224 Ibid., n. 44 e 53

225 Una simile misura avrebbe avuto effetti prociclici, nel senso che, invece di stabilizzare le grandi banche, ne avrebbe accentuato in misura ancor maggiore le difficoltà. Un netto inasprimento dei requisiti in materia di fondi propri avrebbe obbligato le banche a immobilizzare considerevoli capitali di cui queste abbisognavano durante la crisi per gli affari correnti.

226 Direttore della CFB, Crisi mondiale del credito – conseguenze per la vigilanza sulle banche, CFB, conferenza stampa annuale del 1.4.2008.

227 BNS, Rapporto di gestione 2007, del 29.2.2008, pag. 3.

2.5.2.1 Dicembre 2007: la CFB domanda a UBS di chiarire le cause delle perdite

Il 19 dicembre 2007, viste le enormi perdite fatte registrare da UBS (cfr. grafico 3, cap. 2.4), la CFB chiese alla banca un rapporto completo sulle cause e sulle responsabilità del tracollo.

2.5.2.2 Gennaio 2008: attivazione dell'istanza tripartita e preparazione di uno scenario di crisi grave

A fine gennaio 2008 la struttura dell'organizzazione di crisi venne attivata al più alto livello. Nel quadro di un incontro dell'istanza tripartita[228], il capo del DFF[229] fu informato dai presidenti e dai direttori della BNS e della CFB che UBS si trovava in difficoltà molto gravi. La situazione della banca era preoccupante al punto che diventava necessario predisporre uno scenario di emergenza, vale a dire un intervento statale a favore della banca. A questo punto il Consiglio federale non era stato ancora informato della gravità della situazione da parte del capo del DFF.

Nei mesi seguenti, il DFF partecipò, in seno alla struttura di crisi, all'elaborazione di opzioni d'intervento per il caso in cui si fosse verificata una perdita acuta di fiducia nei confronti di UBS. Per mezzo dell'AFF, il DFF sottolineò in particolare i problemi di ordine politico che avrebbe suscitato un intervento statale. Fu anche chiaramente detto che se simili misure non potevano essere escluse del tutto, sarebbero comunque state prese in considerazione soltanto quale *ultima ratio*[230].

Queste discussioni furono condotte nella più grande discrezione per due motivi principali. Occorreva evitare da un lato che si potessero trarre benefici economici da una simile informazione (per esempio mediante operazioni in borsa) e, dall'altro, che la notizia di un eventuale aiuto pubblico a favore di UBS avesse effetti nefasti sui mercati finanziari pregiudicando la fiducia nei confronti delle banche (in Gran Bretagna, le voci di un aiuto pubblico a favore della banca *Northern Rock* avevano innescato il panico).

228 Grazie all'istanza tripartita, organo incaricata della visione strategica all'interno della struttura dell'organizzazione di crisi, il capo del DFF venne informato a quattro riprese sugli sviluppi più importanti della crisi finanziaria (dalla BNS) e sulla situazione delle due grandi banche (dalla CFB). L'istanza tripartita si riunì il 18.12.2007, il 29.1.2008, il 19.3.2008 e l'1.4.2008.

229 Fino ad allora, il DFF aveva seguito per il tramite della divisione Questioni finanziarie internazionali e politica monetaria dell'AFF gli sviluppi delle turbolenze dei mercati finanziari e ciò su un piano prettamente macroeconomico. I contatti con il *Financial Stability Forum (FSF)* e il FMI gli permisero in particolare di procurarsi le informazioni necessarie.

230 Lettera del DFF alle CdG del 4.5.2009, pag. 4.

2.5.2.3 Gennaio 2008: la CFB pone domande in merito alla qualità delle informazioni fornite dalle grandi banche

Per garantire un monitoraggio intenso delle grandi banche la CFB si vedeva costretta a esigere dalle stesse un volume importante di informazioni. La CFB aveva però incontrato difficoltà in proposito, già dal momento in cui il monitoraggio era stato rafforzato.

In particolare, l'autorità di vigilanza aveva – a suo avviso – costantemente ottenuto informazioni di qualità insufficiente, si era scontrata con processi interni di UBS troppo lenti e lamentava il mancato rispetto di termini per alcune informazioni richieste[231]. Il 23 gennaio 2008 inviò dunque una lettera al *General Counsel*[232] di UBS per esprimere la propria insoddisfazione in proposito. Questo passo produsse per finire l'effetto sperato e UBS rispose in modo sempre più soddisfacente alle richieste della CFB[233].

Va osservato che questa situazione non era nuova per la CFB. Infatti, nel suo rapporto del 14 settembre 2009[234], la FINMA affermava che il *Management Information System* (MIS) della banca poneva problemi già nel 2006: la banca era incapace di rispondere a molteplici domande della CFB e la qualità dei rapporti e i termini necessari alla banca per prepararli erano giudicati insoddisfacenti.

Le domande delle CdG poste alla CFB in merito all'informazione trasmessa all'autorità di vigilanza dalle grandi banche hanno anche rivelato che la collaborazione con UBS era ritenuta «nettamente migliore che con il Credit Suisse». In modo generale, UBS si sforzava di dare seguito alle domande in modo soddisfacente pur con un sistema interno troppo complesso e manchevole, mentre Credit Suisse, che disponeva di sistemi più moderni ed efficaci, si mostrava meno cooperativo[235]. Per il vicepresidente della FINMA, vi sono stati periodi di migliore o meno buona cooperazione con l'una o l'altra banca, senza che però si siano mai posti problemi particolari[236].

2.5.2.4 Febbraio 2008: la CFB chiede la vendita degli attivi problematici di UBS

Nel febbraio 2008 la CFB chiese a UBS di liberarsi di alcune categorie di attivi legati al mercato ipotecario americano. Questa richiesta venne ripetuta con maggior insistenza nel marzo 2008. Da ultimo, la CFB pretese che UBS presentasse entro la

231 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 64.
232 Il *General Counsel* è l'avvocato in capo del servizio giuridico di un'impresa. Si tratta di un termine utilizzato in particolare nelle imprese anglosassoni.
233 Risposte scritte del responsabile della divisione Grandi banche della CFB alle domande delle CdG del 30.10.2009, pag. 8.
234 FINMA, 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 25.
235 Risposte scritte del responsabile della Divisione Grandi banche della CFB alle domande delle CdG del 30.10.2009, pag. 8.
236 Verbale dell'audizione di Daniel Zuberbühler, vicepresidente della FINMA, dinanzi alle CdG (22.4.2010).

fine aprile 2008 un piano concreto per il trasferimento di queste posizioni di rischio[237].

Alle CdG non è noto se il piano richiesto dalla CFB fu consegnato o no. Comunque sia, UBS annunciò il 21 maggio 2008 la vendita di un portafoglio di titoli di credito all'istituto finanziario *BlackRock* per un importo totale di 15 miliardi di dollari[238].

I colloqui delle CdG con la FINMA su questo argomento evidenziarono importanti divergenze su questi attivi. Mentre la CFB esigeva con fermezza e insistenza la vendita di talune categorie di attivi, per la banca questi stessi attivi costituivano soprattutto delle opportunità. Secondo la FINMA, la competenza su questi affari è della banca e l'autorità di vigilanza non deve intervenire nella strategia dell'istituto bancario. Tuttavia, secondo l'ex responsabile della divisione Grandi banche, la FINMA ha teoricamente la possibilità d'intervenire presso la banca in situazioni estreme e, se del caso, di imporle una decisione[239]. In realtà, in tempo di crisi l'autorità di vigilanza esercita indirettamente la sua influenza sul rispetto delle esigenze in materia di fondi propri o di liquidità o ancora del requisito cui è vincolata l'autorizzazione di un'attività irreprensibile da parte della banca, rispettivamente dei suoi organi dirigenti.

2.5.2.5 Marzo 2008: la CFB intensifica il monitoraggio di Credit Suisse

Credit Suisse venne fatto oggetto di un monitoraggio più intenso. Oltre ad esercitare la vigilanza corrente sulle grandi banche e il monitoraggio speciale in tempo di crisi (rapporti settimanali o quotidiani), la CFB pretese misure specifiche alla situazione di Credit Suisse.

Nel marzo 2008 la CFB pretese misure speciali in relazione a inadempimenti nel controllo del commercio di titoli e nel *Product Control*. Essa dovette inoltre intervenire per garantire che la banca rispettasse l'esigenza della dotazione di base in fondi propri (*tier 1)* del 10 per cento.

Nell'aprile 2008 la CFB decise di seguire più da vicino gli sforzi della banca volti a limitare la volatilità del suo conto economico e di insistere sulla diminuzione dell'esposizione globale nei settori *leverage finance*[240] e cartolarizzazione di crediti ipotecari commerciali (*commercial mortgage-backed securities, CMBS*).

237 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 69, 76 e 91.
238 Ibid., n. 99.
239 Risposte scritte del responsabile della divisione Grandi banche della CFB alle domande delle CdG del 30.10.2009, pag. 8.
240 Settore dell'*investment banking* incaricato principalmente delle operazioni di finanziamento che utilizzano l'indebitamento per conseguire una migliore redditività (effetto leva).

2.5.2.6 Marzo 2008: la CFB chiede le dimissioni del presidente del consiglio di amministrazione di UBS

Dopo una discussione interna, nel febbraio 2008, e un colloquio con un importante investitore di UBS, la CFB decise nella sua seduta mensile del 19 marzo 2008 di pretendere da UBS di non prolungare il mandato di Marcel Ospel come presidente del consiglio di amministrazione della banca e di indurre quest'ultimo a ritirarsi al termine del suo mandato. La CFB era giunta alla conclusione che Marcel Ospel non poteva più rimanere presidente del consiglio di amministrazione viste le perdite subite negli ultimi trimestri dalla banca e le ripercussioni sulla stabilità finanziaria che una perdita di fiducia grave nei confronti della banca avrebbe potuto avere. Per finire, la CFB si pronunciò per il ritiro immediato di Ospel. L'indomani, ovvero il 20 marzo 2008, una delegazione della CFB si presentò nell'ufficio di Ospel a Zurigo e gli domandò di presentare le dimissioni in occasione della successiva assemblea generale, ovvero il 23 aprile 2008. Il capo del DFF e il presidente della BNS furono informati di questo passo[241]. Nei giorni seguenti, la CFB si tenne in contatto con alcuni membri del consiglio di amministrazione di UBS per discutere della successione. Apparve subito chiaro, che vista la situazione e il poco tempo a disposizione, non era possibile trovare un presidente esterno alla banca e che soltanto Peter Kurer, *General Counsel* dal 2001, avrebbe potuto rivestire questa funzione[242].

2.5.2.7 Aprile 2008: consegna alla CFB del rapporto di UBS sulle perdite subite

Il 19 dicembre 2007, viste le enormi perdite subite da UBS (cfr. grafico 3, cap. 2.4), la CFB chiese un rapporto completo sulle cause e le responsabilità del tracollo. A inizio aprile 2008, UBS consegnò alla CFB il rapporto richiesto e lo pubblicò il 18 aprile 2008 in una versione succinta[243]. Il rapporto fu accolto con soddisfazione dalla CFB poiché era critico nei confronti di UBS e, in merito alle responsabilità, faceva chiaramente riferimento ad alcune funzioni specifiche. Secondo tale rapporto, il problema principale era stato l'incapacità della banca di valutare i rischi in modo centrale e globale. Gli affari erano stati in parte condotti alla cieca poiché i sistemi informatici e di gestione non erano in grado di aggregare i dati in modo da rilevare i veri rischi. Il rapporto costituì la base per l'inchiesta della CFB sulle cause delle rettifiche di valore effettuate da UBS, i cui risultati furono pubblicati nel settembre 2008[244].

Dopo aver ricevuto il rapporto di UBS nell'aprile 2008, la CFB decise di pretendere da UBS un altro rapporto in cui fosse presentato il nuovo orientamento strategico della banca, accompagnato da un piano dettagliato relativo ai sistemi informatici e ai punti deboli individuati (controllo dei rischi, reporting, governance d'impresa ecc.). Siccome UBS non dimostrava una grande disciplina nel rispettare i termini imposti dalla CFB, quest'ultima aumentò la pressione sulla banca minacciando di inasprire

241 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 76.
242 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della FINMA, dinanzi alle CdG (22.4.2010).
243 UBS, *Shareholder Report on UBS's Write-Downs*, 18.4.2008.
244 CFB, *Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS (EBK – Bericht Subprime UBS)*, 30.9.2008.

le esigenze in materia di fondi propri se il rapporto non fosse stato presentato e parzialmente attuato prima della fine di giugno 2008[245].

Le attese della CFB riguardo a una nuova strategia di UBS furono soddisfatte, il 25 giugno 2008, con la consegna di un piano strategico in 13 punti («Dreizehnpunkteplan») e di un *Remediation Plan*. Il primo piano illustrava il nuovo orientamento strategico del consiglio di amministrazione. La CFB lo giudicò una buona base per produrre un miglioramento progressivo, tuttavia, non le sembravano chiari il modo in cui gli utili dovevano essere conseguiti e quanto sarebbero stati durevoli. Il secondo rapporto, il cui scopo era di spiegare come eliminare le carenze rilevate nel rapporto del 7 aprile 2008, era incentrato principalmente sul miglioramento della gestione dei rischi e del controllo. Secondo la CFB, questo *Remediation Plan* dava l'impressione che i problemi sarebbero stati risolti prima della fine del 2008[246].

Preso atto di questi rapporti, la CFB decise di chiedere un rapporto intermedio con precisazioni aggiuntive entro il luglio 2008[247]. Anche in questo caso, le spiegazioni fornite da UBS nel rapporto furono giudicate soddisfacenti e, per quanto ne sappiano le CdG, non indussero la CFB a indagare ulteriormente.

2.5.3 Settembre 2008: grave crisi, deterioramento della situazione di UBS e finalizzazione del pacchetto di misure

La terza fase della crisi fu scatenata dal fallimento di *Lehman Brothers* il 15 settembre 2008. Questo crollo e le sue conseguenze perturbarono profondamente il sistema finanziario internazionale e provocarono un forte rallentamento economico. La situazione di UBS si aggravò al punto che l'aiuto della BNS e della Confederazione divenne indispensabile per garantire la stabilità del sistema finanziario e dell'economia svizzera.

2.5.3.1 Politica monetaria espansionista della BNS di concerto con altre banche centrali

In seguito all'inatteso aggravarsi della crisi finanziaria e al forte rallentamento congiunturale sull'onda del fallimento di *Lehman Brothers*, la BNS decise, di concerto con altre banche centrali, di imboccare una politica «risolutamente espansiva». Il margine di fluttuazione del tasso Libor a tre mesi fu abbassato a quattro riprese prima della fine dell'anno. Dopo aver oltrepassato l'asticella del 3 per cento per effetto dell'aumento dei premi di rischio, il tasso d'interesse di riferimento del mercato interbancario Libor si abbassò allo 0,66 per cento alla fine di dicembre 2008[248]. Nel 2009 la BNS proseguì con determinazione la sua politica monetaria espansionista di fronte alla recessione e ai rischi di deflazione.

245 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 91.
246 Ibid., n. 101.
247 Il rapporto doveva includere risultati di *stress test* relativi anche ai cosiddetti *monoliner*, dati sui *securities borrowing and lending* (*SBL)* e spiegazioni in merito all'influenza di titoli contabili sui risultati del giugno 2008.
248 BNS, Rapporto di gestione 2008, del 27.2.2009, pagg. 3, 30 e 39.

2.5.3.2 Pacchetto di misure del 15 ottobre 2008 destinato a rafforzare il sistema finanziario svizzero

Il tracollo della banca *Lehman Brothers* il 15 settembre 2008 scatenò un vero e proprio «tsunami finanziario», per riprendere l'espressione della BNS[249]. Le difficoltà di UBS si aggravarono ulteriormente, al punto che la sua sopravvivenza era minacciata e dipendeva ormai dall'intervento statale sollecitato dalla banca il 14 ottobre 2008. Le possibilità di finanziamento mediante capitali privati erano a quel punto escluse[250]. Considerata la rilevanza sistemica di UBS, il Consiglio federale, la BNS e la CFB lanciarono un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero.

Il pacchetto prevedeva principalmente due provvedimenti tra loro complementari a favore di UBS: 1. il trasferimento di attivi illiquidi di UBS per un importo massimo di 60 miliardi di dollari a una società veicolo e 2. il rafforzamento della base di fondi propri di UBS mediante la sottoscrizione da parte della Confederazione di un prestito obbligatoriamente convertibile dell'importo di sei miliardi di franchi. Il pacchetto di misure prevedeva anche adempimenti a carico di UBS, in particolare nell'ambito del suo sistema di remunerazione. Da ultimo, il pacchetto di misure affrontava la problematica della garanzia dei depositi[251].

Rilevamento degli attivi illiquidi di UBS finanziato dalla BNS

Il primo provvedimento era di competenza esclusiva della BNS e i principali elementi del rilevamento di attivi illiquidi di UBS furono inseriti in un accordo di principio firmato il 15 ottobre 2008 da UBS e dalla BNS. Tali elementi sono descritti in modo semplificato nel rapporto di gestione della BNS del 2008.

Le condizioni stipulate nell'accordo di principio sono completate in un *Memorandum of Understanding*, anch'esso del 15 ottobre 2008. Conteneva principalmente due elementi: 1. l'impegno da parte di investitori (ossia la Confederazione) di dotare UBS di fondi propri pari ad almeno sei miliardi di franchi; 2. l'impegno da parte di UBS di adeguare il proprio sistema di remunerazione alle prescrizioni definite d'intesa con la CFB tenendo conto delle buone prassi *(«best practices for compensation schemes and policies»)* e degli standard internazionali (*Financial Stability Forum*)[252].

Dal profilo del diritto, la transazione con UBS si è esclusivamente fondata sulla LBN. La BNS aveva incaricato il suo servizio giuridico di esaminare le basi legali che la autorizzavano a partecipare al pacchetto di misure per rafforzare il sistema

249 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2009*, giugno 2009, pag. 22.
250 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010), pag. 6.
251 DFF, Il Consiglio federale adotta misure a sostegno del sistema finanziario svizzero, comunicato stampa del 16.10.2008.
252 BNS, Rapporto di gestione 2008, del 27.2.2009, pag. 79.

finanziario svizzero. Questa perizia è stata pubblicata contemporaneamente al pacchetto di misure[253].

Alla fine del novembre 2008 fu costituita la società veicolo SNB StabFund (Fondo di stabilizzazione), con lo scopo di rilevare le attività illiquide di UBS per un importo massimo di 60 miliardi di dollari e di garantirne l'ordinata liquidazione[254].

Tra il novembre 2008 e l'aprile 2009, attivi illiquidi stimati per un valore totale di 38,7 miliardi di dollari furono rilevati in tre tranche successive dal fondo di stabilizzazione. Il trasferimento venne finanziato per il 90 per cento mediante un prestito della BNS e per il rimanente 10 per cento mediante un apporto di UBS. L'apporto della banca fungeva da garanzia per la BNS contro eventuali perdite sul prestito accordato, allo stesso titolo dell'opzione (*warrant*) per l'acquisto al valore nominale di 100 milioni di azioni UBS[255].

Sottoscrizione da parte della Confederazione di un prestito convertibile obbligatoriamente

Il DFF fu autorizzato dal Consiglio federale a sottoscrivere, tramite l'AFF, un prestito convertibile obbligatoriamente per l'importo di sei miliardi di franchi. Parallelamente, l'AFF firmò una *Letter of Agreement* che definiva le condizioni imposte a UBS per questa ricapitalizzazione[256].

La gestione del prestito e – dopo la conversione obbligatoria – delle azioni di UBS fu affidata al DFF. Questo compito verteva in particolare sulla vendita delle azioni in mano allo Stato nel rispetto degli interessi – in particolare finanziari – della Confederazione[257].

Il 20 agosto 2009 il DFF concluse con successo il disimpegno nei confronti di UBS con la vendita delle azioni e delle cedole risultanti dalla conversione del prestito. Quest'operazione permise alla Confederazione di recuperare integralmente il suo investimento iniziale e di ottenere un utile dell'ordine di 1,2 miliardi di franchi[258].

253 BNS, 2008, *Gutachten zur notenbankrechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank am Massnahmenpaket zur Stärkung des Finanzsystems («UBS-Transaktion»)* (Perizia sull'ammissibilità giuridica della partecipazione della Banca nazionale svizzera al pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario [«transazione con UBS»]) del 13.10.2008. Tale perizia afferma che la transazione con UBS rientra nell'esercizio dei compiti di politica monetaria che spettano alla BNS ai sensi dell'art. 5 cpv. 2 lett. a ed e LBN. Inoltre, il prestito accordato alla società veicolo è autorizzato dall'art. 9 cpv. 1 lett. e LBN, che permette alla BNS di «effettuare operazioni di credito con banche e altri attori dei mercati finanziari, a condizione che i prestiti siano accompagnati da sufficienti garanzie». Inoltre, l'art. 12 LBN prevede che la BNS può partecipare per conto proprio al capitale di società o di altre persone giuridiche e acquisire i diritti sociali in simili società, purché ciò serva allo svolgimento dei suoi compiti. L'acquisizione della società veicolo si fonda su questa disposizione. E da ultimo, se si considera l'operazione come un'acquisizione di attivi, la BNS si fonda sull'art. 9 cpv. 1 lett. c LBN, che le permette di «operare sui mercati finanziari, sia acquistando e vendendo, a contanti a termine, sia prestando e prendendo in prestito crediti e valori immobiliari in franchi svizzeri e in monete estere nonché metalli preziosi e crediti in metalli preziosi».

254 BNS, Rapporto di gestione 2008, del 27.2.2009, pag. 79.

255 BNS, Rapporto di gestione 2009, del 26.2.2010, pag. 85.

256 *Letter of Agreement* tra UBS e la Confederazione Svizzera del 15.10.2008.

257 Ordinanza del Consiglio federale del 15.10.2008 sulla ricapitalizzazione di UBS SA.

258 DFF, La Confederazione si ritira completamente dal suo impegno nei confronti di UBS, comunicato stampa del 20.8.2009.

Sistema di rimunerazioni variabili

Alla ricapitalizzazione di UBS da parte della Confederazione era stata abbinata una serie di diritti a favore della Confederazione e della BNS nonché di obblighi per UBS. Uno di questi prevedeva che UBS ridefinisse il proprio sistema di rimunerazione e sottoponesse all'approvazione formale della CFB l'ammontare totale, la composizione e la ripartizione dei compensi correlati ai risultati, versati nell'insieme del gruppo per il 2008[259].

Per adempiere questo mandato, la CFB avviò pertanto consultazioni con la banca a partire dal mese di ottobre 2008. La CFB seguì da vicino la riforma del sistema di remunerazione e formulò diverse esigenze, in particolare riguardo all'ammontare globale dei compensi e alla politica di attribuzione. Con decisione del 3 febbraio 2009, la FINMA approvò il versamento da parte di UBS di componenti variabili della remunerazione per 1,8 miliardi di franchi per l'anno 2008[260]. Il dettaglio del quadro di rimunerazioni variabili approvato è riportato in un rapporto succinto pubblicato il 10 febbraio 2009[261].

Protezione dei depositanti

Nel pacchetto di misure, il Consiglio federale aveva anche previsto di rafforzare la protezione dei depositanti. Questo passo era stato ritenuto necessario per far fronte alla concorrenza costituita dall'aumento della garanzia dei depositi bancari deciso da numerosi Stati, nonché per colmare le lacune del sistema allora vigente. Il DFF fu dunque incaricato di proporre rapidamente al Parlamento l'aumento da 30 000 franchi a 100 000 franchi del limite di garanzia dei depositi nonché di aumentare da quattro a sei miliardi di franchi l'ammontare massimo della garanzia. Queste decisioni vennero accompagnate da altre misure e furono poste in vigore provvisoriamente fino al termine del 2010[262]. Il capitolo 2.9 ritornerà brevemente su questo tema.

2.5.3.3 Ottobre 2008: la CFB intensifica il monitoraggio di Credit Suisse

Dopo la profonda destabilizzazione del sistema finanziario nel settembre 2008, il monitoraggio di Credit Suisse in materia di liquidità e di evoluzione del conto economico fu ulteriormente intensificato. Inoltre, allo scopo di seguire la banca più da vicino, la CFB stabilì che dal mese di ottobre 2008 si tenessero incontri mensili tra la direzione generale di Credit Suisse da un lato e il presidente e il direttore della CFB nonché rappresentanti della BNS dall'altro.

Nell'ambito di questi incontri, la CFB venne informata del progetto di Credit Suisse di aumentare il proprio capitale il 15 ottobre 2008 (data in cui venne lanciato il pacchetto di misure). A posteriori è emerso che Credit Suisse, spinto dall'urgenza e

259 Messaggio del Consiglio federale del 5.11.2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, FF **2008** 7731 7753 e 7765.

260 FINMA, *Einschneidende Reduktion der variablen Vergütungen 2008 bei UBS* (riduzione drastica delle rimunerazioni variabili nel 2008 per UBS), comunicato stampa del 10.2.2009.

261 FINMA, *UBS – variable Vergütungen 2008* (UBS – rimunerazioni variabili nel 2008).

262 Messaggio del Consiglio federale del 5.11.2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, FF **2008** 7731.

in un contesto difficile di mercato, accordò crediti agli investitori per permettere loro di partecipare all'aumento di capitale e accettò a garanzia di questi crediti azioni proprie. In tempi normali, una simile operazione non sarebbe stata considerata come un aumento reale di capitale. La CFB l'accettò in considerazione del segnale molto positivo che questo aumento mediante capitali privati lanciava ai mercati in un momento di crisi e del suo effetto sulla stabilità finanziaria[263].

Un mese dopo, la CFB pretese da Credit Suisse l'elaborazione di un *worst-case scenario*[264] nell'ipotesi che la ricapitalizzazione riuscisse solo parzialmente. I timori si rivelarono infondati. Cionondimeno, nel dicembre 2008 la CFB comunicò alla banca che simili finanziamenti (azioni proprie utilizzate come garanzia) nell'ambito di aumenti di capitale non sarebbero più stati tollerati.

2.5.3.4 Autunno 2008: ridistribuzione delle liquidità tra le banche promossa dalla BNS

Nell'autunno 2008 la crisi finanziaria colpì anche il mercato interbancario svizzero. UBS assistette al ritiro di un gran numero di depositi a beneficio di altre banche di dimensioni più modeste. Ne derivò un prosciugamento crescente del mercato monetario, poiché i beneficiari di questi flussi di liquidità mostrarono una certa riluttanza nel rimettere a disposizione, senza garanzia, queste liquidità sul mercato. Per favorire una distensione del mercato, la BNS assunse il ruolo di intermediario e intervenne per attuare una soluzione che faceva transitare il flusso di liquidità passando per il canale della Banca di obbligazioni fondiarie degli istituti ipotecari svizzeri, consentendo così un migliore rifinanziamento delle grandi banche[265]. La prima operazione si concluse a fine dicembre 2008. Questa soluzione permise di rendere disponibile nel corso del 2009 un volume di denaro dell'ordine di 20 miliardi di franchi[266].

2.5.3.5 Fine 2008–inizio 2009: *follow-up* e misure della CFB/FINMA concernenti UBS

Nonostante il pacchetto di misure dell'ottobre 2008 a favore di UBS, la situazione della banca rimase precaria per svariati mesi. Non soltanto il clima nei mercati finanziari era estremamente teso, ma UBS aveva dovuto mettere a bilancio importanti ammortamenti aggiuntivi legati ai mercati ipotecari americani, aveva visto calare i suoi introiti e subiva importanti deflussi di capitale. Questo complesso di fattori causò in particolare una forte diminuzione dei fondi propri nel dicembre 2008. Secondo proiezioni pessimistiche della CFB, a metà dicembre 2008 il tasso di copertura delle esigenze minime in materia di fondi propri raggiungeva il 110 per cento a livello di gruppo e il 103 per cento a livello di casa madre. Le esigenze minime legali erano dunque sempre adempiuti, ma non lo *Swiss finish* del 130 per

263 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della FINMA, dinanzi alle CdG (22.4.2010).
264 Scenario per il peggiore dei casi.
265 BNS, Rapporto di gestione 2008, del 27.2.2009, pag. 85.
266 DFF, La modifica dell'ordinanza sull'emissione di obbligazioni fondiarie dovrebbe ravvivare il mercato interbancario, comunicato stampa del 18.2.2009.

cento preteso dalla CFB. Le cifre effettive alla fine del 2008 si rivelarono migliori del previsto[267] (rispettivamente 145 % e 139 %)[268].

In considerazione di queste difficoltà, la CFB mantenne un monitoraggio intenso sulla situazione di UBS. In particolare fece pressione per spingere UBS a vendere ulteriori attivi. A fine 2008 UBS cedette per un importo di 3,4 miliardi di franchi la sua partecipazione al capitale di *Bank of China*[269] e nell'aprile 2009 annunciò la vendita della sua filiale brasiliana *UBS Pactual* per circa 2,8 miliardi di franchi[270]. Anche la vendita del ramo americano di gestione patrimoniale (l'ex *Paine Webber*) fu presa in considerazione, ma UBS dovette rinunciarvi per la mancanza di un'offerta d'acquisto adeguata. La FINMA chiese inoltre alla banca di ridurre il suo bilancio e di diminuire i rischi nell'*investment banking*[271].

Affinché UBS disponesse di nuovo di una dotazione sufficiente di fondi propri, la FINMA domandò di aumentare di almeno il 10 per cento il capitale autorizzato, richiesta che fu approvata dall'assemblea generale del 15 aprile 2009[272]. L'operazione fu realizzata nel giugno 2009 e permise di incrementare i fondi propri per 3,8 miliardi di franchi[273].

2.6 Gestione della crisi: elaborazione del pacchetto di misure (agosto 2007–ottobre 2008) e *follow-up*

In un contesto tanto difficile quanto quello della crisi finanziaria, un'efficace gestione di crisi presuppone un coordinamento perfetto e uno scambio di informazioni senza intoppi tra le autorità interessate. Per questo motivo, le CdG accordano un'importanza particolare a questo tema nel presente capitolo. Lo scopo è di mettere in luce il modo in cui le strutture istituite prima dell'inizio della crisi abbiano contribuito a una migliore gestione della crisi dei mercati finanziari nonché di descrivere il processo di collaborazione che ha condotto all'elaborazione di una serie di misure coordinate per stabilizzare il sistema finanziario svizzero.

Le misure più drastiche adottate dalle autorità nel corso della crisi furono quelle del pacchetto di misure del 15 ottobre 2008. Il DFF, la CFB e la BNS collaborarono strettamente all'elaborazione e al lancio coordinato delle misure il cui scopo era stabilizzare la situazione finanziaria di UBS, garantirne la credibilità e ripristinare la fiducia nei suoi confronti.

L'elaborazione progressiva delle opzioni di intervento che procedette di pari passo con l'aggravarsi della crisi poté fondarsi sui lavori condotti nel quadro del FINKRIST e del comitato d'indirizzo KLL già a partire dal 2007 (cfr. cap. 2.2).

Lo sviluppo delle opzioni concrete per il caso UBS può essere suddiviso in due fasi. La prima, tra il settembre 2007 e l'aprile 2008, coincise con lo sforzo delle autorità di elaborare una posizione comune in merito alle possibili misure da prendere in

267 Questa importante differenza si spiega anche con il cambiamento delle norme contabili internazionali (IFRS) e con la conseguente rivalutazione di taluni attivi.
268 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010, pag. 3.
269 UBS, comunicato stampa del 31.12.2008.
270 UBS, comunicato stampa del 20.04.2009.
271 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010, pag. 4.
272 Ibid.
273 UBS, comunicato stampa del 25.6.2009.

caso di insolvenza di UBS. Nell'estate 2008 seguì un periodo di tregua sui mercati finanziari e la discussione perse d'intensità. Ma il fallimento di *Lehman Brothers* a metà settembre 2008 rilanciò i lavori e fece scattare la seconda fase. Quest'ultima proseguì fino al 15 ottobre 2008 e culminò nell'elaborazione definitiva e nel successivo lancio del pacchetto di misure volte a garantire la stabilità di UBS e a rafforzare il sistema finanziario svizzero.

Dopo una breve panoramica sugli incontri più importanti tenutisi nel quadro dell'organizzazione di crisi (cfr. cap. 2.6.1), il presente capitolo illustra le due fasi chiave della gestione della crisi e della preparazione del salvataggio di UBS (cfr. cap. 2.6.2 e 2.6.3). Conclude infine (cfr. cap. 2.6.4) trattando il *follow-up* della situazione delle grandi banche dopo il 15 ottobre 2008.

2.6.1 Organizzazione di crisi

Nel capitolo 2.2, dedicato ai preparativi in caso di crisi finanziaria, è stata presentata la struttura organizzativa prevista e attuata, ovvero il comitato d'indirizzo KLL. Il presente capitolo espone il modo in cui tale struttura è stata mobilitata nel corso della crisi tenendo conto dei suoi tre livelli d'intervento: istanza tripartita (capo del DFF, presidente della BNS e presidente della CFB), comitato d'indirizzo (direttore della DFF, vice presidente della BNS[274], direttore e presidente della CFB) e lo stato maggiore di condotta operativa (quadri medi e superiori della CFB, della BNS e del DFF).

Una seduta dell'istanza tripartita tenutasi il 18 dicembre 2007 è la prima riunione attribuibile al comitato d'indirizzo KLL. Ma le CdG non hanno potuto accertare chiaramente chi era competente per la direzione del comitato d'indirizzo KLL nel corso della crisi e per i cambiamenti operati. Dalle audizioni condotte dalle CdG risulta che la CFB assicurò la direzione degli affari fino alla fine del 2007. Il DFF riprese la direzione del comitato d'indirizzo nel corso del primo trimestre 2008, ovvero dal momento in cui si rese necessario sviluppare opzioni concrete d'intervento in favore di UBS[275]. Dal canto suo, il presidente della CFB ha informato le CdG che la direzione del comitato d'indirizzo fu assicurata dalla CFB fino all'inizio del 2008 e che in seguito il vicepresidente della BNS assunse la direzione degli affari, dato che l'oggetto principale delle discussioni divenne il trasferimento di attivi alla Banca nazionale. Secondo il presidente della CFB, il DFF assunse la direzione del comitato soltanto più tardi, nel settembre 2008, ossia nel momento in cui fu necessario organizzare una ricapitalizzazione da parte della Confederazione, dato che la soluzione dell'investitore privato era fallita[276].

Certo è che in occasione della seduta del 21 aprile 2008 le tre autorità discussero e in seguito decisero definitivamente le responsabilità della direzione del comitato d'indirizzo KLL e dei suoi diversi livelli. Un documento della BNS del 10 maggio 2008[277] descrive le modifiche apportate all'organizzazione di crisi. Secondo questo

274 Dopo lo scoppio della crisi, anche il terzo membro della direzione della BNS partecipò regolarmente alle sedute.
275 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.4.2010).
276 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della CFB, dinanzi alle CdG (22.4.2010), pag. 4.
277 BNS, *Krisenorganisation der Schweizer Finanzmarktbehörden*, 10.5.2008.

documento, in tempi «normali», il comitato d'indirizzo KLL è diretto dalla CFB. In tempo di crisi, la scelta della conduzione è definita dal comitato d'indirizzo[278] a seconda delle misure in discussione in seno al comitato: se il comitato d'indirizzo intende prendere in primo luogo misure di competenza della BNS, tocca a quest'ultima garantire la direzione del comitato; analogamente, il DFF assume la conduzione a partire dal momento in cui è previsto un intervento diretto della Confederazione mentre la CFB dirige il gruppo se sono previste misure di natura regolamentare. Inoltre, in tempo di crisi, la direzione del livello operativo (STAF) è sempre assunta dall'autorità che dirige il comitato d'indirizzo. In tempi normali, la direzione è affidata in alternanza annuale alla CFB e alla BNS unicamente, dato che il DFF non ha rappresentanti permanenti in questo livello del comitato d'indirizzo se non nelle situazioni di crisi[279].

Le riunioni del comitato d'indirizzo, composto in teoria di quattro persone, si tennero sempre, salvo una volta, alla presenza di più membri provenienti dallo stato maggiore di condotta operativa. Le sedute dello stato maggiore di condotta operativa non sono state riportate nel presente rapporto visto il loro numero elevato e il contenuto prettamente operativo.

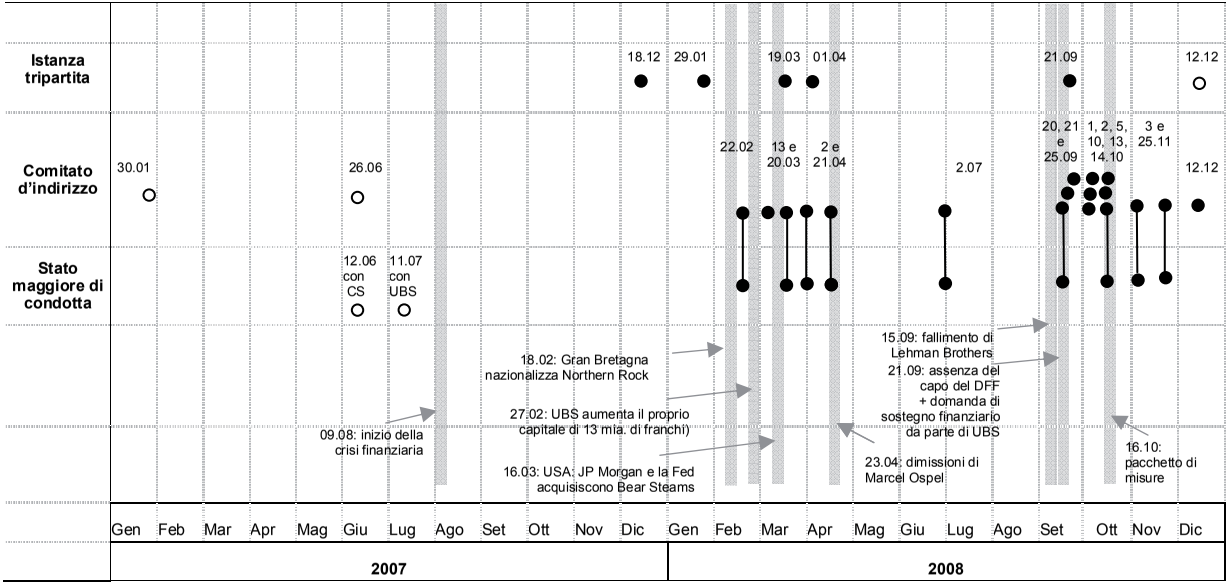
Negli ultimi giorni che precedettero il lancio del pacchetto di misure del 15 ottobre 2008 le sedute non furono più attribuite all'uno o all'altro livello del comitato d'indirizzo KLL. Infatti, il rapido degradarsi della situazione di UBS diede luogo a sedute molto frequenti, talvolta quotidiane, di membri dell'istanza tripartita e del comitato d'indirizzo KLL.

Né il Consiglio federale come collegio né la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici facevano parte dell'organizzazione di crisi prevista.

278 In questo documento, il comitato d'indirizzo (secondo livello dell'organizzazione di crisi) è nominato «Task Force KLL».

279 BNS, *Krisenorganisation der Schweizer Finanzbehörden*, del 10.5.2008.

Tabella 4: Principali incontri in seno all'organizzazione di crisi



Legenda: ● *Riunione legata alla crisi* ○ *Riunione senza legame con la crisi* ●—● *Riunione del comitato d'indirizzo rafforzato da membri dello Stato maggiore di condotta*

2.6.2 Elaborazione da parte delle autorità di opzioni consolidate

A partire dalle prime gravi turbolenze sui mercati finanziari nell'agosto 2007, la BNS propose al comitato d'indirizzo KLL di prevedere le misure necessarie per sostenere le banche che si fossero trovate in difficoltà. Il comitato, con il suo stato maggiore di condotta operativa STAF, si occupò dunque prioritariamente dei casi concreti di UBS e di Credit Suisse, analizzandone il rispettivo grado di esposizione e immaginando i possibili scenari in caso di difficoltà gravi. Secondo il presidente della BNS, in questa fase la riflessione fu molto tecnica e riguardò essenzialmente la CFB e la BNS[280].

Per tutto il 2007, la situazione delle due grandi banche venne seguita con attenzione, senza che, secondo la CFB e la BNS, si rendessero necessarie misure oltre ai lavori chelo STAF stava conducendo per preparare l'eventuale assistenza alle grandi banche. Il comitato d'indirizzo (secondo livello dell'organizzazione di crisi) non fu attivato in questo periodo.

Alla fine del mese di gennaio 2008, viste le perdite importanti annunciate dalle grandi banche svizzere, la valutazione della situazione da parte della CFB e della BNS cambiò drasticamente e provocò una prima reazione al più alto livello del comitato d'indirizzo KLL. I presidenti della CFB e della BNS decisero di allarmare il capo del DFF e convocarono per il 29 gennaio 2008 un incontro dell'istanza tripartita. Il presidente della CFB e il presidente della BNS informarono il capo del DFF delle difficoltà in cui versava UBS e gli esposero le opzioni strategiche nel caso di un nuovo aggravarsi della posizione della banca: era urgente una nuova ricapitalizzazione e, se la banca non fosse stata in grado di ottenere i fondi necessari sui mercati, sarebbe potuto diventare indispensabile un intervento della Confederazione. Fu questa la prima volta in cui il capo del DFF partecipò alla discussione delle opzioni di intervento in caso di insolvenza di UBS.

Meno di un mese dopo, il 22 febbraio 2008, fu convocato un incontro del comitato d'indirizzo KLL[281]. L'obiettivo di questa riunione era la discussione di due documenti di riflessione relativi alle grandi banche e alle possibili opzioni d'intervento. La CFB sottopose al comitato d'indirizzo un rapporto[282] nel quale, secondo la CFB, venivano trattate approfonditamente quattro opzioni d'intervento[283]. Si trattava di: 1. una procedura di risanamento, 2. una garanzia di copertura per attivi illiquidi, 3. una ricapitalizzazione e 4. una separazione degli affari svizzeri dal resto delle attività della banca. Tuttavia, in questa seduta il comitato d'indirizzo si occupò principalmente del documento di riflessione redatto dalla BNS in merito alle possibilità d'intervento in caso di perdita acuta di fiducia nei confronti di UBS[284]. Tale

280 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008), pag. 18.

281 A partire dal settembre 2008, anche il presidente della BNS partecipò regolarmente alle riunioni del comitato d'indirizzo KLL.

282 CFB, *Grossbankenkrise (Szenarien – Zeitverhältnisse – Staatliche Unterstützung von Privatsektorlösungen – Aufrechterhalten des Schweizer Geschäfts)*, rapporto sottoposto al comitato d'indirizzo KLL il 22.2.2008.

283 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 68.

284 BNS, *Handlungsmöglichkeiten bei einem akuten Vertrauensverlust gegenüber der UBS: Positionspapier der Schweizerischen Nationalbank*, rapporto sottoposto al comitato d'indirizzo KLL il 22.2.2008.

documento affrontava punti simili a quelli di cui si occupava il rapporto della CFB, ma la BNS partiva dal principio che UBS avrebbe potuto superare la crisi con le proprie forze. La BNS reputava però che la situazione di UBS e il contesto generale fossero sfavorevoli e che le autorità dovessero prepararsi a esiti meno favorevoli. La BNS era dell'avviso che nell'eventualità di una perdita di fiducia la migliore soluzione sarebbe stata quella di combinare un aiuto straordinario sottoforma di iniezione di liquidità da parte della BNS[285] con una ricapitalizzazione mediante mezzi privati. Il comitato d'indirizzo fu d'accordo con questa analisi. La BNS spiegò tuttavia che in caso d'urgenza sarebbe stato anche possibile un finanziamento pubblico. L'acquisto di attivi illiquidi fu discusso dalla BNS a livello interno, ma non venne ancora trattato nell'ambito del comitato d'indirizzo[286].

Queste discussioni sfociarono nella redazione di un documento di sintesi che consolidava le riflessioni della CFB e della BNS (*Positionspapier* del 27.2.2008)[287]. Vi si legge che una perdita di fiducia acuta nei confronti di UBS – che avrebbe potuto essere provocata da una ricapitalizzazione mancata o da ammortamenti aggiuntivi – avrebbe procurato alla banca gravi problemi di liquidità. La sostanza economica di UBS sarebbe stata rapidamente compromessa e la banca non sarebbe più stata in grado di svolgere determinate funzioni indispensabili per l'economia svizzera, mettendo in difficoltà l'intero sistema bancario svizzero. Secondo gli autori del documento, un simile scenario richiedeva una soluzione capace di eliminare nello spazio di qualche giorno non soltanto i sintomi ma anche le cause della perdita di fiducia. Il documento di sintesi presentava dunque quattro possibili soluzioni: un aiuto sottoforma di liquidità, una ricapitalizzazione, una società di gestione statale e una garanzia dello Stato. La BNS e la CFB concludevano che, nel caso di una grave perdita di fiducia nei confronti della banca, la migliore soluzione sarebbe stata quella di abbinare un aiuto sottoforma di liquidità da parte della BNS a una ricapitalizzazione di UBS con mezzi privati. Questa conclusione riprendeva dunque quella contenuta nel documento di riflessione iniziale della BNS. Tuttavia, le autorità reputavano anche che in caso di perdita di fiducia acuta sarebbe stato difficile ricapitalizzare la banca mediante fondi privati per cui, in caso di insuccesso, sarebbe stato necessario procedere a una ricapitalizzazione mediante fondi pubblici. In entrambi i casi, l'aiuto sottoforma di liquidità accompagnato da una ricapitalizzazione sarebbe stata una soluzione semplice, chiara e credibile, che avrebbe eliminato alla radice la causa della perdita di fiducia[288].

285 La BNS dispone di uno strumento speciale come prestatore ultimo (*lender of last resort*) per venire in aiuto delle banche di rilevanza sistemica che non riescono a rifinanziarsi sui mercati e incontrano di conseguenza problemi di liquidità. In simili casi, essa può concedere un aiuto straordinario sottoforma di liquidità, sempre che siano date determinate condizioni (solvibilità attestata dalla CFB, prestito coperto da garanzie sufficienti, ecc.). Va qui menzionato il caso della banca inglese *Northern Rock*, una delle prime grandi vittime della crisi. In seguito a una voce secondo cui la banca avrebbe beneficiato di un'assistenza straordinaria sottoforma di liquidità da parte della Banca centrale inglese i suoi sportelli furono presi d'assalto dai clienti tra il 14 e il 17.9.2007. Il panico ebbe fine soltanto quando il governo britannico offrì una garanzia per tutti i depositi. Questo episodio ha dimostrato chiaramente che questo strumento è un'arma a doppio taglio e spiega in parte la riluttanza delle banche centrali a servirsene.

286 Verbale dell'audizione di Philippe Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010), pag. 6.

287 BNS, *Handlungsmöglichkeiten bei einem akuten Vertrauensverlust gegenüber der UBS: Positionspapier der SNB und der EBK*, rapporto del 27.2.2008 all'attenzione del capo del DFF.

288 Ibid. pag. 7.

Il documento comune di sintesi della BNS e della CFB fu trasmesso al capo del DFF il 27 febbraio 2008.

La risposta del DFF arrivò una settimana dopo, ovvero il 4 marzo 2008. Nel suo parere[289] – inviato al presidente della BNS e al presidente della CFB – il capo del DFF sottolineò che il documento di sintesi lasciava senza risposta troppi interrogativi e non dissipava numerose e importanti incertezze. Di conseguenza, esso non costituiva una base di decisione sufficiente per eventuali misure finanziarie da parte dello Stato. Il capo del DFF affermò inoltre che l'obiettivo era quello di giungere a una posizione consolidata delle tre autorità. Le incertezze e le questioni aperte evidenziate dal DFF riguardavano tre ambiti:

- in primo luogo, il DFF faceva notare la priorità degli strumenti relativi alla vigilanza bancaria e all'approvvigionamento di liquidità. Il Consiglio federale doveva poter partire dal principio che la CFB e la BNS avevano esaurito tutti i mezzi a loro disposizione per evitare il tracollo di una grande banca, fra cui in particolare la possibilità offerta alla CFB dall'articolo 34 dell'ordinanza sui fondi propri (OFoP)[290] di esigere fondi propri supplementari. Misure correttive per la banca avrebbero potuto essere l'acquisizione di fondi propri supplementari, economie a livello dei costi o la liquidazione di posizioni di rischio. Per quanto concerne l'aiuto sotto forma di liquidità (che è di competenza della BNS), il DFF reputava che la sua efficacia e la sua interazione con gli strumenti della CFB dovevano essere riconsiderati visto quanto accaduto in Gran Bretagna con la banca *Northern Rock*;
- il secondo ambito concerneva l'opzione di una ricapitalizzazione da parte della Confederazione. Il DFF riteneva che il documento di sintesi sottovalutasse gli svantaggi e gli ostacoli di questa opzione, in particolare: la giustificazione politica di un intervento pubblico (alla luce delle cause delle perdite generate dalle banche e dei bonus versati), i rischi giuridici, la durata incerta dell'impegno (assenza di strategia d'uscita, discussione politica sulla direzione di una banca) e le critiche in merito all'applicabilità di una simile soluzione, nonché le limitate possibilità di successo in ragione degli sforzi profusi fino ad allora. Questa opzione doveva essere dunque approfondita. Il DFF chiedeva inoltre che venisse considerata seriamente l'alternativa di separare le attività di rilevanza sistemica per l'economia svizzera dalle altre attività della banca;
- da ultimo, il terzo ambito concerneva l'approfondimento e la concretizzazione delle opzioni d'intervento. Il DFF elencava una serie di punti che andavano dettagliati. Menzionava in primo luogo le due opzioni sopraccitate, che avrebbero dovuto essere concretizzate e valutate in funzione delle loro conseguenze economiche, dell'impatto sul settore bancario, dei rischi giuridici, della reputazione della piazza finanziaria e delle conseguenze finanziarie per la Confederazione. Inoltre, il DFF esigeva maggiori dettagli riguardo al modo di procedere e al calendario di attuazione di queste opzioni. Da ultimo, il DFF sottolineava la necessità di chiarire in particolare i seguenti punti: strategia d'uscita, eventuali condizioni alle quali vincolare il sostegno statale, presentazione aggiornata della rilevanza sistemica di UBS,

289 Lettera del DFF del 4.3.2008 al presidente della BNS e al presidente della CFB.
290 Ordinanza del 29.9.2006 sui fondi propri e la ripartizione dei rischi delle banche e dei commercianti di valori immobiliari (Ordinanza sui fondi propri, OFoP; RS **952.03**).

individuazione di potenziali investitori privati, organizzazione di crisi (conduzione, risorse e infrastruttura), creazione di capitale proprio.

L'urgenza di una posizione consolidata, reclamata dal capo del DFF nella lettera del 4 marzo 2008, era accresciuta dal contesto assai difficile in cui versavano i mercati finanziari. Tra la fine del mese di febbraio e l'aprile 2008, i mercati monetari avevano attraversato la terza fase di gravi turbolenze dopo un inizio d'anno relativamente calmo[291]. La BNS e le banche centrali degli Stati del G10 erano state costrette a intervenire in modo coordinato con iniezioni massicce di liquidità. Nello stesso periodo, UBS aveva negoziato con un consorzio di banche un aumento di capitale ordinario di 15 miliardi di franchi allo scopo di garantire la propria solvibilità. La CFB e la BNS dal canto loro proseguirono i lavori ed esaminarono possibili opzioni d'intervento per il caso in cui UBS non fosse riuscita a garantire la seconda ricapitalizzazione e si trovasse in grave pericolo.

Nell'incontro del comitato d'indirizzo KLL del 13 marzo 2008 fu possibile trattare le questioni sollevate dal DFF. Il parere del DFF fu discusso e furono affidati mandati per il seguito dei lavori. È quanto risulta da una lettera del 17 marzo 2008 inviata al capo del DFF dalla CFB e dalla BNS, che annunciavano anche la consegna entro la metà aprile di una versione rielaborata del parere comune[292].

Il 19 marzo 2008 l'istanza tripartita si riunì nuovamente. Il presidente della BNS e il presidente della CFB presentarono al capo del DFF cifre attualizzate e le loro valutazioni della situazione di UBS. La CFB sottolineò la necessità di una ricapitalizzazione. Venne discussa la possibilità di vendere degli attivi, in particolare il ramo americano della gestione patrimoniale di UBS, ma questa misura fu giudicata insufficiente. La CFB era del parere che un aumento di capitale fosse la sola soluzione possibile. Le opzioni di intervento pubblico a favore di UBS vennero di nuovo discusse.

L'indomani (il 20 marzo 2008) si svolse una nuova riunione del comitato d'indirizzo KLL. In quell'occasione fu discusso un documento della BNS che descriveva una nuova combinazione di opzioni: da un lato UBS sarebbe stata sgravata dai suoi attivi illiquidi (per mezzo di un credito garantito datali attivi o da un acquisto) e dall'altro, UBS sarebbe stata ricapitalizzata. La CFB consegnò al comitato anche un nuovo rapporto che presentava a grandi linee quattro possibilità d'intervento statale. Le riflessioni della CFB e della BNS contenute in tale rapporto tenevano conto in ampia misura delle obiezioni sollevate dal DFF. Nella prima parte venivano illustrate le condizioni quadro di un intervento statale. La CFB sottolineava che un simile intervento sarebbe stato possibile soltanto quale *ultima ratio* nel caso in cui una soluzione privata non fosse più parsa possibile. Infatti, un sostegno pubblico avrebbe indubbiamente segnalato la gravità della situazione della banca e avrebbe potuto addirittura aggravare la situazione. Le condizioni alle quali vincolare l'intervento pubblico avrebbero potuto essere le seguenti, secondo la CFB: trattamento corretto ma senza regali agli azionisti, indennizzo allo Stato (che avrebbe rilevato i rischi), cambiamento della direzione della banca, possibilità d'influenza e di vigilanza per i

291 In questo periodo si assistette, sul piano internazionale, al salvataggio (marzo 2008) della banca d'investimento *Bear Stearns* da parte della *Fed* e alla sua successiva vendita al gruppo *JP Morgan Chase.* L'insolvenza della quinta più grande banca d'investimento degli Stati Uniti fu dunque evitata.

292 Lettera del 17.3.2008 del presidente della BNS e del presidente della CFB al capo del DFF.

rappresentanti dello Stato, verifica della strategia commerciale e preparativi in vista di un'eventuale corsa agli sportelli (*bank run*).

La CFB suggerì anche altre misure statali:

- ricapitalizzazione con sostegno statale sulla base di un risanamento forzato con fondi privati: in altre parole, finanziamento da parte del settore privato, con possibile aumento di capitale o rilevamento della banca. La procedura di risanamento avrebbe sostituito l'assemblea generale, in modo da permettere un'attuazione immediata;
- rilevamento delle posizioni di rischio da parte dello Stato: un'autorità rileva le posizioni in un'ottica a lungo termine. Questa opzione includeva tre sottovarianti: sarebbe stato possibile 1. lasciare le posizioni di rischio in seno alla banca, ma con una garanzia statale; 2. utilizzarle come garanzia per un'iniezione di liquidità sul modello dell'intervento della *Fed* a favore di *Bear Stearns/JP Morgan Chase*; 3. trasferirle in una società *ad hoc* beneficiante di una garanzia dello Stato;
- ricapitalizzazione da parte della Confederazione: quest'opzione prevedeva un aumento massiccio del capitale della banca (da 20 a 40 miliardi di franchi) finanziato, in mancanza d'investitori privati, dalla Confederazione;
- separazione delle attività svizzere dal resto degli affari della banca: in questo caso, la banca sarebbe stata liquidata. Per salvaguardare gli interessi economici della Svizzera e della sua piazza finanziaria, gli affari svizzeri e il *private banking* svizzero sarebbero stati separati dal resto e trasferiti in un'altra entità giuridica (*bridge bank*) beneficiante di una garanzia statale, fino a che non fosse stato possibile vendere questi settori sul mercato. Ciò sarebbe equivalso dunque a una liquidazione in due fasi.

Nelle opzioni menzionate sopra erano racchiuse le quattro proposte di soluzione che figuravano nella prima proposta della CFB e della BNS, ma combinate in modo da tradursi in soluzioni più globali. La seconda opzione, per esempio, riuniva gli elementi della società veicolo e della garanzia statale.

Le opzioni furono valutate elencando in modo dettagliato vantaggi e inconvenienti di ciascuna. La CFB reputò che per la prima opzione le possibilità di trovare investitori privati disposti a rilevare la banca o a partecipare al suo capitale alle condizioni di mercato erano scarse. Per contro, i preparativi per una simile soluzione erano giudicati relativamente semplici e anche utili nel caso in cui la banca avesse dovuto essere ricapitalizzata dalla Confederazione.

Per quanto concerne la seconda opzione, tutte le varianti erano considerate adeguate perché avrebbero sgravato la banca da ammortamenti futuri e sarebbero state attuabili in modo semplice. Per contro, lo Stato si sarebbe fatto carico di eventuali perdite aggiuntive sulle posizioni di rischio e non era certo che, sul piano politico la Confederazione fosse pronta a rilevare i rischi legati all'*investment banking*. Va notato che questa era la prima volta che un rilevamento definitivo di attivi era oggetto di discussione nel comitato d'indirizzo KLL.

Secondo la CFB, anche la ricapitalizzazione da parte della Confederazione, terza opzione, avrebbe potuto essere attuata poiché le condizioni dettate dal diritto in materia di vigilanza per un aumento di capitale con esclusione dell'assemblea generale erano adempiute. Per contro, la CFB sollevava tutta una serie di problemi legati a una nazionalizzazione *de facto* della banca, ossia il conflitto d'interessi per lo Stato

(che esercita la vigilanza, ma è anche beneficiario potenziale degli utili finanziari), l'influenza sulla strategia e sul management della banca, la durata dell'impegno e le discussioni politiche sulla conduzione della banca[293].

La quarta opzione, ossia la liquidazione della banca ad eccezione degli affari svizzeri, appariva assai problematica. Secondo la CFB, un simile smembramento si sarebbe scontrato con limiti tecnici e operativi. Inoltre, gran parte degli attivi di UBS si trovava all'estero e, procedendo in questo modo, la Svizzera avrebbe dovuto aspettarsi che i Paesi in cui erano situati tali attivi avrebbero adottato una strategia di chiusura. Di conseguenza, non sarebbe stato probabilmente possibile rimpatriare gli attivi e secondo i calcoli della CFB il deficit che ne sarebbe risultato per la nuova *Swiss Bank* sarebbe stato superiore all'allora indebitamento della Confederazione. La CFB raccomandava dunque di abbandonare quest'opzione, poiché la sua realizzazione era molto difficile e non sopportabile finanziariamente per la Confederazione. Per contro, la CFB raccomandava di prendere in considerazione e approfondire le prime tre opzioni.

Il 20 marzo 2008 il comitato d'indirizzo KLL discusse anche dei potenziali partner per una soluzione di ricapitalizzazione da parte del settore privato.

Dopo questa seduta, l'AFF redasse un rapporto che, a causa della sua riservatezza, è comunemente noto come «*non-paper* del 28 marzo 2008». Tale rapporto conteneva, oltre alle quattro opzioni d'intervento, valutazioni concernenti: 1. le condizioni quadro economiche del momento; 2. le conseguenze economiche dell'insolvenza di una grande banca; 3. l'impatto sulle finanze della Confederazione, dei Cantoni e dell'erario.

Il *non-paper* riprendeva in termini pressoché identici, ma in modo leggermente più dettagliato, la descrizione delle quattro opzioni presentate il 20 marzo 2008 dalla CFB al comitato d'indirizzo nonché le spiegazioni sui loro vantaggi e inconvenienti.

Le conclusioni in merito a queste opzioni furono classificate secondo quattro livelli di priorità sulla base del principio del «meno Stato possibile» («So wenig Staat wie möglich»). Un intervento dello Stato avrebbe avuto effetti altamente problematici sugli attori e, nel caso delle grandi banche, avrebbe comportato addirittura rischi aggiuntivi (perdita di fiducia del mercato, *bank run*). Gli attori implicati dovevano dunque fare tutto il possibile per evitare un intervento della Confederazione.

- La priorità assoluta era data a una soluzione che coinvolgesse esclusivamente il settore privato. La banca si sarebbe sforzata di regolare i suoi problemi mediante la vendita di posizioni di rischio o con un aumento di capitale che incrementasse i fondi propri in una misura tale da permettere di assorbire gli ammortamenti futuri, senza causare perdita di fiducia presso i clienti.
- La seconda priorità era data a una ricapitalizzazione con intervento dello Stato. Se la soluzione prettamente privata fosse fallita, la Confederazione avrebbe sostenuto la ricapitalizzazione di UBS e parallelamente la CFB avrebbe avviato una procedura di risanamento che avrebbe creato condizioni più favorevoli alla partecipazione o all'acquisizione da parte di un investitore privato.
- Se anche questa procedura fosse fallita, sarebbe stata presa in considerazione la terza priorità. Si trattava dell'acquisizione da parte dello Stato di posizioni

293 *Non-paper* del DFF del 28.3.2008.

di rischio, che avrebbe potuto avvenire secondo due varianti: o la concessione da parte della BNS di un cospicuo prestito pluriennale ricevendo in cambio gli attivi problematici a titolo di garanzia, oppure l'acquisizione a titolo definitivo da parte di BNS delle posizioni più a rischio con uno sconto (*discount)* di almeno il 20 per cento.

Durante la primavera la BNS sviluppò in dettaglio questa opzione sulla base di riflessioni proprie. Le due varianti furono chiamate rispettivamente «progetto Pink» e «progetto Rosa» e approvate dalla direzione generale della BNS l'8 maggio 2008[294].

– Da ultimo, se tutte le misure precitate non fossero state possibili o sufficienti, sarebbe stata presa in considerazione la quarta e ultima priorità, cioè una ricapitalizzazione diretta da parte della Confederazione[295].

L'opzione di separare determinati attivi bancari venne abbandonata in questa fase. Al pari della CFB, il DFF reputava che questa variante comportasse inconvenienti eccessivi e non entrasse dunque in considerazione.

La parte del *non-paper* che presentava le conseguenze economiche dell'insolvenza di una grande banca si basava su una nota dettagliata che la BNS aveva redatto a seguito delle osservazioni del DFF. Essa costituiva un allegato al *non-paper*. In sostanza, confermava l'ipotesi che il fallimento di una grande banca svizzera avrebbe provocato molto probabilmente una crisi sistemica con conseguenze macroeconomiche considerevoli. A titolo indicativo, la BNS ipotizzava un impatto, in caso di fallimento di UBS, situato in una forbice che andava dal 15 al 300 per cento del PIL[296]. Essa riteneva inoltre che vista l'importanza della piazza finanziaria per l'economia svizzera, le conseguenze si sarebbero attestate piuttosto sui valori ipotizzati più elevati.

Il *non-paper* del 28 marzo 2008 fu consegnato ai presidenti della BNS e della CFB il 1° aprile 2008. Il Consiglio federale venne informato dell'esistenza di questo *non-paper* dal capo del DFF in occasione della seduta del 2 aprile 2008, ma sembra che a questa informazione non abbia fatto seguito alcuna discussione[297]. Da parte sua, il capo del DFF trasmise al capo del DFE una presentazione del DFF/AFF riguardante le possibilità d'intervento pubbliche e private nel caso di una crisi bancaria[298].

Il 1° aprile 2008 UBS annunciò una perdita netta per il primo trimestre 2008 di 12 miliardi di franchi e ammortamenti legati ai mercati *subprime* americani per 19 miliardi di franchi[299]. Fortunatamente UBS poté procedere in questo periodo a una seconda ricapitalizzazione di 16 miliardi di franchi mediante l'emissione di diritti d'opzione ripresi da un consorzio di banche. La CFB definì in seguito questa ricapitalizzazione una «partita serrata» («Zitterpartie»)[300].

294 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008).
295 *Non-paper* del 28.3.2008, pag. 20–21.
296 Il PIL della Svizzera ammontava nel 2008 a circa 540 miliardi di franchi.
297 DelCG, *Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrates,* rapporto all'attenzione del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari del 24.3.2010, pag. 4.
298 DFF/AFF, *Bankenkrise, private und staatliche Interventionsmöglichkeiten*, 21.4.2008
299 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 82
300 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (22.4.2009).

La situazione di UBS migliorò leggermente nel corso del mese di aprile 2008. Per quanto ne sappiano le CdG, il *non-paper* del DFF continuò a costituire la panoramica più completa delle possibili opzioni. Tuttavia, le prime tre opzioni vennero ulteriormente sviluppate in occasione delle sedute del comitato d'indirizzo KLL del 2 e del 21 aprile 2008[301], nelle quali furono preparate proposte di decisione in vista della seduta del 2 luglio 2008.

L'estate trascorse in una calma relativa e non vi furono turbolenze sui mercati. L'incontro del 2 luglio 2008 fu dunque l'ultimo prima del nuovo serio deterioramento della situazione verificatosi a metà del mese di settembre 2008.

2.6.3 Situazione di crisi grave: ultime modifiche e lancio del pacchetto di misure

Il periodo di relativa tranquillità dell'estate 2008 ebbe bruscamente fine il 15 settembre 2008 con il fallimento della banca *Lehman Brothers*. Le conseguenze di questo fallimento furono devastanti. I mercati monetari interbancari crollarono, tanto da far sembrare eventi di poco conto le tre precedenti ondate di difficoltà su questi mercati[302]. In questo contesto, UBS divenne nello spazio di qualche giorno l'anello più debole e più minacciato nella catena delle grandi banche internazionali, secondo il parere della BNS[303].

Il 20 settembre 2008 il presidente della BNS e il presidente della CFB contattarono separatamente il capo del DFF per comunicargli che giudicavano la situazione di UBS drammatica e che era necessaria una riunione d'urgenza[304]. Il comitato d'indirizzo KLL si riunì il giorno stesso. Si parlò anche del *piano Paulson* annunciato il giorno prima dal governo americano. Le autorità temevano eventuali conseguenze nefaste per UBS sul piano della concorrenza se la banca non fosse stata inclusa in questo piano di soccorso[305]. All'ordine del giorno vi fu anche la preparazione dell'informazione al Consiglio federale[306].

L'indomani mattina (21 settembre 2008), il vice presidente della BNS ricevette per una colazione di lavoro al suo domicilio il presidente del consiglio di amministrazione e il *CEO* di UBS alla presenza del presidente della CFB, del direttore della CFB e del terzo membro della direzione generale della BNS. La BNS era molto preoccupata e voleva farsi un quadro preciso della situazione di UBS. Dopo una lunga discussione sulle diverse opzioni a disposizione della banca, il presidente del consiglio di amministrazione di UBS ammise che la banca aveva urgentemente bisogno del sostegno delle autorità e che era necessario concretizzare la stabilizzazione di UBS da parte della BNS. Il vicepresidente della Banca nazionale interruppe la seduta per comunicare questa informazione al presidente della BNS. Tuttavia,

301 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 90.
302 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2009*, giugno 2009.
303 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
304 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 113. Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008). Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
305 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 114.
306 Lettera del DFF alle CdG del 4.5.2009.

ancor prima che potesse fare questa chiamata, il direttore dell'AFF lo informò telefonicamente che il capo del DFF era stato vittima di un collasso cardiocircolatorio la sera prima[307]. Fu dunque necessario organizzare rapidamente la gestione di crisi. Il presidente della BNS e il capo del DFGP, investito della supplenza del capo del DFF, furono immediatamente messi al corrente della situazione. Per finire, la sera stessa (il 21 settembre alle 22.00) il presidente della Confederazione e il capo del DFGP furono informati dettagliatamente in merito alle opzioni d'intervento dal presidente e dal vicepresidente della BNS, dal direttore dell'AFF, dal presidente della CFB e dal direttore della CFB[308].

Il 22 settembre la BNS contattò UBS per un'analisi approfondita della situazione. Anche la CFB era presente. La discussione permise di aggiornare i documenti di riflessione e di esaminare i dettagli di un'eventuale transazione con UBS. Si constatò rapidamente che la gravità della situazione non permetteva più di attuare lo scenario «Pink»[309] e che bisognava dunque preparare l'operazione «Rosa»[310] e accompagnarla con una ricapitalizzazione. Di conseguenza, la BNS annunciò a UBS di essere disposta ad acquistare attivi illiquidi della banca. Si convenne che l'acquisto sarebbe avvenuto tramite una società veicolo. Questo modo di procedere venne scelto poiché permetteva: 1. di coinvolgere UBS nella gestione del portafoglio; 2. di garantire una migliore trasparenza dell'operazione grazie alla separazione dei conti della BNS da quelli della società veicolo; 3. di trasmettere incentivi positivi per una buona gestione e per un adeguato intervento in caso di perdite, ciò che non sarebbe stato possibile se gli attivi fossero stati trasferiti direttamente nel bilancio della BNS. Da parte loro, i rappresentanti di UBS avrebbero tentato di trovare sui mercati i fondi necessari per la ricapitalizzazione. Si parlava di sei miliardi di franchi[311].

L'operazione di trasferimento di attivi verso una società veicolo rientrava nell'esclusiva competenza della BNS (Legge sulla banca nazionale[312]); la direzione generale della BNS decise i parametri di tale trasferimento. Le condizioni dell'operazione furono negoziate bilateralmente con UBS nelle settimane successive e sancite in un accordo di principio (*Termsheet*)[313].

Il 25 settembre 2008 si svolse una nuova seduta del comitato d'indirizzo KLL, questa volta nell'ala ovest di Palazzo federale[314]. Il 26 settembre 2008 il capo del DFGP informò oralmente il Consiglio federale in merito alle opzioni operative per la gestione di una possibile crisi di UBS[315]. La consigliera federale descrisse due scenari: l'acquisizione di UBS da parte di una banca estera e un pacchetto di misure rigorose (ricapitalizzazione da parte di investitori privati, rilevamento di attivi illiquidi da parte della BNS). Secondo le informazioni di cui dispongono le CdG, fu

307 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
308 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 117.
309 Progetto «Pink»: prestito massiccio della BNS a UBS garantito dai suoi attivi illiquidi.
310 Progetto «Rosa»: acquisto definitivo da parte della BNS degli attivi illiquidi in cambio di liquidità.
311 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008).
312 RS **951.11**
313 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008), pag. 9.
314 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 121.
315 DelCG, *Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrates,* rapporto all'attenzione del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari del 24.3.2010, pag. 5.

questa la prima volta che il Consiglio federale prese atto delle opzioni d'intervento dello Stato a favore di UBS.

Alla seduta del comitato d'indirizzo del 1° ottobre 2008 presenziarono anche gli altri due membri della direzione generale della BNS. Venne preparato un documento informativo per il Consiglio federale[316].

Il 2 ottobre il Consiglio federale si riunì nuovamente, questa volta in seduta straordinaria. Disponeva per la prima volta di un documento interlocutorio (*Aussprachepapier*) elaborato dal DFF[317]. Dapprima il Consiglio federale sentì il comitato d'indirizzo in merito alla situazione di UBS e alle possibili opzioni d'intervento, poi si passò alla discussione. Oltre che del trasferimento di attivi illiquidi e della ricapitalizzazione da parte di un investitore privato, si parlò soprattutto dell'opportunità di concedere una garanzia statale per il mercato interbancario, come già fatto da numerosi Paesi europei. Questo elemento aggiuntivo avrebbe comportato rischi finanziari supplementari e massicci per la Confederazione, ragione per cui inizialmente questa opzione non fu raccomandata dal comitato d'indirizzo (più tardi, il Consiglio federale decise di lasciare aperta questa possibilità per il caso in cui le altre misure si fossero rivelate insufficienti[318]). Successivamente, il Consiglio federale proseguì la discussione internamente. Al termine, si pronunciò a favore dell'attuazione dell'opzione del pacchetto di misure e contro l'idea dell'acquisizione di UBS da parte di una banca estera (anche quest'alternativa venne dunque esaminata, ma dopo la seduta in questione non fu più oggetto di discussione)[319]. Il Consiglio federale si era reso conto che la situazione si era deteriorata al punto da rendere inevitabile un intervento statale: il DFF avrebbe sottoposto al Consiglio federale una proposta di un simile pacchetto di misure[320].

Secondo il presidente della BNS, la partecipazione delle Confederazione al capitale della banca era allora soltanto un'opzione, poiché UBS sperava ancora di trovare sei miliardi di franchi sul mercato[321].

Il 5 ottobre 2008 il comitato d'indirizzo incontrò il presidente del consiglio di amministrazione e il *CEO* di UBS. Le speranze di ricapitalizzare UBS sul mercato stavano svanendo e il DFF fu dunque invitato a pianificare d'urgenza la ricapitalizzazione da parte della Confederazione. Viste le difficoltà crescenti della banca, si decise di accelerare i tempi dell'operazione di ricapitalizzazione. Il comitato stabilì dunque provvisoriamente che l'operazione si sarebbe svolta il 15 ottobre 2008[322]. Da quel momento i contatti tra la CFB, la BNS, il DFF e UBS furono quasi quotidiani.

Lo stesso giorno, Credit Suisse fu invitata a pronunciarsi sulla necessità di un eventuale sostegno da parte dello Stato. La banca aveva tuttavia già intrapreso i passi necessari per la ricapitalizzazione su base privata e i lavori erano già a buon punto.

316 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 125.
317 Lettera della Cancelleria federale dell'11.5.2009. Nota di discussione del DFF non datata: *Massnahmenplan zur Bewältigung einer möglichen Krise bei der UBS.*
318 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
319 Appunto manoscritto del capo del DFGP del 2.10.2008 (raccoglitore EWS, n. 2).
320 DelCG, *Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrates*, rapporto all'attenzione del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari del 24.3.2010, pag. 5.
321 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (18.11.2008).
322 Ibid.

Le informazioni della CFB confermarono che la situazione di Credit Suisse non richiedeva misure urgenti di sostegno.

Il 10 ottobre 2008 gli stessi attori si riunirono per discutere il pacchetto di misure. Successivamente il presidente della CFB e il presidente della BNS informarono il capo del DFGP.

Il 12 ottobre 2008 il comitato d'indirizzo incontrò nuovamente i rappresentanti di UBS. Fu decisa una modifica del progetto di ricapitalizzazione. La soluzione che prevedeva un investitore privato era a questo punto definitivamente scartata.

Lo stesso giorno, la CFB e la BNS incontrarono Credit Suisse. La banca fu informata del pacchetto di misure a favore di UBS[323] e le venne sottoposta un'offerta simile di trasferimento di attivi illiquidi. Credit Suisse declinò l'offerta perché grazie alla recente vendita di attivi illiquidi non aveva bisogno dell'aiuto statale. Inoltre, Credit Suisse informò le autorità circa l'aumento dei fondi propri, cosa che le avrebbe consentito di adempiere le nuove esigenze in materia fissate dalla CFB per il 2013[324].

Il 13 ottobre 2008 la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici fu informata degli ultimi sviluppi e discusse i diversi punti del pacchetto di misure che prevedeva ormai la ricapitalizzazione da parte della Confederazione. In serata, il comitato d'indirizzo si riunì nuovamente.

Il 14 ottobre 2008 la BNS e la CFB ricevettero la domanda ufficiale di UBS di avviare il pacchetto di misure[325]. UBS intendeva attuare il trasferimento di attivi illiquidi secondo i parametri contenuti nel *termsheet* negoziato con la BNS[326] e procedere alla propria ricapitalizzazione. La CFB informò per iscritto la BNS del fatto che se non si fosse fatto niente nei giorni seguenti la stabilità di UBS sarebbe stata in pericolo[327]. Confermò inoltre che UBS era solvibile secondo le regole in vigore. Di conseguenza, la direzione generale della BNS approvò il finanziamento del trasferimento di attivi illiquidi in una società veicolo mediante un prestito a UBS, alla condizione di una ricapitalizzazione di UBS da parte della Confederazione per sei miliardi di franchi[328].

Sempre il 14 ottobre, il presidente della Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) informò i membri che l'indomani pomeriggio si sarebbe tenuta una seduta della Delegazione nella quale si sarebbe discusso di una grande banca.

Il 14 ottobre i tre consiglieri federali che non facevano parte della Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici furono informati oralmente del pacchetto di misure.

Il 15 ottobre 2008 la BNS segnalò per iscritto al Consiglio federale il suo accordo al lancio del pacchetto di misure, a condizione che la Confederazione procedesse alla ricapitalizzazione. Prima di prendere una decisione, il Consiglio federale sentì la

323 Lettera della BNS a destinazione delle CdG del 23.4.2010.
324 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 131.
325 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 136 – lettera di UBS alla CFB e alla BNS (*Übertragung illiquider Aktiven an eine Zweckgesellschaft)*, 14.10.2008.
326 Verbale dell'audizione di Jean-Pierre Roth, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (22.4.2009), pag. 10.
327 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 137 – lettera della CFB alla BNS (*UBS AG – notwendige Massnahmen)*, 14.10.2008.
328 BNS, Rapporto di gestione 2008, 27.2.2009.

direzione generale della BNS, il presidente e il direttore della CFB nonché il direttore dell'AFF. Per tutta la mattinata queste persone si tennero a disposizione dei consiglieri federali per rispondere alle loro domande[329]. Visti il forte deterioramento dei mercati finanziari globali e la decisione della BNS di accordare il prestito necessario a UBS per il trasferimento dei suoi attivi illiquidi, il Consiglio federale decise di lanciare il pacchetto di misure. Il giorno stesso, la DelFin venne informata della situazione e, di fronte al pericolo per l'economia svizzera rappresentato da un eventuale fallimento di UBS, approvò l'impegno della Confederazione a favore di UBS. Il pubblico fu informato il 16 ottobre 2008.

2.6.4 *Follow-up*

Le misure destinate a stabilizzare UBS rafforzarono in modo significativo la banca ristabilendo il livello di fiducia indispensabile per il proseguimento delle sue attività. La transazione con la BNS e il prestito convertibile obbligatoriamente della Confederazione migliorarono notevolmente la situazione dei suoi fondi propri[330]. Tuttavia, questo effetto venne parzialmente annullato dalle perdite di oltre otto miliardi di franchi registrate nel quarto trimestre 2008. In materia di liquidità, l'annuncio del pacchetto di misure diede avvio a un'inversione positiva di tendenza nei depositi a vista. Ciononostante, a fine novembre 2008 la CFB informò il capo del DFF che i costi elevati, uniti al calo dei rendimenti, rischiavano di nuocere allo stato dei fondi propri di UBS. Tutto lasciava supporre che nel primo semestre 2009 la solvibilità ne avrebbe sofferto [331]. La situazione non era dunque ancora scevra da rischi.

Vista la situazione, l'organizzazione di crisi continuò a seguire attentamente l'evoluzione della situazione di UBS e di quella di Credit Suisse; le cifre chiave di quest'ultima erano tuttavia sensibilmente migliori. Il comitato d'indirizzo si riunì tre volte prima della fine del 2008. Al centro dei lavori vi furono le misure da prendere se la fiducia nei confronti delle grandi banche svizzere fosse venuta nuovamente a mancare. Il gruppo intendeva in particolare garantire i prestiti interbancari, come già fatto da alcuni vicini europei. Lo Stato avrebbe allora assunto il ruolo di garante (fino a un certo importo) dei crediti tra le banche, accollandosi i crediti in caso di insolvenza di una grande banca. Una simile misura avrebbe permesso di arginare la perdita di fiducia reciproca tra le banche e ripristinare la circolazione di capitali sul mercato interbancario. Lo STAF aveva preparato un documento di lavoro in proposito come base di discussione[332]. Nonostante un nuovo peggioramento del livello di fiducia nei confronti della solidità di UBS e di Credit Suisse nel marzo 2009, questa misura non si rivelò necessaria. A partire dall'aprile 2009 la situazione migliorò gradualmente[333].

Come previsto dal pacchetto di misure, il DFF e UBS tennero dei colloqui con gli investitori. Il capo del DFF partecipò a due delle tre sedute, al pari di un membro

329 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
330 Secondo il punto fatto dalla CFB il 27.11.2008, trasmesso al capo del DFF, le misure delle autorità permisero un aumento della ratio BRI di capitale proprio dal 9,9% al 10,7%.
331 CFB, nota (*Lagebeurteilung UBS und CS*) all'attenzione del capo del DFF, 27.11.2008.
332 Cronologia degli eventi riguardanti la crisi dei mercati finanziari (allegato 1), n. 149 e 153.
333 BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2009*, agosto 2009, pag. 42–43.

della direzione generale della BNS, ovviamente rappresentata a causa dell'operazione di trasferimento di attivi UBS verso la società veicolo. Il direttore dell'AFF partecipò a tutti gli incontri. Secondo il capo del DFF[334], queste sedute consentirono in particolare il *follow-up* della situazione riguardo alla *good governance*, iscritta come condizione nel pacchetto di misure del 15 ottobre 2008. In questo contesto, si parlò anche della questione dei cambiamenti da effettuare nella direzione della banca e nel consiglio di amministrazione. Per il capo del DFF, erano necessari cambiamenti in vista di garantire la stabilità finanziaria della banca. Tuttavia, in questa stessa ottica, bisognava che tali operazioni non si svolgessero in modo troppo brusco.

Il 13 febbraio 2009 i rappresentanti del DFF e della BNS si incontrarono con il presidente del consiglio di amministrazione e con il direttore generale di UBS (*CEO*). I temi principali abbordati in questi colloqui furono i risultati della banca nel quarto trimestre 2008, i rischi di bilancio, la capitalizzazione, le liquidità, le misure in materia di riposizionamento strategico e la produttività dei settori *Wealth Management* e *Investment Banking*[335]. Si parlò anche dei sistemi di remunerazione e della questione del rinnovo del personale ai vertici della banca[336].

Il 18 febbraio 2009 si tenne il secondo incontro, nel quale vennero ripresi i temi discussi una settimana prima. La seduta riunì unicamente i rappresentanti dell'AFF e, per UBS, il responsabile della gestione dei rischi e il direttore finanziario del gruppo[337]. La discussione permise di approfondire taluni aspetti dei risultati della banca nel quarto trimestre 2008, come i rischi di bilancio e la capitalizzazione[338].

L'8 maggio 2009 si svolse l'ultimo incontro con gli investitori. Per il DFF e la BNS i partecipanti furono gli stessi del 13 febbraio 2009, mentre UBS fu rappresentata dal nuovo presidente del consiglio di amministrazione e dal suo nuovo *CEO*[339]. La discussione riguardò principalmente i risultati del primo trimestre 2009 e l'evoluzione dei rischi di bilancio, della capitalizzazione e della produttività della banca[340].

La BNS esaminò la gestione dei rischi di UBS per conto della Confederazione. Nel corso dei mesi di febbraio-aprile 2009 condusse un'ispezione in loco e verificò il sistema di gestione dei rischi, il processo di pianificazione strategica e la capacità della banca di sopportare il potenziale di perdite legato a uno scenario di stress pronunciato. A tal scopo, il team d'ispezione studiò un grande numero di documenti interni, partecipò in veste di osservatore a sedute interne dei responsabili della gestione dei rischi e incontrò diversi alti responsabili. L'AFF venne coinvolta non soltanto nella pianificazione, ma anche nell'esecuzione dell'ispezione del sistema di gestione dei rischi e partecipò, in qualità di osservatrice, alla maggior parte dei colloqui con UBS[341].

334 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.5.2010).
335 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010.
336 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.5.2010).
337 Ossia il *Group Chief Financial Officer* e il *Group Chief Risk Officer* di UBS.
338 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010.
339 Oswald Grübel succedette a Marcel Rohner nella funzione di *CEO* di UBS a partire dal 26.2.2009 e Kaspar Villiger succedette a Peter Kurer nella funzione di presidente del CdA a partire dal 15.4.2009.
340 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010.
341 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010.

I risultati dell'ispezione furono trasmessi per iscritto dapprima al DFF e alla FINMA e successivamente alla nuova direzione di UBS. Da quanto il prestito convertibile obbligatoriamente è stato rimborsato, la Confederazione non ha più la possibilità di affidare una simile ispezione alla BNS[342].

2.7 Gestione della crisi: valutazione dell'operato delle autorità svizzere nel confronto internazionale mediante perizie esterne

Il presente capitolo illustra le valutazioni espresse da diversi esperti, sia sulle misure prese dalle autorità svizzere (cfr. cap. 2.5) sia sul loro operato nel corso della crisi (cfr. cap. 2.6).

Le valutazioni degli autori della perizia commissionata dalle CdG (cfr. cap. 2.7.1) sono completate da osservazioni tratte dagli studi annuali condotti dal FMI[343] e dall'OCSE[344] (cfr. cap. 2.7.2), nonché dalla perizia commissionata dall'AFF (cfr. cap. 2.7.3).

2.7.1 Valutazione degli esperti incaricati dalle CdG

I seguenti capitoli sono interamente fondati sulla perizia commissionata dalle CdG ai professori Tille e Wyplosz. La perizia esprime valutazioni sulla politica monetaria (cfr. cap. 2.7.1.1) e procede in seguito a paragoni tra le misure stesse (cfr. cap. 2.7.1.2), la loro portata (cfr. cap. 2.7.1.3) nonché la loro elaborazione (cfr. 2.7.1.4).

2.7.1.1 Politica monetaria

Secondo Tille e Wyplosz, le banche centrali hanno reagito alla crisi in modo repentino, sostanziale e articolato. Le tensioni sui mercati finanziari le indussero a iniettare liquidità in modo massiccio; ciò vale anche per la BNS. Questa reazione, ampiamente coordinata su scala internazionale, ha prevenuto il crollo totale dei mercati.

Tra l'estate 2007 e il settembre 2008 il rischio che questa creazione di liquidità collidesse con il mandato della banca centrale di garantire la stabilità dei prezzi si fece concreto. Diverse banche centrali, tra cui la BNS, si dimostrarono inizialmente restie ad abbassare i tassi d'interesse, mentre altre, quali la *Fed,* reagirono rapidamente. Il brusco crollo del mercato dopo il fallimento di *Lehman Brothers* nel set-

342 DFF, lettera alle CdG del 14.4.2010.

343 Il Fondo monetario internazionale (FMI) ha la missione di vigilare sul sistema monetario internazionale e di seguire le politiche economiche e finanziarie dei suoi 186 Paesi membri. Il FMI esercita questa «vigilanza» sul piano mondiale e a livello dei singoli Paesi, individuando gli eventuali rischi per la stabilità nazionale e internazionale e formulando raccomandazioni sugli aggiustamenti necessari in materia di politica economica. In questo modo aiuta il sistema monetario internazionale a raggiungere il suo obiettivo fondamentale, ossia facilitare gli scambi di beni, di servizi e di capitali tra i Paesi e, dunque, sostenere una sana crescita economica. Fonte: www.imf.org.

344 L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) è il forum che raggruppa i governi di 31 Paesi. L'OCSE mira a raccogliere le sfide economiche, sociali e ambientali poste dalla globalizzazione.

tembre 2008 indusse tuttavia tutte le banche centrali ad abbassare rapidamente i loro tassi fino a portarli a quota zero.

Le banche centrali, tuttavia, non posero fine alla loro politica una volta che i tassi d'interesse raggiunsero quasi quota zero, bensì adottarono ulteriori misure. Intervennero direttamente sui mercati del credito, il che portò a un aumento cospicuo dei loro bilanci. Se la maggior parte delle banche centrali concentrò i propri sforzi su investimenti domestici, la BNS optò per l'acquisto massiccio di divise estere nel chiaro intento di frenare l'apprezzamento del franco. Essendo gli interventi sul mercato dei cambi uno strumento inusuale, questa politica provocò in un primo tempo critiche da parte delle altre banche centrali, che tuttavia diminuirono quando la BNS motivò la propria scelta spiegando il ruolo estremamente importante che il tasso di cambio riveste in un Paese fortemente orientato alle esportazioni.

2.7.1.2 Misure d'aiuto al settore bancario nel confronto internazionale

Secondo Tille e Wyplosz, l'aiuto pubblico al settore bancario si articolò nel mondo attorno a tre assi (vedi tabella 5): la soppressione degli attivi problematici, la ricapitalizzazione delle banche (per garantirne la solvibilità) e la garanzia dei depositi bancari (per mantenere la fiducia del pubblico).

Il ricorso a questi tre assi fu diverso da un Paese all'altro, in funzione delle specificità di ognuno di essi. Per esempio, le autorità britanniche nazionalizzarono *de facto* le grandi banche iniettandovi capitali pubblici. La procedura adottata negli Stati Uniti (TARP) fu meno omogenea e fortemente controversa. Essa combinava l'iniezione di fondi pubblici (benché in minor misura che in Gran Bretagna) a garanzie sui prestiti alle banche e alla definizione di un tetto massimo delle perdite sugli attivi tossici (attivi illiquidi), che, in una certa misura, furono posti in quarantena. Le misure di aiuto pubblico non si limitarono al settore bancario propriamente detto. Il caso più noto è quello dell'assicuratore americano *AIG,* presso il quale la maggior parte delle grandi banche aveva acquistato prodotti derivati (*credit default swap CDS*[345]) allo scopo di coprire il proprio rischio portafoglio. ll fallimento di *AIG* avrebbe reso caduche le coperture e avrebbe drasticamente peggiorato la situazione delle banche. Le conseguenze di un simile shock erano del tutto imprevedibili e la *Fed* nazionalizzò di fatto *AIG*, sebbene, a rigore, questa società non rientrasse nel suo campo di competenza.

In Svizzera, l'intervento pubblico del 15 ottobre 2008 si concentrò su UBS, mentre Credit Suisse riuscì a procedere a una ricapitalizzazione nel momento di massima crisi. Il pacchetto di misure combinava la messa in quarantena degli attivi problematici di UBS in una struttura veicolo finanziata principalmente da un prestito della BNS, con l'iniezione di sei miliardi di fondi pubblici sotto forma di un prestito convertibile. Questo importo corrispondeva all'epoca alla partecipazione di UBS nella società veicolo, che ammontava al 10 per cento degli attivi trasferiti.

345 I CDS sono derivati sul credito mediante i quali una banca (per esempio) può coprirsi per una durata definita contro il rischio di insolvenza del debitore. L'assicuratore accetta di rilevare un prestito o di pagare una compensazione (preventivamente definita) in caso di insolvenza del debitore. Fonte: FINMA 2009, *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, pag. 61.

Allo scopo di evitare il panico generalizzato, diversi Stati estesero la garanzia dei depositi bancari dei privati. La Svizzera incrementò rapidamente la garanzia dei depositi bancari (portandola da 30 000 a 100 000 franchi), senza tuttavia offrire una garanzia illimitata. Al contrario, alcuni Paesi, seguendo l'esempio irlandese, offrirono esplicitamente (p.es. Germania) o implicitamente (p. es. Francia) una garanzia illimitata. Queste misure hanno permesso di evitare movimenti di panico bancario, che avrebbero avuto conseguenze pesanti. L'approccio di copertura limitata adottata in Svizzera ha funzionato bene, verosimilmente perché una parte importante della rete bancaria (le banche cantonali) offre già una garanzia del 100 per cento e anche perché una sola banca era effettivamente minacciata. Il risultato è stato una migrazione dei depositi di UBS verso le banche cantonali e le banche Raiffeisen.

Se alcune misure, per esempio l'acquisto di attivi problematici, implicavano l'erogazione di fondi pubblici altre, come la garanzia dei depositi, rappresentavano una spesa puramente potenziale, che sarebbe diventata effettiva soltanto con l'aggravarsi della situazione.

Tabella 5: Principali misure di sostegno al settore finanziario nell'autunno 2008

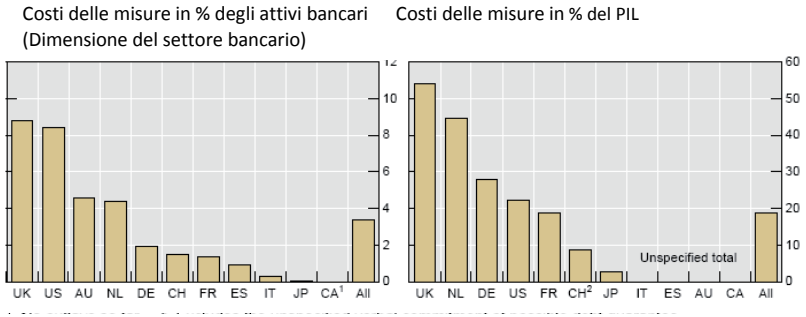
Paese	Acquisto di attivi	Iniezione di capitali	Garanzia di prestiti
Canada			*Canadian Lenders Assurance Facility*, garanzia dei prestiti su 3 anni (23 ottobre)
Stati Uniti	*Emergency Economic Stabilization Act*, 700 miliardi di dollari (TARP, 3 ottobre)		Prestito di 85 miliardi di dollari della *Federal Reserve* a AIG (16 settembre), estensione (8 ottobre) Garanzia temporanea dei prestiti, 50 miliardi di dollari (19 settembre) *Asset Backed Commercial Paper Facility* e *Money Market Fund Liquidity Facility* (29 settembre) Aumento temporaneo della garanzia dei depositi bancari da parte della FDIC a 250 000 dollari (7 ottobre) Programma *Temporary Liquidity Guarantee* (14 ottobre)
Regno Unito		Iniezione di 3,7 miliardi di sterline in HBOS/Lloyds e RBS	Aumento della garanzia dei depositi bancari a 50 000 sterline (3 ottobre) Credit Guarantee scheme: garanzia di debito di corto termine (8 ottobre)
Francia	Acquisto di attivi per 40 miliardi di dollari (13 ottobre)	Ricapitalizzazione di DEXIA per 3 miliardi di euro (30 settembre) Iniezione di 10,5 miliardi di euro in debito convertibile nelle sei più grandi banche (20 ottobre)	Garanzia di prestiti di 320 miliardi di euro (13 ottobre)
Germania		Iniezione di capitale in Bayern LB (22 ottobre)	Finanziamento di 35 miliardi di euro per *Hypo Real Estate*, garanzia di 50 miliardi di debiti (29 settembre) Garanzie dei conti bancari (5 ottobre) Fondo di stabilizzazione (Soffin) 400 miliardi di euro (13 ottobre), prestito a Hypo per 15 miliardi (31 ottobre)
Irlanda			Aumento della garanzia dei depositi bancari a 100 000 euro (20 settembre) Garanzia dei depositi presso sei banche principali (30 settembre)
Spagna	Acquisto di attivi per 30 miliardi di euro (7 ottobre)		Aumento della garanzia dei depositi bancari (6 ottobre) Garanzia dei debiti per 100 miliardi di euro (13 ottobre)
Svizzera	StabFund: acquisto degli attivi problematici di UBS, fino a un massimo di 60 miliardi (16 ottobre)	Prestito convertibile di sei miliardi di franchi a UBS (16 ottobre)	

Fonte: Tille e Wyplosz, 2010.

2.7.1.3 Raffronto della portata delle misure d'aiuto al settore bancario

La portata delle misure elencate nel capitolo precedente fu considerevole: essa rappresentò l'8 per cento degli attivi bancari negli Stati Uniti e nel Regno Unito (rispettivamente denominati US e UK nella tabella 6). Se le misure adottate in Svizzera possono sembrare modeste rispetto alla dimensione del settore bancario (1,5 %), va ricordato che esse andarono a beneficio di una sola banca, per la quale rappresentarono il 3,8 per cento del patrimonio[346]. Vista la grande dimensione del settore bancario rispetto all'insieme dell'economia di alcuni Paesi, l'impatto macroeconomico delle misure è meglio osservabile per mezzo di un confronto con il prodotto interno lordo (PIL) del singolo Paese. Le misure di sostegno rappresentarono più della metà del PIL britannico. Seguono in questa classifica i Paesi Bassi. Lo sforzo fu intenso anche negli Stati Uniti (20 % del PIL). Nel paragone internazionale, lo sforzo svizzero fu relativamente moderato (10 % del PIL).

Tabella 6: misure di sostegno al settore finanziario



Fonte: Panetta Fabio e al., 2009, *An assessment of financial sector rescue programmes, BIS working paper* 48, figura 1.1.

2.7.1.4 Raffronto delle misure e loro elaborazione

Stati Uniti

Negli Stati Uniti, il piano *Paulson* fu modificato più volte. Nella prima versione, presentata al Congresso dopo il fallimento di *Lehman Brothers*, vi era un notevole grado d'improvvisazione. Il piano in questione era enunciato in sole tre pagine e non articolava una strategia ben definita. Non sorprende dunque che il Congresso domandò all'amministrazione americana di rivedere il piano e di presentare un approccio più elaborato. Il nuovo piano venne subito approvato, ma l'approccio americano rimase contraddistinto da una chiara mancanza di strategia. Sebbene una parte dei fondi sia stata utilizzata per rafforzare i fondi propri delle banche, le autorità si sono rifiutate di parlare di nazionalizzazione. Analogamente, le strutture di partenariato pubblico-privato destinate a rilanciare il mercato dei *mortgage-backed*

346 Le statistiche della BNS indicano che alla fine del 2008 UBS deteneva il 38,6 % degli averi del settore bancario svizzero.

securities mancavano di chiarezza, ciò che ne spiega, in parte, il limitato successo. Se è normale che le misure di politica economica vengano modificate per tenere il passo con una crisi in evoluzione, la mancanza di una linea chiara sembra riflettere una certa avversione ad ammettere i costi che il completo risanamento del sistema bancario avrebbe comportato per il contribuente. Le autorità cercavano piuttosto soluzioni palliative. Nella primavera 2009 le autorità americane condussero inoltre una serie di *stress test* e ne comunicarono i risultati dettagliati al pubblico. Alcune banche furono dichiarate sane e furono private della protezione delle autorità americane, mentre per altre la diagnosi fu più prudente e rimasero dunque sotto la protezione dello Stato. Questi test contribuirono in buona misura a rassicurare i mercati.

Gran Bretagna

La risposta delle autorità britanniche fu inizialmente contraddistinta dalla forte mancanza di coordinamento tra i diversi attori, particolarmente nel quadro del salvataggio della banca *Northern Rock* per il quale la *Bank of England* e la *Financial Services Authority* non sembravano seguire la stessa strategia (la *Bank of England* sembrava poco disposta a salvare *Northern Rock* dalle conseguenze dei suoi errori). La situazione cambiò tuttavia nettamente nella seconda fase della crisi con la decisione del governo di nazionalizzare di fatto una gran parte del sistema bancario. Ora le autorità britanniche devono raccogliere la sfida posta dalla nazionalizzazione e gestire i notevoli costi di questa politica per le finanze pubbliche.

Eurozona

Gli interventi nell'Eurozona furono contraddistinti dalla mancanza di coordinamento e da una certa improvvisazione che rifletteva l'assenza di un quadro definito per gestire i problemi delle banche attive in più Stati[347]. Se le autorità riuscirono a gestire i problemi delle banche *Dexia* e *Fortis*, essenzialmente per mezzo di ricapitalizzazioni con mezzi pubblici, questi interventi furono effettuati precipitosamente e in un quadro bilaterale. Inoltre, grazie al numero limitato di Paesi colpiti (due/tre) la crisi era meno complessa che altrove. Le autorità europee condussero *stress test*, ma i criteri degli scenari furono lasciati alla discrezione dei diversi Stati e i risultati non furono resi pubblici. Di conseguenza, permane un netto scetticismo riguardo alla situazione delle grandi banche, soprattutto in Germania e in Francia.

Canada

Le autorità canadesi si concentrarono sul rilascio di garanzie dei debiti bancari. Queste garanzie non sono state utilizzate poiché le banche canadesi hanno attraversato la crisi senza subire perdite massicce[348]. L'autorità di vigilanza canadese è stata meno compiacente e le banche più prudenti nei confronti di prodotti di cui non comprendevano la portata[349].

347 De Larosière Jacques, 2009, *The high-level group on financial supervision in the E.U*, Bruxelles, 25.2.2009; Pisani-Ferry Jean e Sapir André, 2009, *Banking crisis management in the EU: An early assessment, mimeo*, 28.12.2009.

348 Ratnovski Lev e Huang Rocco, 2009, *Why are Canadian banks more resilient?*, *IMF Working Paper 09/152*.

349 Verbale relativo alla presentazione davanti alle CdG della perizia realizzata da Tille e Wyplosz, del 3.5.2010.

Svizzera

Secondo Tille e Wyplosz, l'intervento delle autorità svizzere fu, nel confronto internazionale, relativamente chiaro e mirato. Innanzitutto, la partecipazione dello Stato al capitale di UBS fu limitata e rivenduta non appena possibile con un considerevole utile. In secondo luogo, gli attivi tossici di UBS furono chiaramente isolati. La politica svizzera ha avuto il merito di evitare il panico dei depositanti, limitando nel contempo comportamenti moralmente aleatori, poiché UBS ha perso molti clienti a vantaggio di altre banche. Secondo gli esperti, il sistema bancario è dunque stato stabilizzato e il «colpevole» penalizzato.

Il successo della Svizzera deve tuttavia essere relativizzato. Il fatto che i problemi si siano limitati a una sola banca ha senza dubbio giocato a favore della Svizzera. Le autorità hanno potuto dare una risposta mirata che non sarebbe stata possibile se le due grandi banche o l'insieme del settore bancario avesse necessitato di un intervento statale.

2.7.2 Perizia del FMI e dell'OCSE

In occasione del suo esame annuale 2009 della Svizzera[350], il FMI osserva che, in un contesto difficile, la BNS ha condotto una politica monetaria efficace. Infatti, poiché nel corso dei primi tre trimestri del 2008 il tasso d'inflazione era elevato, la Banca nazionale non modificò la sua politica monetaria restrittiva, e tuttavia, al momento giusto, iniettò liquidità nei mercati interbancari. Negli ultimi due mesi del 2008, visto il rallentamento economico e le prospettive di calo dell'inflazione, la BNS seppe allentare la sua politica monetaria. Nel suo esame per Paese 2010[351], il FMI osserva che la BNS ha giustamente continuato a condurre nel 2009 la sua politica monetaria espansiva (cominciata a fine 2008). Di fronte al rischio di deflazione – e malgrado un tasso di riferimento vicino allo zero – dal marzo 2009 la BNS si avvalse di misure non convenzionali. Tali misure consentirono di stabilizzare la situazione monetaria nonostante le pressioni costanti esercitate sul franco svizzero (apprezzamento del franco).

In termini di stabilizzazione del settore finanziario, il FMI reputa che le autorità svizzere abbiano preso misure adeguate ed efficaci[352]. La creazione del fondo di stabilizzazione (StabFund) per rilevare gli attivi problematici di UBS e le iniezioni di liquidità da parte della Confederazione hanno permesso di rassicurare i mercati sulla solvibilità della banca. Inoltre, il Governo è stato chiaro sul fatto che avrebbe aumentato, in caso di necessità, la garanzia accordata ai depositi bancari se si fossero accentuati i rischi di perdita di fiducia nei confronti degli istituti finanziari.

Anche l'OCSE ha pubblicato, nel dicembre 2009, uno studio concernente la Svizzera[353]. Essa sottolinea che malgrado l'importanza rivestita dal suo settore finanziario nell'attività economica e le pesanti perdite subite dalle grandi banche svizzere a

350 *IMF, Switzerland, 2009 Article IV Consultation, Conclusions of the mission,* 9.3.2009; DFF, Riconoscimento da parte del FMI delle misure di politica economica adottate dalla Svizzera in un contesto difficile, comunicato stampa del 9.3.2009.

351 *IMF, Switzerland, 2010 Article IV Consultation, Conclusions of the mission,* 23.3.2010.

352 *IMF, Switzerland, 2009 Article IV Consultation, Conclusions of the mission,* 9.3.2009 e *IMF, Switzerland, 2010 Article IV Consultation, Conclusions of the mission,* 23.3.2010.

353 OCSE, Studi economici dell'OCSE. Svizzera, volume 2009/20, dicembre 2009.

vocazione internazionale sul mercato americano dei prestiti ipotecari, la Svizzera ha superato la crisi meglio della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE. Questa evoluzione relativamente favorevole riflette la specializzazione settoriale dell'industria manifatturiera, la salute finanziaria delle banche di dimensioni più ridotte orientate sul mercato interno e una politica monetaria che è diventata espansionista in uno stadio relativamente precoce. L'azione risoluta che la BNS ha avviato dall'inizio della crisi ha preservato, secondo l'OCSE, la stabilità finanziaria e l'attività economica.

2.7.3 Perizie commissionate dall'AFF

Nella sua perizia relativa alla vigilanza sui mercati finanziari e alla crisi finanziaria[354], Geiger osserva che la CFB ha dato prova di obiettività nel quadro della gestione della crisi e questo, nonostante (come del resto tutte le autorità di vigilanza) considerasse UBS un allievo modello e un punto di riferimento per il suo atteggiamento piuttosto conservatore nei confronti dei rischi. Secondo Geiger, non si può rimproverare alla CFB di non aver individuato per tempo rischi che anche UBS ignorava (cfr. cap. 2.3). Per contro, ritiene che la CFB avrebbe dovuto accorgersi che UBS non era affatto un allievo modello: la gestione dei rischi da parte della banca era inappropriata.

Per Geiger, le autorità svizzere (BNS, CFB e DFF) meritano, nel confronto internazionale, i voti migliori per quanto riguarda la gestione della crisi. Mentre le autorità americane, britanniche e tedesche, ad esempio, si sono dimostrate poco convincenti e poco preparate, la Svizzera si è seriamente impegnata nei preparativi ed ha messo a punto un piano di salvataggio di UBS trasparente, solido, credibile ed efficace. Inoltre, Geiger sottolinea che, parallelamente al pacchetto di misure, la CFB ha operato una serie di cambiamenti per quanto riguarda le esigenze minime in materia di fondi propri e i modelli di remunerazione. Queste decisioni sono state mondialmente riconosciute come esempi da seguire.

Nella perizia realizzata per l'AFF[355], Green osserva che le relazioni intessute dalla CFB prima della crisi l'hanno posta in una posizione favorevole al momento in cui la crisi si è manifestata. La CFB disponeva di contatti personali in seno alle autorità estere e godeva di una buona reputazione in termini d'indipendenza e di preparazione.

2.8 Gestione da parte del Consiglio federale

La questione della gestione durante la crisi da parte del Consiglio federale è al centro delle preoccupazioni delle CdG. Dopo l'analisi anzitutto del contesto e dell'emergenza della crisi finanziaria (cfr. cap. 2.1–2.4), poi delle misure adottate e della loro elaborazione (cfr. cap. 2.5–2.7), le CdG intendono soffermarsi sul ruolo svolto nell'ambito della crisi dall'intero Consiglio federale.

354 Geiger Hans, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise zuhanden der Eidgenössichen Finanzverwaltung (EFV)*, 31.12.2009.

355 Green David, 2010, *The Conduct of Financial Market Supervision during the Financial Crisis, Expert advice for the Federal Finance Administration*, gennaio 2010.

Il presente capitolo tratta anzitutto delle basi di informazione del capo del DFF (cfr. cap. 2.8.1). I capitoli 2.8.2 e 2.8.3 corrispondono a due fasi distinte del coinvolgimento del Consiglio federale. La prima fase (cfr. cap. 2.8.2) può essere considerata la fase di informazione del Collegio da parte del capo del DFF. La seconda fase (cfr. cap. 2.8.3) corrisponde a un impegno più accentuato del Consiglio federale. Il passaggio da una fase all'altra coincide da un lato con il collasso cardiocircolatorio di cui è stato vittima il capo del DFF e dall'altro con il manifestarsi della necessità di sostenere UBS.

Occorre sottolineare che il presente capitolo riflette l'insieme delle informazioni a disposizione delle CdG in materia di informazione del Consiglio federale e di gestione della crisi da parte di quest'ultimo.

2.8.1 Basi d'informazione del capo del DFF

Nel corso della crisi finanziaria il capo del DFF ricevette informazioni attraverso differenti canali[356].

- *Istanza tripartita*: le riunioni dell'istanza tripartita, previste nel quadro dell'organizzazione di crisi KLL, furono cinque tra il dicembre 2007 e il dicembre 2008[357]. Nelle ultime tre settimane precedenti il lancio del pacchetto di misure del 15 ottobre 2008, i tre membri di quest'istanza si consultarono regolarmente, senza tuttavia indire incontri formali del gruppo.
- *Direttore dell'AFF*: secondo il capo del DFF[358], vi furono 31 incontri bilaterali con il direttore dell'AFF tra l'agosto 2007 e il dicembre 2008 in relazione alla crisi finanziaria. Queste sedute ebbero una cadenza irregolare e la loro frequenza si intensificò tra il dicembre 2007 e l'aprile 2008 (elaborazione delle opzioni d'intervento). Contemporaneamente, il direttore dell'AFF approfittò degli incontri settimanali di preparazione e di *follow-up* che accompagnarono le sedute del Consiglio federale per discutere argomenti d'attualità legati alla crisi finanziaria.
- *Presidente della FINMA*: a partire dal maggio 2007, si svolsero, in linea di massima due volte all'anno, incontri istituzionalizzati al più alto livello (maggio e novembre) tra la FINMA e il DFF[359]. A questi si aggiunsero, nell'estate 2008, incontri bilaterali a intervalli regolari incentrati sulla crisi finanziaria[360]. Secondo il presidente della FINMA, il capo del DFF venne informato periodicamente, accuratamente e in modo completo. Va sottolineato che il DFF fu il canale di trasmissione di ogni informazione, comprese quelle destinate all'intero Consiglio federale[361].

356 Lettera del capo del DFF all'attenzione del presidente del gruppo di lavoro delle CdG Vigilanza sui mercati finanziari, del 14.4.2010.
357 18.12.2007, 29.1.2008, 19.3.2008, 1.4.2008, 12.12.2008.
358 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.5.2010).
359 1.5.2007, 29.11.2007, 13.5.2008. Alle CdG risulta che non vi fu nessun incontro nel novembre 2008.
360 Lettera del capo del DFF all'attenzione del presidente del gruppo di lavoro delle CdG Vigilanza sui mercati finanziari, del 4.5.2009.
361 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner, presidente della FINMA, dinanzi alle CdG (22.4.2010).

– *Presidente della BNS*: vi furono contatti regolari tra il capo del DFF e il presidente della BNS in occasione della discussione annuale con il Consiglio federale nonché due volte all'anno nel quadro della Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici.

Questi elementi dimostrano che il capo del DFF fu informato regolarmente in merito alla crisi finanziaria e alla sua evoluzione. Inoltre, tra il febbraio e l'aprile 2008, egli partecipò assiduamente, insieme alla BNS e alla CFB, all'elaborazione delle opzioni d'intervento in caso di fallimento di UBS.

2.8.2 Informazione del Collegio da parte del capo del DFF

Prima di esaminare in dettaglio le informazioni comunicate[362] al Consiglio federale dal capo del DFF, occorre precisare due elementi importanti. Da un lato, la natura particolare delle informazioni e dall'altro, l'esistenza della Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici.

Il fatto che UBS fosse talmente in difficoltà da indurre la Confederazione a preparare un piano di salvataggio costituiva un'informazione molto sensibile non soltanto sotto il profilo del diritto borsistico, ma anche sotto quello della stabilità finanziaria. Questo tipo di informazione avrebbe potuto infatti provocare ondate di panico (corsa agli sportelli), con ripercussioni sulla stabilità finanziaria ed economica del Paese. Per questo motivo, il capo del DFF non informò il Consiglio federale in modo completo sull'argomento e cercò di restringere il più possibile la cerchia delle persone informate[363].

Il capo del DFF aveva inoltre già gestito il dissesto finanziario di una banca nel suo Cantone di origine e l'esperienza fatta l'aveva convinto ad agire nella massima segretezza[364]. Alcuni membri del Consiglio federale sentiti dalle CdG hanno anch'essi confermato la natura molto sensibile delle informazioni, aggiungendo che in quel periodo il Consiglio federale aveva subito numerose fughe di indiscrezioni. Alcuni consiglieri federali hanno tuttavia dichiarato alle CdG che avrebbero preferito essere informati prima e in modo più completo.

La Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici è una delle delegazioni permanenti del Consiglio federale istituite a inizio legislatura. Essa si compone del presidente della Confederazione (all'epoca il capo del DFI) e dei consiglieri federali capi del DFF e del DFE. È presieduta dal capo del DFE, che generalmente convoca le sedute. La delegazione non ha un mandato né competenze proprie. Tiene due sedute ordinarie all'anno con la BNS. In quest'ambito furono sollevati alcuni aspetti riguardanti la crisi dei mercati finanziari, ma la Delegazione non diede seguito all'argomento. La Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici fu

362 Nel 2008 il presidente della Confederazione comunicò che tutto quanto fosse stato discusso nel quadro delle sedute del Consiglio federale e riguardasse la crisi finanziaria non sarebbe stato verbalizzato. Il portavoce del Consiglio federale prese tuttavia degli appunti sulla base dei quali la Cancelleria federale ha potuto ricostruire una cronologia. Inoltre, i raccoglitori personali del capo del DFF e della sua supplente sono serviti a ricostruire le informazioni contenute in questo capitolo.

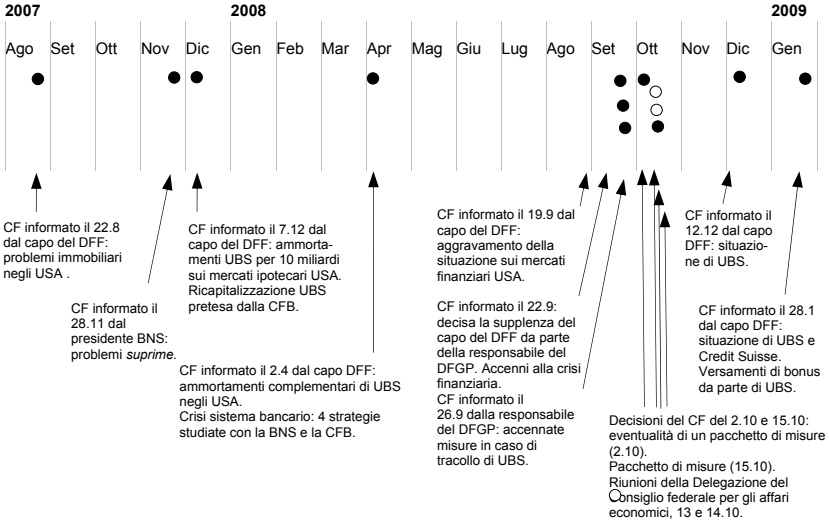
363 Verbali delle audizioni del consigliere federale Hans-Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.4.2010 e 6.5.2010).

364 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.5.2010).

informata il 21 aprile 2008 dal capo del DFF sulla difficile situazione finanziaria di UBS.

La tabella 7 presenta le date delle sedute ordinarie e straordinarie del Consiglio federale in cui sono stati accennati (talvolta anche solo marginalmente) o trattati gli argomenti della crisi finanziaria o del pacchetto di misure a favore della stabilità del sistema finanziario.

Tabella 7: Informazione del Consiglio federale in merito alla crisi finanziaria



Tra l'inizio delle turbolenze finanziarie nell'agosto 2007 e il drammatico aggravarsi della situazione nel settembre 2008, il Consiglio federale venne informato in merito alla crisi finanziaria unicamente in modo orale. Il capo del DFF informò il Collegio cinque volte e il presidente della BNS fece riferimento alle turbolenze finanziarie in occasione dell'incontro annuale (dicembre 2007).

- Seduta del 22 agosto 2007: in termini generici, il capo del DFF informò il Consiglio federale in merito alla situazione relativamente difficile dei mercati finanziari a causa dei problemi del mercato ipotecario immobiliare negli Stati Uniti. Aggiunse anche che l'economia, e in particolare il settore bancario, erano in buona salute.
- Seduta del 28 novembre 2007: scambio di informazioni con il presidente della BNS.
- Seduta del 7 dicembre 2007: il capo del DFF informò il Consiglio federale che UBS aveva dovuto procedere ad ammortamenti per dieci miliardi di franchi e che l'impegno globale della banca negli Stati Uniti era dell'ordine di 40 miliardi, ovvero approssimativamente l'importo dei fondi propri della banca. La CFB aveva di conseguenza preteso una ricapitalizzazione. Il capo

del DFF invitò il Consiglio federale a trattare queste informazioni in modo confidenziale.

- Seduta del 2 aprile 2008: il capo del DFF annunciò che UBS aveva proceduto a nuovi ammortamenti negli Stati Uniti e avvertì il Consiglio federale che le previsioni concernenti le entrate della Confederazione dovevano essere rivedute al ribasso. Secondo il capo del DFF, non occorreva ancora agire. Il capo del DFF informò il Consiglio federale che la questione delle conseguenze di un crollo del sistema bancario era stata analizzata approfonditamente e che erano state sviluppate quattro possibili strategie in collaborazione con la BNS e la CFB. Esisteva un rapporto in merito (il *non-paper* del 28 marzo 2008), che era stato trasmesso per consultazione al DFF.
- Anche allora il capo del DFF ritenne non vi fosse ragione di trasmettere questo documento (*non-paper*) al Consiglio federale né di informarlo in merito ai lavori preparatori che del resto dovevano rimanere confidenziali per garantire la stabilità del sistema finanziario svizzero[365]. Tuttavia, il capo del DFF consultò il capo del DFE per farsi confermare le conseguenze economiche degli scenari elaborati.
- Seduta del 19 settembre 2008: il capo del DFF informò il Consiglio federale in modo generale sulla crisi dei mercati finanziari negli Stati Uniti. Le note a disposizione delle CdG relative a questa seduta attestano informazioni molto contraddittorie. Infatti, secondo tali note: 1. il capo del DFF avvertì il Consiglio federale che la crisi sarebbe proseguita, ma che il suo impatto sulle grandi banche sarebbe verosimilmente rimasto modesto. Il capo del DFF affermò più tardi 2. che i dubbi in proposito si accentuavano e che i mercati erano tesi; 3. che la dotazione di fondi propri delle due grandi banche era sufficiente; 4. che la situazione di UBS si stava complicando in modo serio, ma che il pericolo non era ancora acuto. Il capo del DFF informò altresì il Consiglio federale in merito alla problematica delle attività transfrontaliere di UBS (cfr. cap. 3.4.1.4).

Da quanto precede emerge che il Consiglio federale non partecipò alla gestione della crisi durante tale periodo. Negli incontri avuti dalle CdG con i consiglieri federali, questi ultimi hanno affermato di aver domandato a più riprese al capo del DFF a che punto fosse la situazione. Il capo del DFF aveva risposto che tutto era sotto controllo e che non era il caso di preoccuparsi. Queste risposte non diedero adito ad altre domande da parte degli altri membri del Consiglio federale.

365 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.4.2010).

2.8.3 Coinvolgimento e gestione del Consiglio federale: evoluzione

21 settembre 2008: due importanti avvenimenti mobilitano il Consiglio federale

Il 21 settembre 2008 due importanti avvenimenti incisero notevolmente sul comportamento del Consiglio federale: l'ospedalizzazione, la sera prima, del capo del DFF in seguito a un collasso cardiocircolatorio; l'informazione data dal presidente di UBS secondo cui la banca aveva bisogno rapidamente del sostegno delle autorità pubbliche e che doveva essere attuata una stabilizzazione di UBS da parte della BNS. Il Consiglio federale si riunì quattro volte e in due occasioni prese delle decisioni.

21–22 settembre 2008: supplenza del capo del DFF e coinvolgimento del presidente della Confederazione

Domenica 21 settembre 2008 il capo del DFGP venne informato dalla segretaria generale del suo dipartimento che il capo del DFF era stato ospedalizzato la sera prima. Quello stesso giorno, il presidente di UBS dichiarò al vicepresidente della BNS e al presidente della FINMA che era indispensabile un aiuto delle autorità per il salvataggio di UBS (cfr. cap. 2.6).

La stessa sera il presidente della Confederazione decise di incontrarsi con il capo del DFGP, con il direttore dell'AFF, la segretaria generale e i rappresentanti del DFF per discutere della supplenza del capo del DFF. La supplenza fu ufficializzata dal Consiglio federale nella seduta straordinaria del 22 settembre 2008, ossia l'indomani. Prima del 21 settembre 2008, il capo del DFGP non aveva ricevuto informazioni specifiche legate alla crisi[366]. Si informò dunque sulla situazione in modo da poter a sua volta fornire informazioni dettagliate al Consiglio federale nella seduta del 26 settembre 2008. In quell'occasione, il capo del DFGP informò oralmente il Consiglio federale sulla gravità della situazione e sulle opzioni d'intervento basandosi sulla documentazione preparata dal DFF. Inoltre, presentò[367] i due possibili scenari d'intervento: l'acquisizione della banca da parte di una banca estera o l'attuazione di un pacchetto di misure rigorose, comprendente in particolare la ricapitalizzazione grazie a investitori privati, l'acquisto di attivi illiquidi da parte della BNS oppure la possibilità di accordare liquidità supplementari a UBS. In quella data, gli importi non erano ancora conosciuti[368].

Il capo del DFGP lavorò in seguito in stretto contatto con il direttore dell'AFF per finalizzare il pacchetto di misure. Stando alle affermazioni del capo del DFF, il *non paper* elaborato nel marzo del 2008 aveva permesso una preparazione molto avanzata del pacchetto di misure. Restava soltanto da presentare il risultato dei lavori al Consiglio federale una volta venuto il momento e da regolarne le modalità[369]. In effetti, gli importi precisi e il coinvolgimento della Confederazione furono definiti molto tardi per due ragioni. Anzitutto, occorreva conoscere esattamente la natura e

366 Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf , capo del DFGP, dinanzi alle CdG (29.3.2010).

367 DelCG, *Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrates*, rapporto all'attenzione del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari del 24.3.2010, pag. 5.

368 Verbale dell'audizione del presidente della Confederazione (nel 2008) Pascal Couchepin dinanzi alle CdG (4.5.2010).

369 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans Rudolf Merz, capo del DFF, dinanzi alle CdG (6.4.2010).

l'importo del sostegno chiesto dalla banca. In secondo luogo, fino all'ultimo momento fu data la preferenza a una soluzione che evitava il sostegno finanziario della Confederazione (soluzione caldeggiata da tutto il Consiglio federale). Soltanto il 12 ottobre 2008 la soluzione che comportava l'ingresso di capitali privati fu definitivamente abbandonata[370].

2 ottobre 2008: prima decisione del Consiglio federale

In occasione della seduta straordinaria del Consiglio federale del 2 ottobre 2008, il Collegio si riunì alla presenza del comitato d'indirizzo KLL, un modo di procedere del tutto eccezionale nella prassi del Consiglio federale[371]. Quest'ultimo fu informato delle misure previste per il salvataggio di UBS sulla base di una nota di discussione stilata dal DFF[372]. Tale nota descriveva la situazione di UBS, le conseguenze economiche del suo eventuale fallimento nonché le diverse misure previste. Il Consiglio federale incaricò il DFF di proporgli un pacchetto di misure poiché un intervento statale sembrava ormai inevitabile.

Metà ottobre 2008: la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici si mobilita

Dalle audizioni dei consiglieri federali condotte dalle CdG risulta che il presidente della Confederazione gestì la finalizzazione del pacchetto di misure avvalendosi a tale scopo della Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici – normalmente convocata dal capo del DFE. Persuaso della necessità del pacchetto di misure per stabilizzare il sistema finanziario, il presidente della Confederazione convocò due sedute (13 e 14 ottobre 2008) con la Delegazione, in modo da garantire una decisione favorevole del Consiglio federale sul pacchetto di misure in occasione della seduta del 15 ottobre 2008[373].

14 ottobre 2008

Il capo del DFAE, il capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), e il capo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) vennero informati della situazione.

15 ottobre 2008: seconda decisione del Consiglio federale

In occasione della seduta del Consiglio federale del 15 ottobre 2008, il capo supplente del DFF riferì che, dal 12 ottobre, una ricapitalizzazione di UBS con mezzi privati era definitivamente esclusa, ragione per cui la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici aveva finalizzato il pacchetto di misure. Un consigliere federale espresse le sue critiche nei confronti della procedura che di fatto aveva escluso tre consiglieri federali. Per finire, il pacchetto di misure venne accettato all'unanimità.

370 Verbale dell'audizione di Philippe Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
371 Verbale dell'audizione di Philippe Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (29.3.2010).
372 Lettera della Caf dell'11.5.2009.
373 Verbale dell'audizione del presidente della Confederazione (nel 2008) Pascal Couchepin dinanzi alle CdG (4.5.2010).

15 ottobre 2008: decisione del Consiglio federale approvata dalla Delegazione delle finanze delle Commissioni delle finanze

La Delegazione delle finanze delle Commissioni delle finanze delle Camere federali (DelFin) non fu coinvolta nell'elaborazione del piano di salvataggio, né fu consultata in proposito. Il 14 ottobre 2008 il presidente della DelFin informò i membri della Delegazione che l'indomani, ossia il 15 ottobre, si sarebbe tenuta una riunione. La seduta della DelFin ebbe luogo alle 13.00 e la documentazione poté essere consultata a partire dalle 11.00. Il supplente del capo del DFF era accompagnato dal capo del DFE, dal presidente della BNS, dal presidente della FINMA, dal direttore dell'AFF e dal capo supplente del Controllo federale delle finanze.

Secondo il presidente della DelFin[374], fu la legislazione in materia borsistica a rendere necessaria la massima riservatezza e a imporre questo modo di procedere (convocazione il giorno prima della seduta, documentazione consegnata sul posto). Inoltre, sempre stando al presidente della DelFin, le decisioni sono sempre prese in base a due principi – l'urgenza e la necessità – che erano pienamente rispettati in questo caso. I sei membri della Delegazione si pronunciarono all'unanimità a favore delle misure previste. Per il presidente della DelFin, la procedura fu corretta poiché la Delegazione può pronunciarsi soltanto su una decisione del Consiglio federale e di conseguenza, occorre che quest'ultima sia presa prima.

A partire dal novembre 2008: ritorno del capo del DFF

Il 3 novembre 2008, il capo del DFF riprese pienamente la sua attività e la gestione dei suoi dossier. Nonostante la proposta del capo del DFGP, il capo del DFF non ritenne necessaria la trasmissione personale degli incarti tra i due consiglieri federali o una discussione dei dossier importanti[375]. Soltanto il 30 novembre 2008 il capo del DFGP ebbe l'occasione di discutere con il capo del DFF le difficoltà serie di UBS. Nel corso dell'audizione dinanzi alle CdG, il capo del DFGP definì la trasmissione dei dossier «una trasmissione relativamente difficile»[376].

Nelle sedute speciali del Consiglio federale dell'11 e del 12 dicembre 2008, il presidente della BNS tracciò una panoramica generale della situazione economica e dell'evoluzione della crisi finanziaria. Descrisse anche le prospettive per il 2009 e informò il Consiglio federale che la crisi finanziaria avrebbe continuato a indebolire il settore bancario svizzero e UBS in particolare. Il capitale della banca sarebbe regredito a un livello di poco superiore alle esigenze minime richieste dalla CFB tanto che, nel paragone internazionale, la banca non sarebbe più apparsa come relativamente ben dotata di fondi propri. UBS era conscia della necessità di misure urgenti e aveva preso in considerazione la vendita di attivi[377].

In occasione della seduta del Consiglio federale del 28 gennaio 2009, il capo del DFF informò il Consiglio federale sulla situazione di UBS (risultati economici, liquidità e fondi propri). Comunicò inoltre che il 23 gennaio 2009 il consiglio di amministrazione della FINMA aveva accettato, dopo una serie di negoziati, il piano di remunerazione di UBS.

374 Verbale dell'audizione del presidente della DelFin dinanzi alle CdG (19.3.2008).
375 Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, capo del DFGP, dinanzi alle CdG (4.5.2010).
376 Ibid.
377 BNS, note del presidente della direzione generale della BNS in occasione della riunione annuale con il Consiglio federale, 11.12.2008.

Considerato che il pacchetto di misure era stato votato dalle Camere federali e che la situazione finanziaria di UBS si era relativamente stabilizzata, la gestione del dossier venne restituita al DFF. Ma alla fine del 2008 la questione della trasmissione di dati UBS agli Stati Uniti (cfr. cap. 3) divenne scottante e il conflitto giuridico con gli Stati Uniti rischiava di causare a UBS nuove, grosse difficoltà. La questione della gestione da parte del Consiglio federale sarà trattata anche nell'ambito di questa vertenza.

2.9 Lezioni della crisi: azioni intraprese dalle autorità svizzere

2.9.1 Introduzione

Il presente capitolo illustra quanto intrapreso dalle autorità svizzere al termine della crisi. Non si tratta dunque di gestione della crisi in senso stretto ma del lavoro svolto in base agli insegnamenti che ne sono stati tratti.

Questi lavori sono, per la maggior parte, il risultato delle riflessioni condotte a livello internazionale per la ragione seguente: l'attività globale delle grandi banche e la pressione della concorrenza internazionale hanno reso necessario un coordinamento su scala internazionale della regolamentazione del settore bancario e delle misure di vigilanza sul settore finanziario allo scopo di evitare eccessive differenze tra le normative in vigore nei diversi Paesi – e dunque possibili distorsioni della concorrenza – e per esercitare la vigilanza in modo globale ed efficace.

Numerosi organismi internazionali si occupano della crisi finanziaria, delle lezioni che si possono trarre e del potenziale di miglioramento che esiste nel settore della finanza. L'obiettivo di questi lavori è di rendere il sistema finanziario più solido e di garantire la stabilità finanziaria a lungo termine. La forza trainante dell'attuale architettura dei mercati finanziari sono il *G20*, quale organo di pilotaggio politico, il FMI e il *Financial Stability Board* (FSB)[378]. Il FSB[379], per esempio, si occupa di un vasto programma di riforme volto a rafforzare la resistenza del mercato finanziario. Queste riforme si fondano essenzialmente sulle 67 raccomandazioni che il gruppo di lavoro del *Financial Stability Forum* (FSF) – predecessore del FSB – ha formulato nell'aprile 2008[380] nonché su quelle di diversi organi di regolazione quali il Comita-

378 Consiglio federale, Assi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari – rapporto in adempimento del postulato Graber (09.3209), 16.12.2009, pag. 15

379 Il FSB ha sostituito il *Financial Stability Forum* nell'aprile 2009 ed è stato incaricato dal G20 di promuovere la stabilità finanziaria. La Svizzera è rappresentata nello *Steering Committee del FSB* dal presidente della BNS, nello *Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation* dal presidente della FINMA e nello *Standing Committee on Standards Implementation* dal direttore dell'AFF.

380 *Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience,* 7.4.2008.

to di Basilea per la vigilanza bancaria[381] e l'*International Organisation of Securities Commissions (OICV-IOSCO)*[382].

La Svizzera fa parte di tutte queste istituzioni: la BNS e la FINMA partecipano in modo attivo a progetti di riforme in seno a diversi organi e tengono conto delle norme e raccomandazioni emanate da tali organi quando esercitano la loro competenza normativa a livello nazionale.

In diversi settori, questi organi sono giunti a risultati concreti. Per esempio, il *FSB* ha ottimizzato diverse direttive affinché le banche rispettino esigenze più elevate in materia di capitale. Analogamente, l'inasprimento delle norme sulla gestione dei rischi o la vigilanza accresciuta sulle agenzie di rating dei crediti hanno consentito globalmente di arginare i rischi. Per armonizzare a livello internazionale la protezione dei depositanti sono stati definiti principi di base. Inoltre, i principi del *FSB* per sistemi di remunerazione sostenibili sono stati integrati nelle direttive di Basilea[383]. Il rapporto annuale della FINMA offre un quadro dettagliato dell'evoluzione e dell'agenda internazionale[384].

Occorre sottolineare che questi organi internazionali non hanno poteri formali poiché ogni Paese rimane sovrano in materia di regolamentazione finanziaria o bancaria. Tuttavia, quando le loro proposte sono il risultato consensuale di riflessioni alle quali hanno contribuito le autorità di numerosi Paesi, queste raccomandazioni svolgono un ruolo centrale.

I capitoli seguenti tracciano una panoramica dei principali lavori che erano in corso in Svizzera e delle misure avviate o decise prima della data in cui si è conclusa la stesura del presente rapporto (17.5.2010). Numerose discussioni sono ancora in corso a livello sia nazionale sia internazionale: per questo motivo il presente rapporto non può occuparsene in modo esaustivo[385]. Le spiegazioni si fondano essenzialmente sui rapporti annuali della FINMA e della BNS, sui rapporti del DFF nonché su comunicati stampa di queste autorità.

Il capitolo 2.9 è suddiviso come segue: il capitolo 2.9.2 presenta le conclusioni che le autorità hanno tratto a livello strategico dalla crisi dei mercati finanziari; il capito-

381 Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è uno dei quattro organi permanenti della Banca dei regolamenti internazionali. Si compone di rappresentanti di banche centrali e di autorità di vigilanza sulle banche. La Svizzera è rappresentata nel Comitato dalla FINMA e dalla BNS.

382 L'OICV-*IOSCO* consta nel mondo di quasi 200 membri (principalmente autorità di vigilanza e organismi borsistici). Gli obiettivi dell'OICV-*IOSCO* sono essenzialmente la protezione degli investitori, la prevenzione dei rischi sistemici, la cooperazione internazionale e l'elaborazione di norme uniformi in materia di vigilanza sui mercati. L'OICV-*IOSCO* si occupa in particolare delle norme relative al riconoscimento delle agenzie di rating.

383 Consiglio federale, 2009, Assi strategici, pag. 16 e seg.

384 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 26–35.

385 Durante la redazione di questo rapporto, sono state continuamente annunciate o concretizzate nuove misure. Per esempio: il 12.5.2010 il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo alla revisione della protezione dei depositanti; il 12.5.2010 ha anche adottato un decreto federale concernente la pianificazione delle misure per limitare i rischi dovuti alle grandi imprese (facendo seguito alla pubblicazione il 22.4.2010 del rapporto intermedio del gruppo di esperti sulla questione del too *big to fail* e al contemporaneo annuncio che il Consiglio federale avrebbe presentato nel maggio 2010 una pianificazione vincolante per la revisione della legge sulle banche allo scopo di risolvere il problema del *too big to fail*); il 28.4.2010 il Consiglio federale ha infine annunciato misure contro gli eccessi salariali.

lo 2.9.3 si occupa delle norme di regolazione nel settore finanziario; il capitolo 2.9.4 illustra le misure adottate dalle autorità di vigilanza; da ultimo, il capitolo 2.9.5 spiega come gli esperti e il FMI valutino le misure previste e attuate dalle autorità svizzere ed espone le raccomandazioni supplementari che hanno formulato.

2.9.2 Assi strategici della politica in materia di mercati finanziari

Assi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari (decisione del Consiglio federale del 16.12.2009)

Nel contesto della crisi finanziaria e delle sue conseguenze sulla piazza finanziaria svizzera, il Consiglio federale è stato incaricato dal postulato Graber (09.3209) di indicare in un rapporto in che modo i punti di forza della piazza finanziaria svizzera possano essere preservati e le lacune eliminate. Il 16 dicembre 2009 il Consiglio federale ha risposto approvando il rapporto «Assi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari», elaborato dal DFF in collaborazione con la FINMA e la BNS. Questi ultimi sono stati coadiuvati da un gruppo di lavoro nel quale erano rappresentate le principali associazioni del settore privato.

Nel rapporto, il Consiglio federale ha in particolare sviluppato quattro assi strategici, tra i quali quello del miglioramento della resistenza del settore finanziario alle crisi del trattamento delle imprese finanziarie di rilevanza sistemica[386]. Le misure che il Consiglio federale ha previsto in materia si riferiscono in particolare ai lavori della Commissione peritale istituita allo scopo di limitare i rischi per l'economia nazionale causati da grandi imprese e al rafforzamento della protezione dei depositanti (cfr. cap. 2.9.3.2).

Per attuare la sua strategia in materia di mercati finanziari, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale posto sotto la guida del DFF.

Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (entrata in funzione 1.3.2010)[387]

Il 1° marzo 2010 ha avviato le sue attività la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), direttamente subordinata al capo del DFF. L'organico sarà di una quarantina di collaboratori.

La SFI è responsabile del coordinamento e della conduzione strategica degli affari finanziari, fiscali e monetari di portata internazionale e difende gli interessi della Svizzera in questi settori in collaborazione con il DFAE, il DFE (politica economica esterna), la BNS e la FINMA[388]. Essa promuove la competitività internazionale e l'integrità della piazza finanziaria svizzera, facilita l'accesso a mercati finanziari esteri e rafforza la stabilità del settore finanziario svizzero.

Tra le attribuzioni della Segreteria di Stato figurano anche l'elaborazione di basi per la politica dei mercati finanziari e la regolazione di detti mercati. La SFI partecipa

386 I tre altri assi strategici sono il rafforzamento della competitività internazionale del settore finanziario, la garanzia e il miglioramento dell'accesso al mercato e la garanzia dell'integrità della piazza finanziaria.

387 SFI, La Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali inizia il suo operato, comunicato stampa dell'1.3.2010.

388 Art. 7 cpv. 1 lett. a Org-DFF (RS **172.215**).

inoltre attivamente agli sforzi internazionali di lotta contro la criminalità finanziaria. Il suo compito principale è prima di tutto l'attuazione della nuova strategia in materia di mercati finanziari.

2.9.3 Regolamentazione bancaria e problematica del *too big to fail*

La crisi finanziaria ha portato alla ribalta i difetti della regolamentazione in materia bancaria nonché la problematica del *too big to fail* – ossia il fatto che certi istituti finanziari sono troppo grandi, ovvero troppo importanti per il sistema, per poter fallire. In questo contesto, le istituzioni internazionali e le autorità dei diversi Paesi hanno proposto o già attuato progetti di riforma delle normative. La prima parte di questo capitolo illustra i passi già intrapresi dalle autorità svizzere in materia (cfr. cap. 2.9.3.1), nella seconda parte (cfr. cap. 2.9.3.2) sono esposti i progetti in corso.

2.9.3.1 Misure in materia di regolamentazione

Inasprimento delle esigenze di fondi propri e limitazioni del livello d'indebitamento

Dopo la decisione della CFB della fine d'agosto 2007 di migliorare la rete di sicurezza in materia di fondi propri per le due grandi banche svizzere (cfr. cap. 2.5.1.5), le esigenze in materia di fondi propri furono ulteriormente inasprite nel dicembre 2008 nel quadro del pacchetto di misure. I fondi propri di questi istituti devono ora superare, nei periodi economicamente favorevoli, di almeno il 100 per cento il minimo prescritto. Inoltre, la CFB ha introdotto un limite del livello d'indebitamento (*leverage ratio*). L'attuazione di queste disposizioni sarà scaglionata negli anni a partire dal 2010 e terminerà nel 2013[389].

Standard minimi dei sistemi di remunerazione negli istituti finanziari[390]

Molti reputano che i sistemi di remunerazione siano una delle cause della crisi finanziaria; sia a livello internazionale sia sul piano nazionale, questa problematica è vivacemente discussa tra gli operatori del settore, negli ambienti politici e dalla collettività. Nel 2008 la CFB si è occupata con attenzione dei sistemi di remunerazione nel settore bancario. Due inchieste le hanno permesso di analizzare l'impatto delle pratiche in materia sull'operato dei collaboratori delle banche e i rischi connessi. Nell'ambito del pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, la CFB è stata inoltre incaricata di approvare le remunerazioni variabili versate da UBS per il 2008. Partendo da questi lavori preliminari, la CFB ha dunque avviato l'elaborazione di direttive generali sui sistemi di remunerazione nell'intero settore finanziario. Nella misura del possibile, la CFB e la FINMA hanno gestito il processo di regolamentazione garantendo un coordinamento bilaterale con altre autorità di vigilanza. La FINMA ha inoltre partecipato a diversi gruppi di lavoro internazionali,

389 BNS, Rapporto di gestione 2009, pag. 80.
390 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 22 e seg. e pag. 90.

dai quali è emerso chiaramente che regole che si discostano troppo dal consenso internazionale non solo sono difficilmente applicabili, ma anche inadeguate.

Nel giugno 2009 la FINMA ha pubblicato il suo progetto di circolare sugli standard minimi dei sistemi di remunerazione. L'indagine conoscitiva condotta negli istituti finanziari dopo la pubblicazione di detto progetto ha avuto ampia risonanza. Alla luce degli sviluppi internazionali e dei risultati dell'indagine conoscitiva, la FINMA ha per finire adottato nell'ottobre 2009 la circolare riveduta «Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari»[391]. La circolare intende contribuire a evitare che i sistemi di remunerazione incitino all'assunzione di rischi esagerati. Le remunerazioni variabili («bonus») dovranno essere calcolate secondo un'ottica di lungo periodo in funzione del successo economico dell'azienda e tenendo pienamente conto dei costi di tutti i rischi assunti. Anche il ruolo del consiglio di amministrazione è stato rafforzato, poiché a tale organo sono stati affidati la responsabilità della politica di remunerazione e l'obbligo di pubblicare un rapporto sulle remunerazioni. La circolare è entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Secondo la FINMA, essa tiene conto della maggior parte delle obiezioni sollevate nell'indagine conoscitiva, senza peraltro snaturare il nocciolo del progetto.

La regolamentazione della FINMA si inserisce nel quadro delle iniziative in atto a livello internazionale ed è considerata molto avanzata nel confronto internazionale (cfr. cap. 2.9.5.1). La FINMA è intenzionata a monitorare l'impatto della propria circolare e delle iniziative estere corrispondenti, proseguendo a tal scopo il dialogo con gli assoggettati alla regolamentazione nonché con altre autorità e istanze di vigilanza. Queste informazioni le permetteranno di affinare se necessario la sua circolare[392].

Nuove prescrizioni in materia di liquidità per le grandi banche (in vigore a partire dal 30.6.2010)[393]

Le prescrizioni svizzere in materia di liquidità, che datano del 1988, sono contenute nell'ordinanza sulle banche[394]. Le esperienze fatte in occasione della crisi finanziaria mondiale hanno dimostrato che tali prescrizioni non garantiscono alle grandi banche svizzere attive su scala mondiale la necessaria resistenza alla crisi. Un regime delle liquidità moderno è essenziale per garantire la solidità e, di conseguenza, la stabilità del sistema finanziario. In collaborazione con le due grandi banche, la BNS e la FINMA hanno lavorato dal 2009 su un nuovo regime delle liquidità. Gli accordi che ne sono scaturiti sono stati firmati dalla FINMA e dalle grandi banche il 20 aprile 2010. A partire dal 30 giugno 2010 le grandi banche dovranno fornire ogni mese alla FINMA la prova che esse adempiono le nuove esigenze.

La pietra angolare del nuovo regime delle liquidità è uno scenario di crisi severo, definito dalla FINMA e dalla BNS (crisi generale sui mercati finanziari e simultanea perdita di fiducia nella banca da parte dei creditori). Secondo chi l'ha concepito, tale scenario è ancora più pessimistico di quello deciso a livello internazionale[395]. Le

391 Circ.-FINMA 10/1 «Standard minimi per i sistemi di remunerazione negli istituti finanziari», data: 21.10.2009, entrata in vigore: 1.1.2010.
392 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 23.
393 FINMA, Nuova regolamentazione delle liquidità per le grandi banche svizzere, comunicato stampa del 21.4.2010.
394 Ordinanza del 17.5.1972 sulle banche e le casse di risparmio (ordinanza sulle banche; RS **952.02**).
395 Cfr. NZZ, *Minimum 30 Tage*, 22.4.2010, pag. 27

banche dovranno essere in grado di coprire per almeno 30 giorni il deflusso di fondi stimati in questo scenario. Le nuove esigenze in materia di liquidità daranno alle grandi banche e alle autorità il tempo minimo necessario per disinnescare una situazione di crisi. Secondo la FINMA, il nuovo regime tiene conto delle iniziative internazionali in materia di regolamentazione delle liquidità, in particolare quelle del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria.

2.9.3.2 Progetti in corso in materia di regolamentazione

Rafforzamento della protezione dei depositanti (messaggio adottato dal Consiglio federale)

In reazione alla crisi dei mercati finanziari internazionali (cfr. cap. 2.5.3.2), il Parlamento adottò nel dicembre 2008 una modifica di legge, la cui validità scadrà a fine 2010, volta a rafforzare la garanzia dei depositi bancari. Le principali misure consistevano nell'aumento da 30 000 a 100 000 franchi della copertura minima degli averi a risparmio, nell'elevamento dagli attuali quattro a sei miliardi di franchi del limite superiore di sistema, nel privilegio separato degli averi dei pilastri 2 e 3a e, da ultimo, nella copertura dei depositi privilegiati con il 125 per cento degli attivi in Svizzera[396].

Il Consiglio federale ha dunque voluto modificare in modo radicale il sistema di garanzia dei depositi[397]. Il 24 marzo 2010 ha preso atto dei risultati della consultazione in merito a una legge sulla garanzia dei depositi bancari. Le sue proposte di istituire un fondo di garanzia dei depositi di diritto pubblico e una garanzia della Confederazione sono state respinte dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Il DFF ha dunque preparato un messaggio relativo alla modifica della legge sulle banche che prevede di trasferire nel diritto permanente le modifiche decise in via d'urgenza nel dicembre 2008[398]. Il 12 maggio 2010 il Consiglio federale ha approvato il messaggio relativo alla revisione della protezione dei depositanti nella legge sulle banche[399].

Too big to fail

Nonostante le misure attuate in Svizzera per migliorare la regolamentazione dei fondi propri e delle liquidità delle banche (cfr. cap. 2.9.2.1), la problematica del *too big to fail* (TBTF) non ha perso d'importanza. Diversi organi nazionali e internazionali stanno attualmente esaminando misure per attenuare questo problema, misure che possono essere strutturali, prudenziali, oppure di vero e proprio risanamento. Gli specialisti dubitano che una singola misura possa da sola risolvere il problema: auspicano piuttosto una regolamentazione che contempli diversi elementi e si traduca in un approccio coordinato[400]. Non va sottaciuto, inoltre, che sono ipotizzabili

396 Consiglio federale, 2009, Assi strategici della politica svizzera in materia di mercati finanziari, pag. 51.
397 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 92.
398 DFF, Garanzia dei depositi bancari: il Consiglio federale intende sancire nel diritto permanente le modifiche decise per via d'urgenza, comunicato stampa del 24.2.2010.
399 DFF, Il Consiglio federale adotta il messaggio sulla revisione della protezione dei depositanti, comunicato stampa del 12.5.2010.
400 Birchler, Urs/Festl-Pell, Diana/Hegglin, René/Nyborg, Inke, *Faktische Staatsgarantie für Grossbanken*, rapporto intermedio, 12.4.2010, pag. 5.

anche situazioni ben più gravi di quella di UBS nel 2008, ovvero casi in cui la Svizzera non avrebbe i mezzi per intervenire, ad esempio se i costi per il salvataggio dell'istituto in difficoltà oltrepassassero le capacità finanziarie dello Stato. Questo sarebbe il caso di un'impresa «troppo grande per essere salvata» (*too big to be rescued*)[401].

Commissione di esperti istituita allo scopo di limitare i rischi per l'economia nazionale causati da grandi imprese (istituita il 4.11.2009, rapporto intermedio del 22.4.2010)

Il 4 novembre 2009 il Consiglio federale ha istituito una commissione peritale incaricata di individuare i rischi che le grandi imprese possono comportare per l'economia nazionale (commissione di esperti TBTF), rispondendo così alla richiesta formulata nella mozione 08.3649 («prevenire i rischi smisurati per l'economia svizzera»). La commissione è composta di rappresentanti delle autorità (5 membri), delle cerchie scientifiche (2 membri) e dell'economia privata (7 membri) ed è presieduta dall'ex direttore dell'AFF[402].

Il 22 aprile 2010 la Commissione peritale ha presentato un rapporto intermedio che riferiva i primi risultati della sua analisi[403]. Secondo la Commissione, il problema del *too big to fail* riguarda in Svizzera soprattutto le due grandi banche. Nel suo rapporto intermedio, la Commissione enumera, in una lista esaustiva, misure che permettono di attenuare il problema e propone un certo numero di provvedimenti chiave in materia di fondi propri, liquidità e ripartizione dei rischi, nonché misure in materia di organizzazione e strutture giuridiche. Queste ultime misure dovrebbero essere ordinate qualora le banche di rilevanza sistemica non potessero garantire di essere in grado, in caso d'insolvenza, di continuare ad adempiere le funzioni sistemiche. La Commissione reputa che per definire in questi quattro settori esigenze specifiche per le banche di rilevanza sistemica sia necessaria l'introduzione di una base legale[404].

Parere del Consiglio federale del 28 aprile 2010 concernente il rapporto intermedio della Commissione di esperti istituita allo scopo di limitare i rischi per l'economia nazionale causati dalle grandi imprese e adozione di un decreto concernente la pianificazione di una revisione della legge sulle banche, del 12 maggio 2010

Il 28 aprile 2010 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto intermedio della Commissione di esperti e lo ha approvato[405]. Esso riconosce la necessità di agire riguardo al problema posto dalle imprese troppo grandi per fallire. Occorre da un lato impedire con misure preventive che una banca di rilevanza sistemica cada nell'insolvenza. Dall'altro, è necessario prendere misure per limitare i danni in caso di nuove difficoltà. Il Consiglio federale ritiene di conseguenza che siano necessarie nuove disposizioni legali.

401 Verbale dell'audizione di Philipp Hildebrand, presidente della BNS, dinanzi alle CdG (14.4.2010).
402 DFF, Il Consiglio federale istituisce una Commissione di esperti sull'argomento «too big to fail», comunicato stampa del 4.11.2009.
403 Commissione di esperti istituita allo scopo di limitarei rischi per l'economia nazionale causati da grandi imprese , rapporto intermedio del 22.4.2010, pag. 3 e seg.
404 Ibid.
405 Il Consiglio federale conferisce il mandato per la pianificazione vincolante di una modifica legislativa sulla problematica «*too big to fail*», comunicato stampa del 28.04.2010.

Il Consiglio federale invita la Commissione di esperti ad anticipare al 31 agosto 2010 la consegna del suo rapporto finale. Subito dopo, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento disposizioni legali atte ad arginare il problema del *too big to fail*. Esso intende adottare un messaggio ancora nel 2010. Le decisioni riguardanti il pacchetto di misure potranno così essere prese sulla base di una panoramica completa delle ripercussioni di tali misure e tenendo conto dell'evoluzione intervenuta sul piano internazionale.

Il 12 maggio 2010, il Consiglio federale ha adottato un decreto federale relativo alla pianificazione di una revisione della legge sulle banche. Il Consiglio federale intende minimizzare i rischi legati alle imprese troppo grandi per fallire inasprendo le esigenze relative ai fondi propri, alle liquidità e alla ripartizione dei rischi. Intende inoltre adottare misure di carattere organizzativo per garantire la continuità delle funzioni sistemiche in caso di crisi[406].

Misure del Consiglio federale contro gli eccessi salariali nelle banche e nelle assicurazioni (annuncio del 28.4.2010) [407]

Il 28 aprile 2010 il Consiglio federale ha incaricato il DFF di mettere a punto tre misure relative alla politica di remunerazione. In futuro, i sistemi salariali degli istituti finanziari costretti ad avvalersi dell'aiuto dello Stato saranno oggetto di una regolamentazione restrittiva. Inoltre, le remunerazioni variabili versate in funzione dell'utile dell'impresa saranno tassate come partecipazione agli utili. Da ultimo, le opzioni offerte ai collaboratori non saranno più tassate al momento dell'attribuzione ma quando il loro detentore eserciterà il suo diritto d'opzione. Mediante queste tre misure il Consiglio federale intende dare un segnale forte contro le remunerazioni eccessive nel ramo finanziario, convinto che simili misure non pregiudichino la libertà contrattuale. Secondo il Consiglio federale, un sistema d'indennizzi competitivo rimarrà possibile anche nel ramo finanziario[408].

Entro l'autunno 2010, il DFF – in collaborazione con i dipartimenti interessati – deve sottoporre al Consiglio federale un progetto di rapporto destinato alla consultazione relativo alle misure concernenti i sistemi salariali e le remunerazioni variabili. Per quanto concerne i diritti d'opzione dei collaboratori delle grandi imprese, il DFE è stato incaricato di sottoporre nel maggio 2010 le misure proposte dal Consiglio federale alle Commissioni parlamentari competenti.

406 Consiglio federale, Pianificazione vincolante per risolvere il problema *«too big to fail»*, comunicato stampa del 12.5.2010.

407 Cancelleria federale, Il Consiglio federale annuncia misure contro gli eccessi salariali presso le banche e le assicurazioni, comunicato stampa del 28.4.2010.

408 Il Consiglio federale ha anche spiegato che presentando il 5.12.2008 un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Contro le retribuzioni abusive» ha voluto confermare la necessità di un intervento per porre fine ai sistemi di rimunerazione irragionevoli e per incoraggiare le strutture salariali che hanno effetti positivi sulle prospettive delle imprese. Cfr. Il Consiglio federale annuncia misure contro gli eccessi salariali presso le banche e le assicurazioni, comunicato stampa del 28.4.2010.

2.9.4 Organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari

2.9.4.1 Misure adottate in materia di vigilanza

Analisi della vigilanza sui mercati finanziari

Per trarre insegnamenti per le autorità di vigilanza, la FINMA ha condotto un'analisi dettagliata della crisi finanziaria e dell'operato della CFB e ha esposto, nel suo rapporto del 14 settembre 2009 dal titolo «*Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*» (Crisi dei mercati finanziari e vigilanza), le misure messe in atto da allora e le lezioni tratte per quanto concerne le esigenze in materia di fondi propri, le norme relative ai rischi di liquidità, l'aumento del bilancio, l'analisi delle posizioni di rischio e la forza d'impatto della Commissione delle banche. Il rapporto serve inoltre come base per rispondere ai due interventi parlamentari (postulato 08.4039 del consigliere agli Stati Eugen David e mozione 09.3010 della Commissione dell'economia dei tributi del Consiglio nazionale) che incaricano il Consiglio federale di sottoporre al Parlamento un rapporto sulle lacune della vigilanza sui mercati finanziari[409].

Per rispondere ai due interventi parlamentari citati, il 10 novembre 2009 il DFF ha commissionato a due esperti indipendenti (Geiger e Green) lo studio delle lacune della vigilanza sui mercati finanziari e la formulazione di proposte di misure per rimediarvi. Presentati nel dicembre 2009[410] e nel gennaio 2010[411], le due perizie contengono numerose raccomandazioni (cfr. cap. 2.9.5).

Revisione del *Memorandum of Understanding* (MoU) tra la FINMA e la BNS (realizzata; MoU firmato il 23.2.2010)

Fondandosi sugli insegnamenti tratti dalla stretta collaborazione attuata durante e dopo la crisi finanziaria, la FINMA e la BNS hanno riveduto il MoU concluso nel maggio 2007 nel settore della stabilità finanziaria. Il nuovo MoU sarà la base sulla quale intensificare la cooperazione tra le due istituzioni.

Secondo la FINMA, il MoU definisce i settori d'interesse comune delle due istituzioni in materia di stabilità finanziaria e disciplina la loro cooperazione nel rispetto delle rispettive responsabilità legali e competenze decisionali. La revisione comporta tre novità:

1. l'istituzione di un comitato direttivo incaricato di gestire la cooperazione a livello strategico tra i due istituti. Il comitato direttivo si riunisce almeno due volte all'anno e fissa le priorità strategiche nei settori in cui hanno interessi comuni;
2. nei settori d'interesse comune, il MoU prevede che un'istituzione possa proporre all'altra di adottare misure nel quadro delle sue competenze o domandare all'altra di fornire informazioni;

409 FINMA, La FINMA ha presentato il rapporto sulla crisi finanziaria, comunicato stampa del 14.9.2009.

410 Geiger Hans, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*, 31.12.2009. (rapporto pubblico).

411 Green David, *The Conduct of Financial Supervision during the Financial Crisis. Expert advice for the Federal Finance Administration*, gennaio 2010 (rapporto pubblico).

3. per determinati lavori che esigono una ripartizione dei compiti, il MoU prevede una direzione esercitata congiuntamente dalla FINMA e dalla BNS.

Riorganizzazione della FINMA (realizzata)

Sei mesi dopo essere divenuta operativa il 1° gennaio 2009, la FINMA è stata riorganizzata. In origine, le strutture delle tre istanze preesistenti (CFB, Ufficio federale delle assicurazioni private [UFAP] e Autorità di controllo in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro sporco) erano state volutamente riprese senza grandi cambiamenti. L'obiettivo di questa riorganizzazione era di razionalizzare le strutture e di rafforzare la direzione. Inoltre, sono state create funzioni trasversali forti, quali la gestione dei rischi e l'*enforcement*. Tali riforme erano intese a garantire la permeabilità – insufficiente nelle tre istanze preesistenti – tra i diversi settori d'attività[412].

La riorganizzazione della vigilanza si è svolta secondo un approccio tridimensionale[413]. Due piccoli gruppi sono stati incaricati di operare una vigilanza «verticale» sull'insieme di ognuna delle due grandi banche. Due altri gruppi si sono occupati di un approccio «orizzontale»: un gruppo si è concentrato sull'*investment banking* e l'altro sul settore *Wealth Management/Asset Management* delle due grandi banche. Da ultimo, una parte della divisione Grandi banche ha assunto una funzione «trasversale» in materia di gestione dei rischi. Questo gruppo ha sorvegliato i modelli interni di calcolo delle esigenze in materia di fondi propri e la gestione dei rischi di liquidità. Inoltre, di concerto con la BNS, ha svolto un nuovo tipo di simulazione di crisi analizzando le potenziali perdite delle due grandi banche[414]. Ognuna delle tre dimensioni costituisce un filtro («Problemfilter») volto a consentire che, per ogni banca, un problema sia individuato in almeno una delle tre dimensioni della vigilanza.

2.9.4.2 Progetti in corso in materia di vigilanza

Obiettivi strategici della FINMA
(in corso di attuazione; orizzonte temporale tre anni)

Il 30 settembre 2009 la FINMA ha presentato i suoi sette obiettivi strategici[415] per gli anni 2010–2012. Approvati dal Consiglio federale, tali obiettivi le consentono di concretizzare il mandato legislativo attribuitole. Secondo la FINMA, questi settori tematici costituiscono la base per iniziative e progetti che dovranno essere concretizzati nei tre prossimi anni. Tutti questi obiettivi strategici hanno in comune l'intento di migliorare la protezione dei clienti. La missione principale della FINMA consiste nel proteggere i creditori, gli investitori e gli assicurati e costituisce pertanto il

412 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 10.
413 Risposte scritte del responsabile della divisione Grandi banche della CFB alle domande delle CdG del 30.10.2009, pag. 3.
414 FINMA, La FINMA informa sugli «stress test», comunicato stampa del 2.10.2009.
415 I sette obiettivi sono i seguenti: riduzione dei rischi sistemici e della complessità; miglioramento della tutela dei clienti; snellimento e ottimizzazione della regolamentazione; accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della vigilanza; attuazione di una valida vigilanza di mercato e di un *enforcement* incisivo; posizionamento ai fini di una stabilità internazionale e una forte integrazione dei mercati; consolidamento della FINMA in veste di autorità. Gli obiettivi sono pubblicati nel sito www.finma.ch.

fondamento della sua attività di vigilanza. Fra gli obiettivi, vanno in particolare citati i tre seguenti settori[416]:

- *riduzione dei rischi sistemici*: la FINMA, in stretta collaborazione con la BNS, si adopera per ridurre i rischi sistemici. Si tratta di migliorare la resistenza alle crisi del sistema finanziario svizzero e degli istituti finanziari che lo compongono senza ricorrere ad aiuti statali. In linea con le disposizioni internazionali, occorre studiare come devono essere organizzati gli istituti che esercitano una funzione sistemica importante affinché anche in condizioni di mercato difficili possano procedere a una suddivisione delle loro unità ed eseguire vendite parziali.
- *Accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della vigilanza*: l'applicazione coerente di un approccio orientato al rischio costituisce secondo la FINMA un elemento essenziale in tutti i settori di vigilanza. La FINMA intende analizzare e completare gli approcci e gli strumenti di vigilanza esistenti per permettere un'attuazione coerente della vigilanza orientata al rischio. L'elaborazione di nuovi parametri e di migliori meccanismi di rilevamento dei dati nonché il ricorso mirato a società di audit e a incaricati dell'inchiesta garantiranno che la FINMA rimanga un'autorità flessibile con una struttura snella.
- *Consolidamento della FINMA in veste di autorità*: la FINMA deve caratterizzarsi per strutture direttive e operative trasparenti, relazioni mirate con il pubblico e applicazione efficace delle disposizioni di legge in materia di vigilanza (*enforcement*). Deve anche essere rafforzata in quanto autorità, in particolare potenziando il proprio organico in base alle su specifiche esigenze (in particolare avvalendosi di persone che hanno già ricoperto ruoli direttivi nel campo della gestione finanziaria e de rischio). Salvo un eventuale ampliamento dei suoi compiti di vigilanza, a medio termine gli effettivi della FINMA non dovrebbero superare i 400 collaboratori.

Cooperazione internazionale con le autorità di vigilanza estere

Nel suo rapporto annuale, la FINMA menziona diverse attività nel settore della cooperazione internazionale. Si tratta innanzitutto di condurre un dialogo constante con le autorità di vigilanza dei Paesi partner ai massimi livelli, ma anche a livello operativo. Allo scopo di essere informata sugli sviluppi più importanti dei mercati finanziari e dei sistemi di vigilanza dei Paesi partner, la FINMA ha lanciato nel 2009 un monitoraggio dei Paesi che le permette di individuare possibili opzioni d'intervento e di definire obiettivi[417].

Secondo la FINMA, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari di tutto il mondo sono sollecitate da organi quali il FSB a meglio coordinare la vigilanza sui gruppi e conglomerati attivi a livello internazionale e a collaborare in modo ancora più stretto. Per una trentina di istituti finanziari grandi e complessi, il FSB prevede l'introduzione di *supervisory college* la cui missione è definire con i Paesi partecipanti la vigilanza a livello di gruppo e di semplificare lo scambio di informazioni tra le

416 FINMA, Obiettivi strategici della FINMA, pag. 4 e seg.
417 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 31.

autorità. Vista l'esperienza positiva fatta nel settore assicurativo[418] e allo scopo di attuare la sua Politica in materia di *enforcement*, la FINMA oganizzerà dei *supervisory college* anche nel settore della vigilanza bancaria, ovvero riunioni annuali incentrate sulle due grandi banche di tutte le autorità di vigilanza estere che rivestono un'importanza particolare per il gruppo interessato o per la FINMA. Questi *college* estesi completano la cooperazione transfrontaliera che finora, in materia di vigilanza bancaria, si basava prevalentemente su incontri bilaterali e, per quanto riguarda i due grandi istituti elvetici, su riunioni trilaterali periodiche con le principali autorità di vigilanza statunitensi e britanniche[419].

Politica della FINMA in materia di *enforcement* (in corso di attuazione)

Il 17 dicembre 2009 la FINMA ha concretizzato il suo obiettivo strategico «attuazione di una valida vigilanza di mercato e di un *enforcement* incisivo»[420]. Con il termine di *enforcement*, la FINMA intende l'imposizione di un'inchiesta finalizzata all'accertamento dei fatti allorquando vi sono sospetti di irregolarità o abusi, nonché l'applicazione coercitiva delle norme sulla vigilanza dei mercati finanziari. In caso d'infrazione, la FINMA ordina le misure necessarie per ripristinare l'ordine legale (se necessario con decisioni impugnabili mediante ricorso) o sanziona le irregolarità accertate. La sua Politica in materia di enforcement è articolata in 13 principi, che definiscono gli elementi centrali dell'*enforcement* in materia di mercati finanziari[421].

Rielaborazione delle circolari della FINMA concernenti il ricorso a società di audit (revisione e armonizzazione 2010, in corso)

Sia i sistemi di vigilanza dualistici sia quelli diretti prevedono il ricorso a società di audit. Stando al suo rapporto annuale, la FINMA ha analizzato l'impiego delle società di audit allo scopo di determinare se è eventualmente il caso di ridefinirlo. L'obiettivo è fare in modo che, nel sistema di vigilanza dualistico, l'intervento delle società di audit sia ancora meglio orientato alla situazione e ai rischi. Si tratta qui di derogare in modo mirato al sistema di vigilanza dualistico, quando ciò si rivela opportuno. Le circolari emanate dalle autorità che hanno preceduto la FINMA costituiscono sempre la base principale del sistema di revisione. Esse saranno attualizzate e armonizzate nel 2010[422].

418 Dal 2008 la FINMA ha allestito dei *supervisory college* (mondiali) per gruppi di assicurazione svizzeri attivi sul piano internazionale. I *supervisory college* hanno l'obiettivo di scambiare informazioni riguardanti i gruppi e le loro diverse entità, nonché di tessere relazioni di fiducia tra le autorità di vigilanza interessate. Questa collaborazione permette di conoscere meglio i gruppi assicurativi su un piano strategico organizzativo e finanziario. FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 38.

419 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 34.

420 FINMA, Politica in materia di *enforcement* della FINMA, 17.12.2009. cfr. anche *Basel Committee on Banking Supervision, Good Practice Principles on Supervisory Colleges Consultative document*, marzo 2010

421 FINMA, Rapporto annuale 2009, pag. 19.

422 FINMA, Rapporto annuale 2009 (pag. 73 della versione tedesca).

2.9.5 Valutazioni degli esperti sugli insegnamenti che le autorità svizzere hanno tratto dalla crisi

2.9.5.1 In materia di regolamentazione

Regolamentazione bancaria

Secondo gli esperti Tille e Wyplosz, incaricati dalle CdG di stilare una perizia, la Svizzera occupa una posizione di tutto rispetto nei processi di riforma decisi dopo la crisi finanziaria. La BNS e la FINMA, in collaborazione con il DFF, hanno proposto nuove misure di regolamentazione a partire dall'autunno 2008. Le principali misure – aumento dei fondi propri, limitazione dell'effetto leva e delle remunerazioni che incoraggiano la sistematica assunzione di rischio – figurano in termini quasi identici nelle proposte di Basilea. Ciò è indice, secondo Tille e Wyplosz, di una capacità di reazione e di decisione superiore a quella delle altre autorità di vigilanza, che spinse le banche elvetiche ad adattarsi presto alle future norme internazionali.

Anche Geiger[423] reputa che la FINMA abbia introdotto cambiamenti a livello di regolamentazione dei fondi propri e di modelli di remunerazione che a livello mondiale dovrebbero essere considerati esempi da seguire.

All'inizio del 2010, il FSB ha voluto verificare in che misura gli Stati membri rispettino i principi che esso ha emanato sull'assetto dei sistemi di remunerazione. Ha constatato che la Svizzera, rispetto ad altri Paesi, si trova in una fase molto avanzata dell'attuazione di tali principi e che normative appropriate sono già in vigore[424].

Nelle conclusioni della sua verifica annuale della politica economica svizzera nel 2009, il FMI raccomanda alla Svizzera di migliorare le disposizioni in materia di garanzia dei depositi bancari, che erano già state rivedute nel 2008, allo scopo di garantire, in caso di fallimento, un rimborso in tempi certi e una protezione sufficiente dei depositanti qualunque sia la dimensione della banca[425]. A fine marzo 2010, il FMI ha dichiarato di sostenere le misure adottate dalla Svizzera nonché le intenzioni della BNS e della FINMA riguardo alle esigenze in materia di fondi propri, alla limitazione del livello d'indebitamento delle grandi banche, ai sistemi di remunerazione e al nuovo regime delle liquidità[426]. Considerata la dimensione della piazza finanziaria svizzera, il FMI ritiene che le esigenze relative alla dotazione di capitale e alle liquidità debbano continuare a essere più severe di quanto stabilito dalle norme internazionali[427].

Too big to fail

Nel 2009 il FMI sottolineò che le misure adottate dalle autorità svizzere avevano contribuito a stabilizzare il sistema finanziario: tuttavia, a causa della problematica del *too big to fail,* il FMI reputava necessario che la vigilanza e la regolamentazione fossero ulteriormente rafforzate. Conformemente alla decisione delle autorità del

423 Geiger, 2009, pag. 11 e seg.
424 FSB, *Thematic Review on Compensation, Peer Review Report*, 30.3.2010, e DFF, Rapporto di valutazione del Financial Stability Board sui sistemi di remunerazione: la Svizzera è a buon punto, comunicato stampa del 7.4.2010.
425 *IMF, Switzerland – 2009 Article IV Consultation, Conclusions of the Mission,* 9.3.2009, pt. 16.
426 *IMF, Switzerland – 2010 Article IV Consultation, Conclusions of the Mission,* 23.3.2010, pt. 15.
427 DFF, Valutazione del FMI: la Svizzera ha gestito bene la crisi, comunicato stampa del 23.3.2010.

2008, gli standard in materia di capitale e di liquidità dovevano essere considerevolmente aumentati e superare di gran lunga i requisiti decisi sul piano internazionale[428]. A fine marzo 2010, il FMI ha menzionato, nelle conclusioni della sua verifica annuale, i lavori in corso della Commissione di esperti TBTF nominata dal Consiglio federale ed ha sottolineato che una volta approvate le nuove norme del Comitato di Basilea, le autorità dovranno provvedere all'adozione di misure sufficienti per risolvere il problema del *too big to fail*. Inoltre, il FMI ritiene necessario che siano presi in considerazione eventuali cambiamenti nell'organizzazione e nella struttura giuridica delle grandi banche. I miglioramenti in questo settore saranno utili all'economia svizzera e gioveranno alla reputazione della piazza finanziaria elvetica[429].

Secondo Geiger, la problematica del TBTF non può essere attenuata per mezzo di una vigilanza accresciuta, ma piuttosto mediante una migliore regolamentazione. L'esperto ritiene che sia urgente agire in questo ambito[430].

Secondo l'OCSE[431], anche se l'apparato della regolamentazione finanziaria svizzera è stato migliorato considerevolmente nel corso dell'ultimo decennio, dovranno essere adottate misure supplementari per contenere meglio i rischi sistemici. Le norme prudenziali applicabili alle due più grandi banche svizzere dovranno essere ben più rigorose di quelle più o meno equivalenti in vigore in altri Paesi. L'OCSE ritiene che, in considerazione dei particolari rischi che potrebbero derivare dal fallimento di una grande banca nel contesto svizzero, occorre vegliare affinché il rapporto di capitalizzazione e quello di indebitamento (*leverage*) dei due principali istituti siano fissati a un livello vicino ai valori più elevati effettivamente osservati dalle grandi banche internazionali.

2.9.5.2 In materia di vigilanza sui mercati finanziari

Scambio di informazioni e cooperazione tra autorità di vigilanza

Il FMI e gli esperti Geiger, Green, Tille e Wyplosz hanno tutti osservato che sono necessari miglioramenti sul fronte della cooperazione internazionale e dello scambio di informazioni. Secondo Geiger, la cooperazione internazionale con le autorità estere durante la crisi non ha funzionato[432]. Green raccomanda di intensificare lo scambio di informazioni con le autorità di vigilanza degli altri Paesi e di introdurre, per istituti complessi quali le grandi banche, una collaborazione diretta o di lungo respiro, a complemento degli incontri bilaterali o trilaterali e dei *college*[433].

Cooperazione tra le autorità svizzere

Per quanto concerne la cooperazione tra le autorità svizzere, dopo la crisi finanziaria sono state formulate diverse raccomandazioni, indirizzate essenzialmente alla BNS e alla FINMA. Conformemente al suo mandato, la BNS contribuisce alla stabilità del sistema finanziario, mentre la FINMA deve vegliare al buon funzionamento dei mercati finanziari. Secondo il FMI, la vigilanza microprudenziale e quella macro-

428 *IMF, 2009, Conclusions of the Mission,* pt. 4.
429 *IMF, 2010, Conclusions of the Mission,* pt. 16.
430 Geiger, 2009, pag. 26 seg.
431 OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE*, Svizzera, volume 2000/20, pag. 98.
432 Geiger, 2009, pag. 12 seg.
433 Green, 2010, pag. 5 e 6.

prudenziale coincidono in ragione dell'importanza delle due grandi banche; è dunque necessario definire più chiaramente le responsabilità della BNS e dell'autorità di vigilanza. Anche Geiger ritiene che questa cooperazione vada regolamentata sotto diversi aspetti e osserva che l'esigenza di una vigilanza macroprudenziale solleva questioni del tutto nuove. Per quanto concerne gli insegnamenti da trarre dalla crisi finanziaria, Geiger raccomanda che la BNS sia autorizzata a chiedere alla FINMA l'adozione di misure quando nutre dei timori circa la stabilità finanziaria[434]. Green suggerisce dal canto suo di intensificare la cooperazione quotidiana tra la FINMA e la BNS[435] e invita la Svizzera a esaminare se le relazioni tra il DFF e la FINMA/BNS non debbano essere maggiormente formalizzate, alla stregua di quanto avviene in altri Paesi[436].

Il FMI reputa che il MoU riveduto tra la BNS e la FINMA costituisca un passo nella buona direzione. Sottolinea altresì la necessità di garantire che i loro mandati rispettivi si fondino su un quadro legale corrispondente (in particolare per quanto concerne la raccolta di informazioni e le possibilità d'intervento)[437].

Riguardo allo scambio di informazioni con le autorità di vigilanza di altri Paesi, Green raccomanda di stipulare convenzioni analoghe al MoU concluso tra la FINMA e la BNS. Tali convenzioni potrebbero anche essere stipulate tra il DFF e i ministeri esteri coinvolti nella gestione delle crisi. Ciò permetterebbe di definire chiaramente i canali di contatto e le informazioni trasmissibili[438].

Secondo i professori Tille e Wyplosz, la questione della collaborazione tra autorità di vigilanza bancaria e banca centrale è delicata. In periodi di crisi, le due autorità devono avere accesso a tutte le informazioni e devono mirare allo stesso obiettivo. Gli esperti sono dell'avviso che non esista una soluzione perfetta. Attribuire la responsabilità alla banca centrale, come in Germania e in Spagna, garantisce un coordinamento ottimale, ma vi è l'inconveniente di creare un rischio potenziale di conflitto d'interessi: se fallisce nel suo compito di supervisore, la banca centrale deve, in qualità di prestatore di ultima istanza, «correggere» il proprio errore, mettendo così in gioco la propria credibilità monetaria. Inoltre, la Svizzera dispone di un supervisore unico indipendente (FINMA), ha cioè lo stesso modello adottato in Gran Bretagna. Visto dall'esterno, il coordinamento tra le autorità svizzere durante la crisi finanziaria ha funzionato bene, a differenza di quanto è avvenuto in Gran Bretagna.

Secondo l'OCSE, occorre attribuire un maggior peso alla sorveglianza macroprudenziale ed estenderla a tutte le componenti importanti del sistema finanziario. I compiti della BNS e della FINMA in materia di vigilanza macroprudenziale vanno precisati meglio ed ufficializzati. Conformemente al suo mandato legale di garante della stabilità del settore finanziario, la BNS dovrebbe assumere il comando e insieme alla FINMA, che continua ad essere l'organo di pubblicazione e diffusione, dovrebbe elaborare norme di vigilanza macroprudenziale. Alla BNS inoltre devono competere le prese di posizione ufficiali. La FINMA, infine, dovrebbe essere autorizzata a imporre sanzioni amministrative in caso di violazioni gravi delle sue normative[439].

434 Geiger, 2009, pag. 24, e Green, 2010, pag. 10.
435 Green, 2010, pag. 10.
436 Ibid., pag. 8.
437 *IMF, 2010, Conclusions of the Mission,* pt. 18.
438 Green, pag. 5.
439 OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE*, Svizzera, volume 2009/20, pag. 98.

Istituzione della FINMA

La FINMA ha iniziato la sua attività in un contesto di crisi il 1° gennaio 2009. Ma la sua istituzione non è una risposta alla crisi, dato che il suo concepimento era stato avviato molto prima.

Numerosi insegnamenti e raccomandazioni alle autorità di vigilanza sono stati formulati dalla FINMA stessa, ma anche dal FMI e da altri esperti. Nel 2009 il FMI osservò che l'elaborazione della nuova vigilanza finanziaria integrata costituiva una buona occasione per consolidare la vigilanza finanziaria. A suo avviso, la FINMA doveva sviluppare uno stile di vigilanza forte e intensificare la sua cooperazione con la BNS e i regolatori esteri. Il FMI propose di proseguire lo sviluppo dell'approccio dualistico intensificando l'esame sul terreno da parte del personale della FINMA e dedicando una grande attenzione ai punti deboli dei lavori delegati a società di audit[440]. Secondo Geiger, il processo di vigilanza «misto» e «dualistico» (vigilanza da parte di società di audit ai sensi della legge sulle banche, a loro volta sorvegliate dalla FINMA, e vigilanza complementare da parte della divisione Grandi banche) ha dimostrato grossi limiti nel corso della crisi finanziaria. Occorreva dunque riesaminare alla radice la questione globale dei tre gradi di controllo «revisione interna della banca», «società di audit ai sensi della legge sulle banche» e «esame diretto da parte della FINMA»[441]. Nel 2010 il FMI ha accolto favorevolmente il rafforzamento della vigilanza della FINMA, sottolineando tuttavia la possibilità di renderla ancora più efficace. Ha precisato che la FINMA dovrebbe accrescere le sue competenze di vigilanza allo scopo di procedere a indagini sul terreno in modo più attivo. Da ultimo, reputa che la FINMA debba garantire maggiormente l'indipendenza delle società di audit esterne, ad esempio remunerandole direttamente[442].

Secondo l'OCSE, la dotazione in personale della FINMA e le sue altre risorse dovrebbero essere sottoposte a verifiche regolari e frequenti, allo scopo di garantire che corrispondano alle responsabilità che le sono affidate[443].

Green ritiene che le risorse in personale della FINMA siano modeste, vista la complessità del sistema finanziario sul quale deve vigilare; a suo parere, non è esagerato prevedere, nel caso delle grandi banche, un incaricato alla vigilanza per ogni 10 000 impiegati. Nel caso in cui l'onere di lavoro dovesse aumentare, sarebbe opportuno contemplare l'aumento degli effettivi[444]. Green raccomanda inoltre di affidare alla FINMA il compito di contribuire alla stabilità del sistema finanziario, sul modello dell'articolo 5 capoverso 2 della legge sulla BNS[445].

Secondo Geiger, l'organizzazione e l'indipendenza della FINMA nei confronti del Consiglio federale e, di fatto, dell'Amministrazione federale risultavano indebolite, in particolare perché il consiglio di amministrazione deve sottoporre i suoi obiettivi strategici al Consiglio federale per approvazione – il che non è opportuno dal profilo della strategia di vigilanza – e perché il DFF ha la possibilità di influire sulla politica in materia di personale. Secondo l'esperto, queste restrizioni andranno eliminate[446]. Per quanto concerne gli strumenti di vigilanza previsti dalla legge, Geiger racco-

440 *IMF, 2009, Conclusions of the Mission,* pt. 17.
441 Geiger 2009, pag. 12, 21 seg.
442 *IMF, 2010, Conclusions of the Mission,* pt. 17.
443 OCSE, *Etudes économiques de l'OCDE*, Svizzera, volume 2009/20, pag. 98.
444 Green, 2010, pag. 23.
445 Ibid., pag. 24.
446 Geiger, 2009, pag.14 seg.

manda di introdurre una scala di misure progressive per i casi che vanno dallo «stato normale» al «rischio d'insolvenza» applicabili a tutte le banche. Inoltre, auspica un approccio proattivo volto a migliorare l'efficacia della vigilanza. Da ultimo, reputa che la FINMA debba intervenire in modo più rapido e risoluto, imponendo condizioni e infliggendo sanzioni in caso di inosservanza delle stesse[447]. Occorre dunque rafforzare l'autorità della FINMA in qualità di rappresentante del potere pubblico – così come lo è la polizia[448]. Geiger consiglia inoltre di riorganizzare la struttura direttiva della FINMA sul modello della BNS, dato che i compiti della FINMA hanno raggiunto un livello di complessità tale che un consiglio di amministrazione i cui membri operano a titolo accessorio risulta materialmente oberato[449].

2.10 Valutazioni e raccomandazioni

In questo capitolo, le CdG procedono anzitutto alla valutazione dei lavori preparatori condotti dalle autorità svizzere prima che scoppiasse la crisi (2.10.1), poi esaminano in modo critico la prassi di vigilanza della BNS e della FINMA nonché la capacità di questi istituti di individuare la crisi (2.10.2). Il capitolo 2.10.3 si occupa della valutazione del coordinamento e delle misure prese dalle autorità svizzere nel corso della crisi. Gli insegnamenti tratti dalla crisi sono oggetto del capitolo 2.10.4. I capitoli 2.10.5 e 2.10.6 trattano rispettivamente le valutazioni delle CdG in merito alle basi d'informazione del Consiglio federale e la gestione messa a punto da quest'ultimo nel corso della crisi finanziaria.

2.10.1 Preparativi delle autorità relativi all'organizzazione di crisi

Già dalla fine degli anni Novanta, la BNS, la CFB e l'AFF condussero riflessioni sulle strutture di coordinamento e di direzione in caso di crisi finanziaria, e in tempi più recenti sulle opzioni d'intervento in caso di tracollo di una grande banca svizzera. Di conseguenza, quando si manifestò la crisi finanziaria e si pose la questione del sostegno statale a UBS, le autorità svizzere disponevano già di un'organizzazione di crisi articolata, di riflessioni avanzate sugli scenari di crisi di una grande banca e di una certa esperienza di collaborazione. Per contro, gli scenari non prendevano in considerazione una crisi del sistema finanziario nel suo insieme e l'organizzazione di crisi non disponeva di piani operativi. Non esisteva nemmeno una decisione di principio in merito a un eventuale impegno finanziario della Confederazione per salvare una grande banca.

Parallelamente, la BNS e la CFB avevano adattato la loro organizzazione alle sfide poste dalla concentrazione nel settore bancario svizzero e alla complessità crescente dell'attività delle grandi banche. A tale scopo avevano anche esteso i loro contatti internazionali e avevano acquisito uno statuto rispettato in seno a diverse istituzioni internazionali.

447 Ibid., pag. 23.
448 Ibid., pag. 25.
449 Ibid., pag. 15 seg. Per ulteriori dettagli in merito a questa problematica e al rafforzamento dell'indipendenza della FINMA, cfr. anche Green, 2010, pag. 12 segg.

I lavori relativi alla nuova legge sulla vigilanza dei mercati finanziari attestano anch'essi la volontà delle autorità di adattarsi all'evoluzione del settore finanziario svizzero.

Questi elementi testimoniano della presa di coscienza dei rischi crescenti legati alla dimensione dei due più grandi istituti bancari svizzeri, alla complessità delle loro attività e all'importanza della piazza finanziaria nell'economia nazionale.

Le CdG hanno accertato che le autorità elvetiche avevano riconosciuto tali rischi e adottato misure preparatorie. Esse non nutrono alcun dubbio sul fatto che le strutture realizzate abbiano offerto un quadro propizio alla collaborazione e alla definizione del pacchetto di misure a favore della stabilità del sistema finanziario, anche se non erano ancora stati elaborati piani operativi.

In seno all'organizzazione di crisi il DFF prende la direzione degli affari qualora il coinvolgimento della Confederazione risulti probabile. Per contro, l'organizzazione di crisi non prevede un ruolo o modalità specifiche per quanto concerne il coinvolgimento del Consiglio federale. Per quanto le CdG abbiano potuto constatare, il Consiglio federale non ha in nessun momento condotto una riflessione sul suo ruolo o sulla necessità e l'opportunità del suo coinvolgimento nella fase che ha preceduto la decisione in merito a un eventuale pacchetto di misure. Secondo le CdG, invece il coinvolgimento del Consiglio federale in tale struttura è assolutamente necessario. Una crisi finanziaria ed economica può avere conseguenze gravi per la società, per i cittadini e per la sicurezza del Paese. Per le CdG è dunque incomprensibile che il Consiglio federale non sia stato coinvolto nel dispositivo d'organizzazione di crisi e che, in definitiva, il suo ruolo si sia ridotto a quello di «ultimo decisore» di misure alla cui elaborazione non aveva partecipato.

Raccomandazione 1

Le CdG invitano il Consiglio federale a definire il proprio ruolo e coinvolgimento nell'organizzazione di crisi. A tal scopo, il Consiglio federale stabilisce da quando e come debba essere informato e coinvolto attivamente nella gestione e nel controllo della crisi.

2.10.2 Interventi e competenze delle autorità in materia di individuazione precoce e di vigilanza

Ben prima che la crisi scoppiasse, la BNS e la CFB avevano espresso le loro preoccupazioni (tra l'altro nei rapporti di gestione) in merito ai bilanci in crescita delle grandi banche, alla gestione dei rischi e alla problematica dei fondi propri insufficienti. Altri attori, tra i quali la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), erano stati più espliciti nei loro avvertimenti sottolineando i pericoli legati al mercato ipotecario americano, considerato una bomba a orologeria.

Nonostante questi indizi e in considerazione degli avvenimenti, le CdG giungono alla conclusione che le autorità svizzere hanno fallito sul fronte dell'individuazione della crisi, come del resto la maggior parte delle autorità a livello mondiale. La questione del «*too big to fail*» non era ancora stata sollevata o quantomeno non suscitava dibattiti. Ciò può essere spiegato in parte dal fatto che gli utili delle due

grandi banche raggiunsero livelli storici e, all'epoca, lasciarono poco spazio al dubbio riguardo alla salute finanziaria o alla qualità delle opzioni strategiche dei due istituti.

Le CdG ritengono anche che le autorità si siano accontentate dei risultati dei loro primi accertamenti. L'incapacità di individuare prontamente una crisi di una simile ampiezza solleva inoltre numerosi interrogativi sulla pertinenza degli obiettivi e sull'adeguatezza degli strumenti della vigilanza sui mercati finanziari. È vero che nei suoi rapporti di gestione, come pure nell'ambito della cooperazione internazionale, la CFB ha sottolineato l'importanza di un'efficiente gestione dei rischi. Tuttavia non ha fatto confluire le sue conoscenze teoriche nella prassi di vigilanza, in particolare su UBS. In particolare, omise di procedere a chiarimenti approfonditi e addirittura di prevedere oneri riguardo ai rischi giuridici o reputazionali, e ciò sebbene la struttura dei rischi di UBS avrebbe dovuto sollevare molteplici interrogativi.

Queste carenze mostrano, secondo le CdG, che sono necessari importanti miglioramenti, dato che la Svizzera è particolarmente sensibile e il suo equilibrio dipendente dalla stabilità delle sue due grandi banche. L'eccezionale dimensione e l'estrema concentrazione – in particolare se raffrontata con altri Stati – del suo settore bancario impongono alla Svizzera di non essere soltanto «nella media» in materia di gestione delle crisi e di vigilanza finanziaria, ma al contrario, di situarsi tra i migliori per quanto concerne l'individuazione precoce, le riforme in ambito internazionale e l'attuazione delle *best practices* in materia di vigilanza bancaria.

Le principali difficoltà delle autorità svizzere in materia di individuazione tempestiva delle crisi sui mercati finanziari sono dovute, secondo le CdG: 1. alla dipendenza della CFB/FINMA dalle informazioni trasmesse da terzi (banche, banche centrali, società di audit, agenzie di rating), 2. al fatto che, segnatamente la CFB/FINMA, non fa seguire alle proprie critiche o osservazioni passi concreti 3. alla mancanza di spirito critico di tutte le autorità coinvolte.

1. L'esame della vigilanza delle grandi banche praticata dalla CFB nel corso della crisi finanziaria ha messo in evidenza un'estrema e preoccupante dipendenza dalle informazioni trasmesse da altri organi, in particolare dalle grandi banche. Il quadro della situazione di cui disponeva la CFB era pertanto più o meno identico a quello della banca. Questo rapporto di dipendenza è evidenziato anche dalla fiducia che da sempre la BNS, la CFB e le banche stesse ripongono nelle valutazioni delle agenzie internazionali di rating. Quest'ultime avevano attribuito il giudizio migliore possibile (tripla A) alle posizioni che in seguito si rivelarono per lo meno a rischio (i cosiddetti *troubled assets*). La correttezza di queste valutazioni non fu mai messa in dubbio, né in Svizzera né all'estero.

   Secondo le CdG, è dunque necessario esaminare le possibilità di dotare la FINMA di una maggior capacità di condurre inchieste autonome e concludenti presso le grandi banche e gli altri grandi istituti, affinché possa verificare informazioni che non le appaiano sufficientemente fondate o riconoscere le lacune nascoste.

2. Le CdG deplorano da un lato che agli indizi di crisi rilevati dalla BNS e dalla CFB (cfr. cap. 2.3.1 e 2.3.2) non sia stata riservata la giusta attenzione e, dall'altro, che le osservazioni critiche della CFB nei confronti delle società di audit nonché nei confronti di UBS non abbiano portato più rapidamente a misure concrete.

3. Pur comprendendo che la FINMA debba potersi basare su informazioni esterne, le CdG si aspettano che l'autorità di vigilanza usi un maggior spirito critico nel trattamento delle informazioni di cui dispone e che ne verifichi per tempo la fondatezza. Secondo le CdG, si tratta del compito centrale di un'autorità di vigilanza, la quale deve essere in grado di paragonare in modo critico le sue diverse fonti d'informazione, siano esse le banche, la BNS o organi internazionali. Esse ritengno inoltre che sia opportuno mettere a confronto le informazioni provenienti dalle diverse banche vigilate, aspetto che non è stato sufficientemente considerato nella fase di individuazione della crisi.

Alla luce di queste constatazioni, le CdG giungono da un lato alla conclusione che un chiarimento e una definizione più precisa degli obiettivi siano necessari per poter formulare esigenze chiare e realistiche rispetto ai ruoli e alle responsabilità delle autorità e, dall'altro, che si debba procedere a un'analisi dell'organizzazione, dei mezzi e degli strumenti, affinché le autorità dispongano di armi pari per far fronte alle sfide poste dalle grandi banche e dagli altri istituti sui quali esercitano la vigilanza.

Le CdG non condividono la conclusione formulata dal Consiglio federale nel rapporto del 12 maggio 2010[450] secondo cui non è più necessario legiferare in materia.

Raccomandazione 2

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare e a proporre, d'intesa con la FINMA e la BNS, le modifiche legislative che consentano, da un lato, di assegnare obiettivi pertinenti e precisi alle autorità preposte alla vigilanza dei mercati finanziari o alla stabilità finanziaria della Svizzera e, d'altro lato, di attribuire loro le competenze necessarie per conseguire detti obiettivi.

Alla luce delle esperienze e di determinate prassi che si sono dimostrate efficaci all'estero (p. es. impiego di collaboratori dell'autorità di vigilanza direttamente negli istituti bancari), le CdG sono persuase che la prassi di vigilanza svizzera debba essere migliorata. In particolare, la FINMA deve concretizzare rapidamente gli obiettivi strategici definiti nel settembre 2009.

Raccomandazione 3

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare le misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi e di presentare un rapporto entro la metà del 2012.

Ad avviso delle CdG, la BNS e la FINMA devono diversificare maggiormente le fonti d'informazione. Infatti, esiste il rischio che le voci più critiche non siano prese

450 DFF, Conclusioni a seguito della crisi dei mercati finanziari per la vigilanza sui mercati finanziari, comunicato stampa del 12.5.2010.
Consiglio federale, L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro, rapporto del 12.5.2010 in adempimento del postulato David 08.4039 e della mozione CET-N 09.3010.

sufficientemente in considerazione, anche quando offrono spunti importanti di riflessione e indizi per l'individuazione precoce delle crisi. Le CdG sono persuase che la BNS e la FINMA debbano evitare questo isolamento (*groupthink*) e sviluppare i contatti, le strutture e i canali di informazione per colmare questa lacuna. Occorre che in futuro la BNS e la FINMA dispongano di rapporti istituzionalizzati con esperti indipendenti.

Raccomandazione 4

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere, d'intesa con la FINMA e la BNS, le misure necessarie per ridurre al massimo i rischi legati all'isolamento *(groupthink*).

Secondo le CdG, l'individuazione precoce esige da parte delle autorità un coordinamento ottimale a livello di scambio di informazioni. La stabilità del sistema finanziario svizzero è fortemente dipendente dalla qualità della vigilanza sulle banche. Inversamente, la vigilanza sulle banche dipendente notevolmente dalla qualità delle analisi sulla stabilità dei sistemi finanziari svizzero e internazionale. Pertanto, una collaborazione intensa, stretta e regolare tra la BNS e la FINMA è una condizione indispensabile affinché la stabilità del sistema finanziario sia garantita e la vigilanza sulle banche sia efficace.

Le CdG hanno preso atto con soddisfazione della revisione del MoU tra la FINMA e la BNS volta a rafforzare la collaborazione nel settore della stabilità finanziaria. Secondo le CdG, sarà anche opportuno verificare – al più tardi entro un anno – quale apporto potrà essere fornito in questo settore dalla nuova Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali, e ciò nel rispetto dell'indipendenza della BNS e della FINMA.

Raccomandazione 5

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere le misure necessarie a chiarire il ruolo e le competenze delle diverse autorità nonché a garantire la trasparenza e l'ottimizzazione dei processi decisionali. La BNS e la FINMA devono svolgere un ruolo centrale nell'elaborazione di proposte e di misure. Scopo di questi miglioramenti è permettere una collaborazione ottimale tra la BNS, la FINMA e il DFF.

Le CdG constatano che nel seno stesso della CFB gli scambi di informazioni tra i collaboratori che si occupano della vigilanza su UBS e quelli che si occupano della vigilanza su Credit Suisse sono state chiaramente insufficienti.

Raccomandazione 6

Le CdG invitano il Consiglio federale ad accertare entro un anno che i processi e la nuova organizzazione della FINMA siano adeguati ai suoi compiti, che sia assicurata una comunicazione di qualità tra i suoi servizi e che sia garantito lo scambio di informazioni necessario allo svolgimento dell'attività di vigilanza.

2.10.3 Coordinamento e interventi delle autorità nel corso della crisi

Conformemente al suo mandato legale, la BNS intervenne su diversi piani per adempiere i suoi compiti riguardo alla stabilità finanziaria. Già a partire dall'agosto 2007, iniettò importanti dosi di liquidità sui mercati per evitare il prosciugamento dei mercati interbancari. In seguito, reagì ai rischi insiti nella crisi finanziaria adeguando, ad esempio, la sua politica monetaria ovvero riducendo rapidamente i tassi d'interesse alla fine del 2008. Per finire, intervenne massicciamente a favore di UBS rilevando attivi illiquidi e contribuendo in modo decisivo a ristabilire la fiducia nei confronti della banca. Secondo le CdG, la gestione della crisi, le misure prese dalla BNS e il suo coordinamento con le altre banche centrali furono fin dall'inizio efficaci e di grande qualità.

Subito dopo lo scoppio della crisi, la CFB si avvalse di diverse misure quali il monitoraggio rafforzato delle grandi banche, l'inasprimento delle esigenze minime in materia di fondi propri, l'adeguamento del proprio metodo di vigilanza e la definizione di diverse esigenze speciali per le grandi banche in difficoltà. La CFB ristrutturò inoltre la divisione preposta alla vigilanza sulle grandi banche e tenne UBS e Credit Suisse sotto stretta sorveglianza. La CFB analizzò una grande quantità di informazioni ed intervenne presso le grandi banche, per esempio nei settori gestione dei rischi, dotazione di fondi propri, vendita di attivi illiquidi, personale dirigente. La preparazione del pacchetto di misure rappresentò il punto culminante della crisi e pretese dalla CFB un impegno importante non soltanto in termini di partecipazione all'allestimento delle opzioni d'intervento statale, ma anche di fornitura regolare di informazioni sulla situazione complessiva di UBS. Non da ultimo su questa base, la BNS poté eseguire il trasferimento di attivi illiquidi da UBS al fondo di stabilizzazione.

Il DFF seguì con attenzione la situazione e, nella primavera del 2008, partecipò con grande impegno all'elaborazione delle opzioni d'intervento. Nel settembre 2008, quando l'intervento statale divenne sempre più probabile e dopo pochi giorni inevitabile, il presidente della Confederazione, il capo supplente del DFF e il capo del DFE finalizzarono con l'AFF, la BNS e la CFB il pacchetto di misure riguardo alla partecipazione della Confederazione, prima di sottoporlo alla decisione del Consiglio federale. La valutazione della gestione della crisi da parte del DFF e del Consiglio federale segue nel capitolo 2.10.6.

Le CdG condividono le opinioni delle organizzazioni internazionali – quali il FMI e l'OCSE – nonché degli esperti incaricati dal Consiglio federale e dalle CdG, secondo cui le misure adottate dalle autorità svizzere sono state appropriate, visto l'impatto positivo sulla stabilità finanziaria ed economica del Paese.

Secondo le CdG, queste misure – efficaci, adatte alla situazione e finanziariamente sostenibili per la Confederazione – sono state adottate nel momento giusto[451]. Esse sottolineano inoltre il coinvolgimento attivo e l'eccellente reputazione delle autorità svizzere in seno agli organi internazionali, prima, durante e dopo la crisi.

2.10.4 Insegnamenti tratti dalle autorità

I numerosi interventi parlamentari sul piano nazionale e le non meno numerose discussioni a livello internazionale illustrano la volontà e la necessità di trarre i necessari insegnamenti dalla crisi.

Le CdG sottolineano che a due anni dall'aggravarsi della crisi finanziaria che ha indotto le autorità svizzere a sviluppare opzioni d'intervento in caso di fallimento di UBS (marzo 2008), la finestra temporale propizia per procedere ad adeguate riforme si sta chiudendo. Se le problematiche della politica salariale e dei bonus delle grandi banche, della vigilanza sulle banche, della stabilità finanziaria e del *too big to fail* sono state riconosciute, è ora indispensabile concretizzare rapidamente le necessarie misure e metterle in atto. Secondo le CdG questi lavori non possono assolutamente essere rimandati.

Raccomandazione 7

Le CdG invitano il Consiglio federale a studiare attentamente le raccomandazioni formulate dagli esperti Geiger e Green[452] su incarico del Consiglio federale e a riferire entro fine 2010 sul seguito dato a tali raccomandazioni.

2.10.5 Basi d'informazione del Consiglio federale

Tra il dicembre 2007 e l'aprile 2008 il Consiglio federale non venne informato dei preparativi alla crisi che stavano impegnando il DFF, la BNS e la CFB, anche se si trattava del momento chiave per l'intervento del DFF. In quel periodo, UBS registrò perdite massicce (alla fine del terzo e soprattutto del quarto trimestre 2007), l'organizzazione di crisi fu attivata e dopo l'allarme lanciato dalla BNS e dalla FINMA il DFF partecipò attivamente all'elaborazione delle opzioni di intervento.

451 Per la Confederazione, l'esercizio si è concluso con un utile di 1,2 miliardi di franchi. Il fondo di stabilizzazione istituito tra la BNS e UBS prevedeva il rilevamento di strumenti finanziari da UBS per un importo massimo di 60 miliardi di dollari. Nel febbraio 2009, UBS e la BNS decisero congiuntamente di ridurre il totale degli attivi e dei passivi rilevati, portandolo a 38,7 miliardi di dollari. Nel 2009 fu possibile vendere diverse posizioni rilevate. Il ricavo corrispondente e i rimborsi sui titoli e gli interessi incassati permisero di rimborsare una parte del prestito della BNS, diminuito così a 17,7 miliardi di dollari alla fine del primo trimestre 2010 (BNS, rapporto di gestione 2009, pag. 164; BNS, comunicato stampa del 14.5.2010 sul rapporto intermedio al 31 marzo 2010 (in de e fr).

452 Geiger Hans, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*, 31.12.2009. (rapporto pubblico).
Green David, *The Conduct of Financial Supervision during the Financial Crisis. Expert advice for the Federal Finance Administration*, gennaio 2010. (rapporto pubblico).

Di conseguenza, le CdG sono giunte alle due conclusioni seguenti:

- il capo del DFF fu ben informato da parte dell'AFF, della BNS e della CFB, ma non mise sufficientemente al corrente il Consiglio federale, giustificando questo atteggiamento con il timore di una fuga di indiscrezioni (impatto sulla borsa). Per questo motivo, il capo del DFF gestì questo dossier in modo individuale e non volle coinvolgere il Consiglio federale;
- i membri del Consiglio federale si accontentarono di questa situazione e non si informarono sufficientemente. Non si sono dunque assunti le loro responsabilità.

Se, per certi versi, la politica di comunicazione molto restrittiva da parte del capo del DFF può essere capita, vista la natura molto sensibile delle informazioni e le conseguenze gravi che la loro diffusione avrebbe provocato, le CdG sono scioccate dal fatto che il Consiglio federale sembra non poter lavorare in un clima di fiducia e di riservatezza (la decisione di non menzionare le discussioni concernenti l'oggetto «crisi finanziaria» nei verbali del Consiglio federale è sintomatica di questa situazione). Le CdG ritengono che la stabilità del Paese, addirittura la sua sicurezza, non possano essere minacciate dal fatto che i suoi sette più alti dirigenti non sono in grado di garantire che un'informazione confidenziale resti all'interno del Collegio.

Per le CdG è importante che il Consiglio federale prenda tutte le misure utili e necessarie a garantire la riservatezza e la tracciabilità delle sue sedute[453].

2.10.6 Gestione della crisi finanziaria

Fino al gennaio 2008, momento in cui la BNS e la FINMA allarmarono il capo del DFF, quest'ultimo rispettò la ripartizione delle competenze e lasciò loro il compito di intervenire. In seguito e fino al settembre 2008 – momento in cui l'aiuto statale a UBS divenne inevitabile – la gestione della crisi passò nelle mani del capo del DFF. Durante questo periodo, il Consiglio federale e la sua Delegazione per gli affari economici non furono coinvolti nella gestione della crisi; a ciò si aggiunge che ricevettero solo poche o nessuna informazione nonostante la situazione venne giudicata grave già a partire dal gennaio 2008.

Nell'aprile 2008 il capo del DFE venne consultato in merito alle opzioni di intervento elaborate dal DFF, dalla BNS e dalla CFB, viste le conseguenze economiche che il tracollo di una grande banca avrebbe potuto avere. Stando al capo del DFE, anche il presidente della Confederazione venne informato. Secondo le CdG, i membri del Consiglio federale che disponevano di questa informazione avrebbero dovuto informare l'intero Collegio.

Tra l'aprile 2008 e il settembre 2008, ovvero durante cinque mesi, il Consiglio federale non trattò la crisi finanziaria. Allora, il capo del DFF dava la preferenza a una soluzione che non comportasse l'intervento diretto dello Stato, ciò che a suo avviso giustificò la scelta di informare il Consiglio federale in modo limitato o addirittura di non informarlo del tutto.

453 Cfr. cap. 3.6.5.1.1 (mozione 2).

Le CdG concludono di conseguenza che prima del settembre 2008 il Consiglio federale non fu coinvolto in nessun modo nella gestione della crisi finanziaria.

A partire dal 21 settembre 2008, invece, il Consiglio federale venne coinvolto perché la situazione di UBS e l'assenza del capo del DFF lo esigevano. Da quel momento il presidente della Confederazione guidò l'intervento della Confederazione, sostenuto in particolare dal capo del DFGP, che svolse dunque appieno la sua funzione di supplente del capo del DFF.

Le CdG constatano che la strategia seguita dal presidente della Confederazione, tesa a mobilitare la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici allo scopo di garantire una decisione positiva del Consiglio federale sul pacchetto di misure, ha funzionato. Tuttavia, la funzione di una delegazione del Consiglio federale è preparare un oggetto in vista della sua trattazione in Consiglio federale e non certo annullare il processo decisionale del Consiglio federale in una situazione tanto difficile quanto quella di una crisi finanziaria. Ciò equivale, secondo le CdG, a privare il Collegio della sua responsabilità collettiva.

I membri del Consiglio federale che non facevano parte della Delegazione criticarono la procedura seguita. Le CdG condividono questa critica. Infatti, i tre membri in questione del Consiglio federale dovettero prendere una decisione un giorno dopo essere stati informati della proposta (riguardante un impegno della Confederazione di sei miliardi di franchi che implicava di fatto l'impegno di 60 miliardi di dollari della BNS).

Analogamente, la DelFin dovette approvare la decisione del Consiglio federale qualche ora dopo averne preso atto per la prima volta e un giorno dopo essere stata convocata. Le CdG ritengono che la DelFin debba disporre di un lasso di tempo adeguato per prendere atto di un simile dossier.

Mentre i dirigenti di Credit Suisse furono almeno in parte messi al corrente del pacchetto di misure il 12 ottobre 2008, è particolarmente scioccante che tre consiglieri federali siano stati informati alla vigilia della decisione e la DelFin il giorno stesso, cioè tre giorni più tardi di Credit Suisse. Le CdG non possono capire né accettare questo modo di procedere.

Visto quanto precede, le CdG constatano che:

- il Consiglio federale non ha assicurato la gestione politico-strategica della crisi finanziaria;
- il Consiglio federale si è attivato soltanto quando ha dovuto prendere decisioni concernenti il pacchetto di misure, ovvero il 2 e il 15 ottobre 2008;
- il Consiglio federale non ha riflettuto su possibili opzioni d'intervento in caso di aggravamento della crisi;

– la gestione politico-strategica da parte del Consiglio federale funziona male, e ciò nonostante le ripetute raccomandazioni in materia formulate dalle CdG in occasioni di precedenti ispezioni[454];
– il Consiglio federale sembra non disporre dei mezzi più elementari per un lavoro di squadra in situazioni di crisi.

Raccomandazione 8

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire un sistema di gestione politico-strategica fondandosi sulle raccomandazioni delle CdG fatte in occasione di precedenti inchieste in materia (condotta politico-strategica da parte del Consiglio federale, affare Tinner, nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, ecc.).

Raccomandazione 9

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire, al suo livello, un efficace sistema di vigilanza e di individuazione precoce delle crisi.

3 Inchiesta II: reazione delle autorità svizzere di fronte alla consegna di dati dei clienti UBS agli Stati Uniti

3.1 Introduzione

3.1.1 Premesse

Dal mese di febbraio 2008 le autorità americane iniziarono a chiedere con sempre maggiore insistenza la consegna immediata dei dati relativi ai clienti americani di UBS sospettati di aver truffato il fisco americano. In caso di mancata consegna, il Dipartimento di giustizia americano minacciava di perseguire penalmente UBS negli Stati Uniti. Per evitare che UBS fosse messa in stato d'accusa e, quindi, che tanto la banca quanto la stabilità del sistema finanziario elvetico ne risultassero compromesse, il 18 febbraio del 2009 la FINMA ordinò la trasmissione immediata di un numero circoscritto di dati di clienti alle autorità statunitensi. Considerata la portata della minaccia che incombeva sulla banca e sull'intero sistema finanziario elvetico, la FINMA ritenne che il provvedimento preso fosse, in quel momento, inevitabile.

454 Riforma dell'Amministrazione (cfr. Rapporto annuale 2008 delle Commissioni della gestione e della Delegazioni delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 23.1.2009, cap. 3.6.3 (FF **2009** 2141).
Caso Tinner: legalità delle decisioni del Consiglio federale e adeguatezza della sua gestione del caso. Rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 19.1.2009 (FF **2009** 4353).
Circostanze della nomina di Roland Nef a capo dell'esercito. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 28.11.2008 (FF **2009** 2879).
Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 5.9.2007 (FF **2008** 1687).
La gestione politico-strategica del Consiglio federale. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione, trasmesso e pubblicato dalle Commissioni della gestione delle Camere federali il 16 e 26.2.2010 (FF **2010** 2697).

Così facendo, la FINMA rispondeva alla richiesta formulata a suo tempo dal Consiglio federale alla CFB di intraprendere le misure necessarie per salvare UBS.

L'intervento della FINMA evitò un'azione penale contro UBS, ma gli Stati Uniti non erano ancora del tutto soddisfatti: la pressione sulla banca e sul Paese restava forte. Di qui la revisione, nell'estate del 2009, della Convenzione di doppia imposizione tra Svizzera e Stati Uniti e la firma dell'accordo di assistenza amministrativa su UBS.

La decisione della FINMA di trasmettere alle autorità americane i dati di alcuni clienti UBS si iscriveva di fatto in una procedura di assistenza amministrativa avviata dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) nel luglio del 2008 dietro domanda dell'*Internal Revenue Service* (*IRS*) e rendeva privi di oggetto i procedimenti in corso.

3.1.2 Oggetto dell'inchiesta

Considerato il contesto sopra esposto e in ottemperanza al loro mandato legale (di garantire l'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali[455]), le CdG decisero di esaminare a fondo la reazione delle autorità svizzere agli eventi che avevano condotto, nel febbraio del 2009, alla consegna agli Stati Uniti dei dati di alcuni clienti americani di UBS.

Le CdG incaricarono il loro gruppo di lavoro di ripercorrere le mosse delle autorità svizzere (Consiglio federale e Amministrazione federale; CFB/FINMA) in risposta alle domande di informazioni che le autorità americane (*DOJ*, *IRS*, *SEC*) avevano formulato dalla fine del 2007 all'inizio del 2008. Nell'adempiere a questo mandato, il gruppo di lavoro doveva tenere conto del ruolo centrale rivestito da UBS, oltre che di quello svolto dalle autorità svizzere e americane.

Il gruppo di lavoro doveva quindi concentrarsi essenzialmente sui ruoli assunti dalle varie autorità svizzere, sulla loro cooperazione e sul coordinamento delle loro attività. Anche in questa fase dell'inchiesta si doveva inoltre prestare particolare attenzione alla funzione e alla responsabilità del Consiglio federale.

3.1.3 Periodo oggetto dell'inchiesta e struttura del rapporto

L'inchiesta ha inizio nel gennaio del 2001 con l'entrata in vigore del nuovo accordo sulla ritenuta d'imposta, il *Qualified Intermediary Agreement, (QIA*), destinato a regolare le relazioni tra l'autorità fiscale americana (l'*IRS*) e le banche estere, e si conclude nel 2009 con una serie di eventi che conducono alla consegna, il 18 febbraio, dei dati di alcuni clienti UBS alle autorità statunitensi.

La vicenda UBS negli Stati Uniti fu caratterizzata da diversi episodi inattesi; per questa ragione si è deciso di suddividere il presente rapporto in tre parti: le prime due offrono una descrizione cronologica degli eventi illustrando nel contempo il ruolo svolto dalle autorità svizzere coinvolte. Nella terza parte vengono presentate

455 Cfr. art. 169 Cost. e art. 26 e 52 LParl.

una valutazione dei fatti e le conclusioni sull'operato delle autorità svizzere in tutta la vicenda.

La prima parte copre il periodo compreso tra il 1° gennaio del 2001, data dell'entrata in vigore del *QIA* negli Stati Uniti, e il 7 marzo del 2008, data in cui le autorità svizzere si riunirono per affrontare la questione. Oggetto della seconda parte è il periodo che segue questa riunione e che si estende fino alla consegna dei dati UBS alle autorità americane il 18 febbraio 2009. Nella terza parte, infine, viene valutato nel dettaglio l'operato delle autorità svizzere coinvolte nella vicenda e vengono presentate le conclusioni tratte dalle CdG in una prospettiva futura.

3.2 Cause e sviluppi della vicenda UBS negli Stati Uniti (2001–7.3.2008)

3.2.1 Prima fase: dal 2001 all'autunno del 2007

3.2.1.1 La Convenzione di doppia imposizione del 1996 (CDI)

Le operazioni bancarie transfrontaliere generano dividendi o interessi, ossia introiti sotto forma di redditi da capitale, che vengono tassati dalle autorità fiscali. Anche le eredità o le successioni possono essere all'origine di transazioni oltre frontiera, se le pratiche amministrative ad esse relative sono sbrigate in un Paese mentre i proventi cui danno luogo sono versati in un altro. In questi casi sorge il problema di dove tassare tali proventi, ossia se nel Paese in cui ha sede la banca o in quello in cui risiede il cliente. Se fossero soggette a doppia imposizione (ossia in entrambi i Paesi), le transazioni transfrontaliere diventerebbero troppo onerose per i clienti e perderebbero quindi qualsiasi interesse. Per questo, nel 1951, la Svizzera e gli Stati Uniti sottoscrissero una convenzione volta a evitare la doppia imposizione. La Convenzione del 9 luglio 1951 tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America intesa a evitare i casi di doppia imposizione in materia di imposte sulla massa successoria e sulle quote ereditarie, chiamata per ragioni di semplicità Convenzione di doppia imposizione (CDI), stabilisce le regole per la definizione del domicilio fiscale al fine di evitare che una persona fisica o giuridica sia tassata due volte.

Le trattative tra la Svizzera e gli Stati Uniti in vista di una nuova CDI iniziarono nel 1980. Poiché gli Stati Uniti rappresentano il terzo e il quarto partner principale della Svizzera a livello rispettivamente di esportazioni e importazioni, era particolarmente importante per l'economia elvetica affrontare la questione delle imposte nel quadro della revisione della CDI. Durante le trattative, che si protrassero fino al 1996, gli Stati Uniti cercarono di convincere le autorità elvetiche ad accettare un accordo di assistenza amministrativa in base al quale la Svizzera avrebbe dovuto trasmettere i dati dei clienti sospettati di essere coinvolti in qualsiasi problema di natura fiscale. Secondo quanto affermato da un rappresentante dell'AFC, le autorità svizzere respinsero tuttavia la richiesta americana e riuscirono a circoscrivere l'assistenza amministrativa ai casi di truffa e delitti analoghi che hanno per oggetto un'imposta[456], come'era già il caso nel testo del 1951; in cambio dovettero però fare alcune concessioni su determinate particolarità del diritto fiscale statunitense; aven-

456 *«tax fraud or the like».*

do un peso limitato, tali concessioni non sono analizzate in dettaglio nel presente rapporto. La nuova CDI tra Svizzera e Stati Uniti[457] fu siglata il 2 ottobre del 1996 ed entrò in vigore il 19 dicembre del 1997.

Il sistema fiscale americano prevedeva il prelievo di un'imposta alla fonte del 30 per cento sugli interessi e sui dividendi generati da titoli americani, anche se il detentore dei titoli non era domiciliato negli Stati Uniti né possedeva la cittadinanza americana (*Non-Resident Alien, NRA,* straniero non residente). L'istituto finanziario o la banca cui competeva la riscossione dell'imposta agiva da sostituto d'imposta («*US withholding Agent*»[458]). Se domiciliato in un Paese con cui gli Stati Uniti avevano firmato una CDI, l'investitore aveva diritto a uno sgravio fiscale: nella maggior parte dei casi l'imposta alla fonte era ridotta al 15 per cento per i dividendi e allo zero per cento per gli interessi. A parte casi eccezionali, non era applicata alcuna imposta alla fonte su quanto ricavato dalla vendita di titoli americani appartenenti a stranieri non domiciliati negli Stati Uniti. Verso la fine degli anni Novanta queste convenzioni fiscali iniziarono tuttavia a subire alcune modifiche che meritano un approfondimento al fine di comprendere meglio il caso UBS.

3.2.1.2 *Qualified Intermediary Agreement* del 2001 (*QIA*)

Verso la fine del 1997 l'*IRS* (l'autorità fiscale americana) emanò delle regole fiscali più rigide sulla tassazione degli stranieri non domiciliati negli Stati Uniti e sugli obblighi di notifica. In base a queste nuove regole, dal 1° gennaio 2001 tutti i dividendi e gli interessi di provenienza americana erano soggetti a un'imposta. In questo modo gli Stati Uniti intendevano arginare il frequente ricorso illecito alle possibilità di sgravio fiscale sui dividendi cui dava adito la CDI. Molti sgravi fiscali erano infatti stati concessi in virtù della CDI tenendo conto dell'indirizzo dell'interessato (la residenza secondo quanto definito nella CDI): l'imposta alla fonte americana poteva cioè essere ridotta lecitamente soltanto sulla base dell'indirizzo che il beneficiario del versamento aveva indicato nell'apposito modulo standard; tale indirizzo poteva essere anche quello della banca in cui il cliente aveva un conto corrente o di deposito. Bastava quindi che l'indirizzo si trovasse in uno dei Paesi con cui gli Stati Uniti avevano firmato una CDI per potere rivendicare uno sgravio fiscale. Numerose persone domiciliati negli Stati Uniti utilizzavano pertanto indirizzi in uno di questi Paesi per ottenere uno sgravio a cui, secondo lo spirito della legge, non avevano diritto. Questo uso illecito, molto diffuso, aveva spinto l'IRS a emanare regole più rigide.

Le nuove regole, la cui entrata in vigore era prevista per il 1° gennaio del 2001, fissavano requisiti decisamente più rigorosi in materia di notifica e di documentazione: gli stranieri non domiciliati negli Stati Uniti (cosiddetti *NRA*) potevano beneficiare di uno sgravio fiscale in virtù della CDI soltanto se rivelavano i propri dati personali ai sostituti d'imposta (*US withholding agents)*. Questi obblighi di informare e di fornire dati personali indussero gli istituti finanziari a formulare alcune riserve. Alla fine degli anni Novanta si svolsero pertanto dei colloqui tra una delegazione dell'*IRS* e gli operatori privati dei mercati finanziari stranieri al fine di trovare un

457 RS **0.672.933.61**

458 *U.S. Withholding Agent*: persona americana o straniera incaricata di controllare, trattenere, amministrare e disporre del reddito di una persona straniera passibile d'imposta, nonché di fare pagamenti (cfr. www.irs.gov).

compromesso e di persuadere l'*IRS* a mitigare l'approccio radicale adottato in ambito di imposta alla fonte.

Il compromesso consisteva nell'introduzione del *Qualified Intermediary System (*sistema *QI)*, entrato in vigore il 1° gennaio 2001 con la firma del *Qualified Intermediary Agreement* da parte degli istituti finanziari. Il sistema prevedeva la stipula di un contratto tra l'*IRS* e gli istituti finanziari (banche o altro) in base al quale l'adempimento degli obblighi originariamente imposti all'*US withholding agent* veniva demandato ad istituti finanziari stranieri (denominati *Qualified Intermediary, QI*). In questo modo il *QI*, ossia l'istituto finanziario, assumeva la responsabilità di classificare i clienti – secondo le istruzioni impartite dall'*IRS* − in base al domicilio e al loro statuto conformemente alla CDI. All'occorrenza, l'istituto finanziario era inoltre tenuto a ottemperare all'obbligo di notifica e di prelievo di una ritenuta d'imposta a favore dell'*IRS*. I cittadini americani domiciliati all'estero potevano così ottenere uno sgravio fiscale soltanto previa notifica presso le autorità statunitensi. Le persone che, per via del loro statuto, non erano a tutti gli effetti contribuenti americani passibili d'imposta e che percepivano dividendi o interessi provenienti da titoli americani, potevano beneficiare di uno sgravio fiscale senza rivelare la propria identità a condizione che la banca avesse firmato un *QIA* con l'*IRS* e che i dati sui beneficiari della CDI fossero documentati in modo esatto. Sempre secondo il sistema *QI*, degli auditor esterni erano chiamati a verificare che il *QI* rispettasse le regole di classificazione dei clienti e redigesse la documentazione richiesta conformemente alle prescrizioni.

La creazione della figura del *QI* sollevò tuttavia alcune domande sul ruolo che gli istituti finanziari in Svizzera erano chiamati a svolgere firmando un *QIA*, ossia quello del braccio destro dell'IRS su suolo elvetico. L'istituto finanziario che firmava questo accordo assumeva lo statuto di *QI*, sostituendosi in un certo modo all'*IRS* nel prelievo delle tasse, il tutto su suolo elvetico. Per risolvere il problema dell'intervento dell'*IRS* – mediato dal *QI* – in territorio svizzero, il 7 novembre 2000 il capo del DFF autorizzò gli istituti finanziari svizzeri a fungere da *QI*. In questo modo lo statuto di *QI* non contravveniva all'articolo 271 CP[459], in virtù del quale è vietato qualsiasi intervento non autorizzato di uno Stato estero su territorio svizzero.

Il nuovo quadro di politica fiscale costringeva gli istituti finanziari svizzeri ad adottare una procedura nazionale ad hoc, dato che dovevano continuare a garantire il segreto bancario per proteggere la sfera privata dei clienti. In pratica, per conformarsi al sistema *QI* e al diritto svizzero, i clienti di cittadinanza americana e quelli stranieri domiciliati negli Stati Uniti che domandavano uno sgravio fiscale avrebbero dovuto autorizzare gli istituti finanziari a comunicare la loro identità all'*IRS*. In mancanza di tale autorizzazione, l'istituto finanziario si vedeva costretto a rinunciare all'amministrazione dei titoli americani del cliente. I cittadini americani e gli stranieri domiciliati negli Stati Uniti che possedevano titoli americani prima dell'entrata in vigore del *QIA* potevano invece mantenere segreta la propria identità e continuare a detenere titoli americani. In questi casi l'istituto finanziario che fungeva da *QI* in Svizzera era autorizzato a non svelare l'identità dei clienti, ma doveva notificare la loro esistenza mediante un modulo anonimo[460] e prelevare un'imposta alla fonte del

459 Atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero, Codice penale svizzero; RS **311.0**.

460 Modulo 1099 dell'*IRS*.

31 per cento sui redditi da capitali americani[461]. Tassando in modo sistematico i clienti americani che non avevano notificato la propria identità, l'*IRS* sperava di ridurre in maniera consistente il numero di detentori anonimi di titoli americani[462]. Gli obiettivi palesi del sistema *QI* erano di arginare un uso illecito della CDI o dei trattati internazionali (il cosiddetto «*Treaty Shopping*»), di impedire ai cittadini americani e a quelli stranieri domiciliati negli Stati Uniti che non si erano notificati presso l'*IRS* di effettuare investimenti negli Stati Uniti, di tassare secondo i dettami i redditi provenienti da fonti americane e di delegare ad attori esterni la decisione su chi era legittimato a ottenere uno sgravio fiscale in virtù della CDI.

3.2.1.3 Evoluzione delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti

Le attività transfrontaliere che UBS con sede in Svizzera effettua negli Stati Uniti devono essere distinte da quelle delle filiali americane della banca. Da una parte vi è l'UBS entrata sul mercato statunitense della gestione patrimoniale acquistando, il 3 novembre 2000, la banca d'investimenti americana *Paine Webber Incorporation*. Nel periodo oggetto dell'inchiesta *UBS Paine Webber*, diventata poi *UBS Wealth Management USA*, ricopriva una posizione leader sul mercato americano[463]. Dall'altra parte vi è l'attività che UBS con sede in Svizzera esercita negli Stati Uniti, principalmente attraverso le tre filiali di Ginevra, Zurigo e Lugano. Queste due sfere d'attività sono del tutto indipendenti l'una dall'altra ma, soprattutto a causa delle ripetute minacce del *DOJ*, le difficoltà incontrate oltreoceano con le autorità americane in seguito alle operazioni transfrontaliere delle filiali svizzere finirono per ripercuotersi anche sulla banca UBS installata negli Stati Uniti.

Il 31 maggio 2000 il *Group Executive Board* di UBS decise che la banca doveva chiedere all'*IRS* lo statuto di *QI*. L'*IRS* ricevette la domanda il 14 settembre dello stesso anno e le parti firmarono il *QIA* il 26 giugno e il 5 luglio 2001, con entrata in vigore retroattiva al 1° gennaio 2001[464]. La firma dell'accordo ebbe un'incidenza diretta sulle attività transfrontaliere condotte dalle filiali in Svizzera. Acquistando lo statuto di *QI*, UBS – così come altri *QI* svizzeri – si faceva carico di diversi obblighi, in alcuni casi di ampio raggio, riguardanti in particolare la documentazione, la notifica di clienti e il prelievo di una ritenuta d'imposta. I vari modelli commerciali dovevano inoltre essere conformati alle nuove prescrizioni. Ancora prima di acquisire lo statuto di *QI*, UBS aveva messo a punto nel 2000 un *memorandum* riguardante l'attuazione di queste prescrizioni e aveva elaborato, nel 2001, un'analisi sui rischi connessi. Una questione particolarmente controversa riguardava l'utilizzo delle *deemed sales rules* in veste di *QI*. Queste regole, che fanno parte delle *US Treasury Regulations* e sono emanate dal ministero delle finanze americano, definiscono le condizioni applicabili alla vendita di titoli su suolo americano e alla tassa-

461 Cfr. breve rapporto della FINMA del 18.2.2009, *Untersuchung der CFB des grenzüberschreitenden Geschäfts der UBS mit Privatkunden in den USA*, pag. 5–6.
462 La categoria *non W-9*.
463 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
464 Rapporto del 17.12.2008 della CFB, *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pag. 92.

zione di tali titoli: in presenza di determinate condizioni[465], si considera che le vendite al di fuori degli Stati Uniti siano state effettuate su suolo americano.

Si doveva tuttavia chiarire se queste regole valessero anche per i *QI*, dato che il *QIA* conteneva definizioni specifiche per i *reportable payments* (pagamenti da notificare) e per *any other amounts paid inside the United States* (qualsiasi altra somma pagata su suolo americano). Trattandosi di cittadini americani, la prassi era di annoverare tra i *reportable payments* anche i pagamenti connessi a titoli non americani, il che rendeva necessaria la notifica dell'identità del cliente mediante modulo anonimo[466]. Secondo UBS, questo punto non era chiaro. Neppure la delegazione degli istituti finanziari privati attivi in Svizzera aveva del resto affrontato a fondo la questione nel corso delle trattative con l'*IRS* riguardanti il *QIA*; la delegazione aveva tuttavia preso atto del margine d'interpretazione che esisteva sugli obblighi di notifica dei titoli non americani detenuti da cittadini americani e sulle implicazioni delle *deemed sales rules*[467].

Al fine di garantire l'osservanza del *QIA*, delle *deemed sales rules* e di altre restrizioni della *SEC*, nel 2002 UBS emanò un nuovo modello commerciale per le attività transfrontaliere svolte dalle filiali con sede in Svizzera, il cosiddetto *revised business model*, da utilizzare con clienti statunitensi che non volevano notificare la propria identità all'*IRS* pur continuando a detenere titoli americani[468]. Il nuovo modello prevedeva che, con clienti di cittadinanza americana, venissero stipulati di preferenza contratti di gestione patrimoniale e vietava a UBS di contattare i clienti americani domiciliati negli Stati Uniti. Lo scopo era di evitare qualsiasi violazione delle *deemed sales rules* o delle *SEC restrictions*. Queste ultime vincolavano gli istituti finanziari che intendevano fornire prestazioni negli Stati Uniti a registrarsi presso la *SEC*. Se utilizzavano *US jurisdictional means*, ossia e-mail, fax, posta, telefono, Internet o qualsiasi altro strumento commerciale di valenza internazionale, gli istituti finanziari venivano parificati ai fornitori di prestazioni finanziarie operanti negli Stati Uniti. Alcuni punti restavano tuttavia poco chiari e l'Associazione svizzera dei banchieri riteneva che le vendite di titoli non dovessero essere registrate se il relativo mandato di amministrazione era stato assegnato al di fuori degli Stati Uniti e se non sussistevano contatti regolari con il cliente. Di qui la decisione di UBS di convertire il mandato di consulenza in un mandato di amministrazione[469].

465 1) Se il cliente ha aperto un conto presso un ufficio di broker americano, nel nostro caso presso UBS; 2) se le istruzioni fornite dal cliente per o in vista della vendita sono state impartite dagli Stati Uniti (per posta, telefono o in formato elettronico); 3) se il ricavo lordo della vendita è trasferito a un conto o a un indirizzo americano; 4) se il certificato d'acquisto è inviato al cliente a un indirizzo americano; 5) se una filiale del broker, nel nostro caso di UBS, coordina la vendita con il cliente o riceve istruzioni per la vendita.

466 Modulo 1099 dell'*IRS*.

467 Rapporto del 17.12.2008 della CFB, *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pagg. 74–75.

468 Tutti i cittadini americani imponibili, clienti di UBS, sono soggetti alle disposizioni del *Qualified Intermediary Agreement* che UBS ha firmato con l'*IRS* l'1.1.2001. In base a questo accordo, il cliente poteva scegliere se notificare la propria identità compilando il modulo W9 o non notificarla (cosiddetti clienti *non W9*). Nel secondo caso il cliente poteva comunque detenere titoli americani, ma il *QI* era tenuto a prelevare un'imposta alla fonte (la cosiddetta *backup withholding*). Poiché l'importo dell'imposta alla fonte era tuttavia proibitivo, le banche consigliavano ai propri clienti di vendere i titoli americani.

469 Cronologia attività transfrontaliere UBS, 2002.

Nel 2004 UBS preparò un *country paper* intitolato *Cross-border banking activities into the United States* al fine di regolare le proprie relazioni con i clienti americani, soprattutto alla luce delle *SEC restrictions* e delle *deemed sales rules*. Nonostante i vari corsi di formazione e seminari seguiti dai consulenti di clienti americani durante i mesi di settembre e ottobre 2004, il documento, che conteneva istruzioni sulle modalità di disbrigo delle operazioni transfrontaliere negli USA, non fu mai menzionato, discusso esplicitamente, né tanto meno distribuito[470]. Secondo quanto sostenuto da UBS, il documento fu pubblicato in Intranet soltanto nell'estate del 2005. Le critiche mosse da un consulente di Ginevra in merito alla violazione delle istruzioni impartite nel *country paper* sulle operazioni transfrontaliere spinsero UBS a modificare le proprie direttive interne. Nel 2004 UBS aveva intanto avviato un nuovo progetto utilizzando una società consociata registrata presso la *SEC*, ossia la *UBS Swiss Financial Advisers AG*. Quest'ultima operava oltreoceano, ma aveva una sede svizzera registrata presso la *SEC* e poteva così lavorare con i clienti americani che avevano notificato la propria identità. Ciononostante, UBS proseguiva le sue attività transfrontaliere con un gran numero di clienti americani che non avevano notificato la propria identità all'*IRS* (e che non erano tenuti a farlo conformemente alle regole del *QIA*, dato che non avevano investito in titoli americani)[471]. Il 17 febbraio 2008 Mark Branson, *Chief Financial Officer* di *UBS Global Wealth Management and Business Banking*, dichiarò alla sottocommissione d'inchiesta del Senato americano che il numero dei conti americani presso la banca era pari a circa 20 000, 19 000 dei quali non erano stati notificati all'*IRS*. In veste di rappresentante di UBS, Mark Branson annunciò inoltre la decisione della banca di ritirarsi dalle attività transfrontaliere negli USA.

3.2.1.4 L'indagine interna sulle attività transfrontaliere di UBS

Rifacendosi alla *UBS whistleblowing policy*[472], il 17 marzo 2006 Bradley Birkenfeld, consulente alla clientela americana nel settore *private banking* della sede UBS di Ginevra, scrisse a Peter Kurer, allora *Group General Counsel*, per comunicargli che erano state violate le regole interne di UBS, ossia quanto stabilito dal *Country paper USA 2004*. Quest'ultimo prescriveva l'osservanza delle restrizioni *SEC* e delle *deemed sales*. UBS avviò quindi un'indagine interna per far luce su quanto sostenuto da Bradley Birkenfeld. Dall'indagine, che si concluse il 12 maggio 2006, emerse che[473]: 1) non era stata rilevata alcuna violazione sistematica delle direttive interne; 2) esisteva il rischio potenziale che si fossero verificate violazioni sistematiche; 3) in determinati casi le direttive interne di UBS erano state violate in modo palese; 4) il mandato di amministrazione era utilizzato solo per il 32 per cento dei clienti delle filiali di Ginevra; 5) vi erano indizi di possibili contraddizioni e/o conflitti di interes-

470 Rapporto del 17.12.2008 della CFB, *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pag. 119.

471 Soltanto i clienti americani disposti a compilare il modulo W9 erano stati trasferiti all'*UBS Swiss Financial Advisers*.

472 *UBS Whistleblowing Policy*: denuncia di comportamenti scorretti in seno a UBS.

473 Rapporto del 17.12.2008 della CFB *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pag. 135.

si tra gli obiettivi di performance e l'osservanza delle direttive; 6) i corsi di formazione sulle direttive interne di UBS andavano migliorati; 7) in ambito di direttive interne vi era una certa confusione sulle competenze; 8) i colloqui con Bradley Birkenfeld non erano stati condotti in maniera appropriata. A seguito di questa indagine Peter Kurer, il *Group General Counsel*, dispose la rielaborazione delle direttive interne allo scopo di migliorarne l'attuazione.

L'8 giugno 2006 Peter Kurer, Marcel Rohner (*CEO Global Wealth Management & Business Banking)* e Raoul Weil (*Head Wealth Management International)* si incontrarono per discutere delle sette raccomandazioni proposte dal primo per migliorare le direttive interne concernenti le attività transfrontaliere di UBS. Nel settembre e nell'ottobre del 2006, subito dopo la pubblicazione della prima versione delle nuove direttive, furono organizzati alcuni corsi di formazione destinati agli impiegati che si occupavano delle attività transfrontaliere. Nell'ottobre del 2006 fu presentata una nuova versione delle direttive, approvata dal *Group General Counsel* nel gennaio del 2007 ed entrata in vigore il 4 giugno successivo, vale a dire ben un anno dopo che si era conclusa l'indagine interna[474] [475].

3.2.1.5 Ruolo delle autorità in questa fase

Considerate le informazioni di cui disponevano, nella prima fase dell'inchiesta le autorità svizzere non avevano ragione di occuparsi concretamente delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti.

Questo ramo d'attività era uno tra tanti e, al tempo, non vi erano segnali che permettessero di identificare uno sconfinamento dalle ordinarie operazioni condotte da una grande banca presente a livello internazionale.

La CFB (e ora la FINMA) fungeva da *lead regulator* vigilando sulle attività nazionali e internazionali (in quest'ultimo caso, in collaborazione con le autorità di vigilanza del Paese in questione) delle due grandi banche svizzere. Sebbene la CFB/FINMA non sia tenuta a verificare o imporre l'osservanza degli ordinamenti giuridici esteri, le violazioni delle leggi estere da parte delle grandi banche svizzere sono rilevanti nell'ottica del rispetto della garanzia dell'attività irreprensibile prevista dalla legge sulle banche nonché della protezione del creditore[476].

Da anni l'autorità svizzera di vigilanza sulle banche presta particolare attenzione alle operazioni bancarie transfrontaliere[477]. La CFB e le autorità di vigilanza estere hanno tuttavia dovuto fare i conti con i limiti che gli sviluppi in ambito tecnologico (e-banking, Internet, uso di e-mail, ecc.) hanno imposto alle loro attività, una problematica questa discussa anche in seno a organismi internazionali come il Comitato

474 Ibid., pag. 119.
475 Secondo quanto affermato da UBS, le attività transfrontaliere della banca con i clienti privati domiciliati negli Stati Uniti furono interrotte nell'agosto del 2007.
476 Se queste violazioni assumono una portata tale da compromettere l'esistenza della banca.
477 Cfr. p. es. il rapporto annuale del 1999 sui controlli in loco (*Vor-Ort-Kontrollen der EBK*), e i rapporti del 2000 e del 2001 sulla sorveglianza dei servizi finanziari transfrontalieri via Internet (*Überwachung grenzüberschreitender Internet-Finanzdienstleistungen*) della CFB.

di Basilea[478]. Per questo la CFB si attivò subito per promuovere una vigilanza transfrontaliera efficace delle grandi banche svizzere operanti su scala internazionale.

Nel quadro dei lavori del Comitato di Basilea, nel 2004 vennero uniformati i criteri che un sistema aziendale di gestione dei rischi era tenuto a soddisfare nell'identificare, circoscrivere e sorvegliare i rischi legali e reputazionali. Le relazioni d'affari che presentano un elevato potenziale di rischio vanno cioè identificate e sorvegliate a livello di gruppo aziendale anche quando sono intrattenute con una succursale o una consociata estera. Essendo incaricato di verificare l'osservanza delle direttive aziendali in seno alle filiali estere, il servizio di controllo interno (o una funzione *compliance* su scala internazionale) deve avere accesso alle informazioni e alla documentazione pertinenti. In base a questi criteri, recepiti nel diritto svizzero[479], per essere efficiente un sistema aziendale di gestione dei rischi deve essere concepito in modo tale da garantire l'accesso alle informazioni sulle relazioni commerciali che presentano un elevato potenziale di rischio[480]. Si può dunque affermare che la CFB era consapevole delle problematiche legate alle operazioni transfrontaliere e che ha adottato alcuni provvedimenti per arginare i rischi ad esse connessi.

Alle CdG premeva soprattutto verificare come la CFB avesse monitorato, nel quadro dei suoi compiti ordinari di vigilanza, le attività transfrontaliere di UBS tra il 2001 e l'autunno del 2007[481].

L'informazione di carattere generale che i rappresentanti dell'AFC hanno fornito nel corso delle audizioni condotte dalle CdG si è rilevata fondamentale per la valutazione della vicenda in esame: secondo quanto asserito, tutte le parti coinvolte – le banche che operavano negli Stati Uniti, l'AFC e la CFB – erano consapevoli dei rischi incorsi nello svolgimento di un'attività commerciale illecita negli Stati Uniti, soprattutto per quanto riguardava i delitti fiscali commessi da soggetti imponibili su suolo americano. La distinzione che la Svizzera fa tra evasione e frode fiscale, determinante nell'ottica della concessione dell'assistenza amministrativa, era stata oggetto di accese discussioni già nel corso delle trattative sulla CDI del 1996. L'AFC riferì alle CdG che, anche se la Svizzera riuscì a tenere testa alla pressione esercitata dagli Stati Uniti, tutte le parti coinvolte sapevano che, in materia di obblighi fiscali dei soggetti imponibili negli Stati Uniti, era necessario attenersi rigorosamente alle norme americane, altrimenti la morsa delle autorità americane sulle banche e sullo Stato svizzero si sarebbe stretta ancora di più.

Nel periodo in oggetto, tuttavia, l'AFC non aveva ricevuto l'incarico di occuparsi della vicenda UBS. Quale autorità competente del disbrigo di domande di assistenza amministrativa su questioni fiscali, tra il 2001 e il 2007 l'AFC ricevette in media tre domande all'anno da autorità estere.

478 Cfr. p. es. i rapporti annuali del 2001 (pag. 100 seg.), del 2003 (pag. 112 seg.) e del 2004 (pag. 100 seg.) della CFB.
479 Cfr. p. es. il rapporto annuale del 2004 della CFB, pag. 101.
480 Ibid., pag. 100.
481 La CFB menziona per la prima volta le relazioni transfrontaliere che UBS intratteneva con clienti privati americani nel rapporto annuale del 2008, pag. 35 e 37 segg.).

3.2.2 Seconda fase: dall'autunno del 2007 al 7 marzo del 2008

3.2.2.1 Indagini delle autorità americane e indagine interna a UBS

Nel settembre del 2007 il *DOJ* comunicò ad alcuni rappresentanti di UBS che era in possesso di informazioni relative all'indagine interna che UBS aveva condotto nel 2006 in seguito al *whistleblowing* di Bradley Birkenfeld (17 marzo 2006). Al tempo UBS ipotizzò che il *DOJ* avesse ottenuto queste informazioni da Birkenfeld stesso oppure che ne fosse venuto a conoscenza nel corso di un'indagine successiva – realizzata in collaborazione con l'*IRS* − sull'utilizzo dei paradisi fiscali (*tax shelters*) per aggirare l'erario americano. In ogni caso il *DOJ* chiedeva maggiori dettagli nonché i documenti che dimostrassero la *compliance* (conformità) delle attività di UBS al *QIA*. Di qui l'indagine avviata dall'*Assistant Attorney*[482] Kevin Downing, impiegato nella *Southern Criminal Enforcement Section*[483] (una delle tre sezioni della *Tax Division* del *DOJ*) sulle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. La *Southern Criminal Enforcement Section* ha il compito di assicurare che l'integrità del sistema fiscale americano sia garantita grazie alla ferrea applicazione delle regole fiscali dell'*IRS*, che i trasgressori siano puniti[484], che venga ostacolata qualsiasi violazione e che i contribuenti onesti non debbano farsi carico di una quota sproporzionata delle imposte federali.

Kevin Downing – che già nel 2004 aveva condotto un'indagine sulla problematica dei paradisi fiscali e sull'elusione delle regole del sistema *QI*[485] – partì dalla seguente ipotesi: i clienti UBS americani di lunga data che non volevano essere soggetti alle restrizioni imposte dal sistema *QI* non avrebbero rinunciato ai propri titoli americani né tanto meno avrebbero concesso alla banca l'autorizzazione di comunicare all'*IRS* la propria identità per mezzo del modulo menzionato sopra[486], ma avrebbero piuttosto fatto appello ad avvocati esterni affinché questi fungessero da intermediari per la creazione di società *offshore* (fuori giurisdizione) nelle British Virgin Islands, in Hongkong e a Panama, sulle quali i clienti mantenevano i diritti economici. Dopodiché questi clienti avrebbero incaricato UBS di trasferire il proprio patrimonio sui conti di queste società. Sebbene la società *offshore* diventasse così la proprietaria del patrimonio, i clienti ne mantenevano il controllo e continuavano a intrattenere contatti diretti con UBS. Le società offshore erano quindi una sorta di «società nel cassetto» o società fantasma.

482 In italiano: sostituto del procuratore generale.

483 La *Tax Division* consta di tre sezioni (la sezione nord, quella sud e quella ovest), incaricate di occuparsi dei procedimenti penali relativi a reati fiscali; cfr.: http://www.justice.gov/tax/about_us.htm.

484 I trasgressori, siano essi persone fisiche o giuridiche, sono puniti soprattutto per casi di evasione fiscale, sottrazione di documenti, trasmissione di documenti fiscali falsi e intentata frode di contribuenti.

485 A detta dei dirigenti di UBS nel 2001/2002 l'*IRS* aveva condotto un'indagine sull'elusione delle regole del sistema *QI* per mezzo di paradisi fiscali. L'*IRS* fornì le informazioni raccolte al *DOJ* che, nel 2004, effettuò a sua volta un'indagine sui paradisi fiscali in relazione alle società KPMG ed Ernst & Young. Queste ultime avevano consigliato ai propri clienti americani (cittadini americani o detentori di *green card*) di fondare società *offshore* per evitare di dover dichiarare il loro patrimonio. Il *DOJ* aveva pertanto chiesto a UBS di fornirgli della documentazione e aveva interrogato alcuni impiegati della banca. All'indagine aveva partecipato anche l'*Assistant Attorney* Kevin Downing.

486 Il modulo *W 9*.

La conferma dell'ipotesi di Downing avrebbe significato che UBS aveva violato: 1) la regola stabilita nel *QIA* secondo cui andava trattenuto il 31 per cento sui dividendi e sugli interessi provenienti da titoli americani; 2) le restrizioni della *SEC*, in base alle quali UBS avrebbe dovuto registrarsi presso la *SEC* per poter offrire prestazioni ai cittadini americani; 3) le *deemed sales rules*. Per poter avvalorare la sua tesi, dalla metà di febbraio del 2008 Kevin Downing pretese che UBS gli inviasse informazioni dettagliate sui detentori americani di conti e sui soggetti aventi economicamente diritto[487]. L'*IRS*, dal canto suo, avviò un'altra indagine, collaborando però a stretto contatto con la *Tax Division* del *DOJ*, in cui lavorava appunto l'*Assistant Attorney* Kevin Downing. Una terza indagine fu avviata dalla *SEC* e riguardava la non registrazione dell'attività transfrontaliera di UBS in quanto broker e la registrazione in quanto *Investment Adviser*[488]. UBS non sapeva se la *SEC* era in possesso di nominativi di clienti, ottenuti probabilmente – come nel caso del *DOJ* – per mezzo del *whistleblower*[489] del 2006, ossia Bradley Birkenfeld, al tempo consulente di un cliente americano[490] che aveva effettuato un investimento di due miliardi di dollari presso UBS. Erano quindi in corso tre indagini sulle attività transfrontaliere di UBS in America, condotte rispettivamente dal *DOJ*, dall'*IRS* e dalla *SEC* secondo prerogative e ambiti di competenza indipendenti.

Il *DOJ*, che aveva impegnato nell'indagine due divisioni (la *Tax Division* con l'*Assistant Attorney* Kevin Downing e la *Criminal Division* con il *Deputy Assistant Attorney General* Bruce Swartz), si concentrò sull'aspetto penale, verificando il ruolo che UBS – e in particolare i suoi dirigenti – aveva svolto nei casi di frode e di evasione fiscale verificatisi nel quadro delle attività transfrontaliere. Il *DOJ* accusava i clienti americani di UBS di non aver dichiarato i propri patrimoni e di aver così sottratto al fisco americano circa 300 milioni di dollari. Secondo la CFB, l'obiettivo dell'indagine del *DOJ* era soprattutto quello di stabilire se: 1) i consulenti alla clientela UBS avevano creato delle società *offshore* per eludere le prescrizioni del sistema *QI* in materia di investimenti in titoli e le norme fiscali americane; 2) UBS aveva ottemperato agli obblighi legati al suo statuto di *QI*, in particolare a quelli di notifica dell'identità dei clienti e di ritenuta d'imposta; 3) i dirigenti di UBS erano stati informati delle pratiche relative alla creazione di società *offshore* e, in tal caso, fino a che livello gerarchico[491]. In un secondo tempo iniziò a lavorare alle indagini anche

487 Nota della CFB del 10.3.2008, *Informationsbegehren der US-Behörden an die UBS* (domanda di informazioni da parte delle autorità americane a UBS).

488 *Unregistered brokerage.*

489 In italiano: informatore.

490 Il miliardario americano Igor Olenicoff.

491 «Das *DOJ* wirft US-Kunden der UBS vor, steuerbares Einkommen nicht offen gelegt und den amerikanischen Fiskus pro Jahr um schätzungsweise 300 Mio. Dollar gebracht (betrogen) zu haben. Die Ermittlungen gegen die UBS kreisen um folgende drei Fragestellungen: i) ‹Scheme›: Waren Kundenberater der UBS ihren US-Kunden beim Aufsetzen von offshore Strukturen behilflich, über welche US-und andere Titel in der Absicht gehalten wurden, die gemäss *QIA* für Investitionen in Wertschriften geltenden Restriktionen und folglich die US-Steuerpflicht zu umgehen? ii) ‹*Reporting*› und ‹*backup withholding*›: Hat die UBS im Rahmen der Betreuung solcher Strukturen ihre Melde- und Rückbehaltspflichten unter den ‹*deemed sales rules*› verletzt? iii) ‹Management Issue›: Bis zu welcher Managementstufe wusste man von der illegalen (z. B. betrügerischen) Verwendung solcher Strukturen und der Verletzung der Melde- und Rückbehaltspflichten unter den ‹*deemed sales rules*›? Zusätzlich zu diesen drei Hauptthemen bringt das *DOJ* immer wieder neue Aspekte oder Vorwürfe ins Spiel. Weiterungen sind deshalb nicht auszuschliessen.» Rapporto della CFB del 17.12.2008, *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pag. 31.

il *Deputy Assistant Attorney General* Bruce Swartz, responsabile delle relazioni con le autorità svizzere presso la *Criminal Division* del *DOJ*.

L'*IRS* seguiva, dal canto suo, una traccia simile a quella del *DOJ*, ma aveva adottato un approccio diverso, concentrando cioè la sua attenzione sui contribuenti americani e sulle entrate fiscali. Collaborava comunque a stretto contatto con la *Tax Division* del *DOJ*, il che, nel caso specifico, non è anomalo dato che l'oggetto sotto esame era il medesimo, ossia la fiscalità[492].

Alla *SEC*, infine, anch'essa impegnata nella propria indagine, premeva invece verificare se i consulenti di UBS avevano le autorizzazioni necessarie per erogare servizi finanziari negli Stati Uniti e per occuparsi della compravendita di titoli (in particolare di titoli americani), se questi stessi consulenti avevano suggerito ai propri clienti l'acquisto o la vendita di titoli americani e se i dirigenti erano al corrente delle lacune che esistevano nell'attuazione e nel controllo delle prescrizioni nonché delle violazioni del diritto americano[493].

Contattata dal *DOJ*, UBS decise di collaborare alle indagini e, nell'autunno del 2007, avviò un'indagine di sua iniziativa affidandone lo svolgimento allo studio legale *Wachtell, Lipton, Rosen & Katz (WLRK)*, specializzato in procedimenti giudiziari intentati dal *DOJ*. Il primo obiettivo dell'indagine era quello di esaminare le infrazioni di cui il *DOJ* e la *SEC* accusavano UBS e di fornire delle risposte. In secondo luogo, si doveva far luce sulle domande di natura giuridica poste dalla CFB in ambito di vigilanza. Sin dall'inizio di questa indagine, UBS aveva informato il *DOJ* e la *SEC* degli obiettivi con essa perseguiti e dei tempi prefissati per trovare le risposte alle questioni ancora irrisolte sulle attività transfrontaliere. I risultati dell'indagine erano attesi per il mese di giugno del 2008. Probabilmente ritenendo che questi tempi fossero troppo lunghi, il *DOJ* respinse tuttavia la tabella di marcia fissata da UBS. In realtà, l'indagine si concluse con circa quattro mesi di ritardo e fu estremamente onerosa sia in termini di risorse umane (117 persone) che finanziarie (nel 2008 i costi furono pari a 69,6 milioni di franchi).

3.2.2.2 Dicembre 2007: la *SEC* contatta la CFB

La prima comunicazione scritta tra la *SEC* e la CFB risale al 12 dicembre del 2007: in un fax la *SEC* informava la CFB della sua intenzione di interrogare cinque consulenti alla clientela di UBS per sospetta violazione dell'obbligo di registrazione a carico dei broker. In base agli accertamenti svolti dalle CdG, il fax era stato preceduto da alcuni contatti telefonici tra le due autorità ai quali, tuttavia, non è stato

492 «Die amerikanische Steuerbehörde untersucht ähnliche Fragestellungen wie das *DOJ*, wobei für den *IRS* die US-Steuerpflichtigen im Vordergrund stehen. Der *IRS* und das *DOJ* arbeiten eng verbunden und stimmen sich ab». Rapporto della CFB del 17.12.2008, Ibid., pag. 31.

493 «Gegenstand der *SEC*-Untersuchungen bilden die folgenden grundsätzlichen Fragestellungen, welche vor dem Hintergrund der *SEC*-Restriktionen stehen:
i) ‹Solicitation of securities business›: Haben Kundeberater der UBS ihre US-Kunden ohne die notwendige Bewilligung zum Kauf oder Verkauf von Wertschriften veranlasst?
ii) ‹Provision of investment advice›: Haben Kundenberater der UBS ihre US-Kunden bezüglich Investitionen in Wertschriften ohne die notwendige Bewilligung beraten?
iii) ‹Management Issue›: Bis zu welcher Managementstufe wusste man von Schwächen im Compliance- und Kontrollframework oder von tatsächlichen Verletzungen von US-Recht und Regularien?». Rapporto della CFB del 17.12.2008, Ibid., pag. 36.

possibile attribuire una data specifica. Giudicandola un'operazione di ordinaria amministrazione, la CFB non aveva visto nulla di strano nell'indagine della SEC.

Al fax la *SEC* fece seguire due domande di assistenza amministrativa indirizzate alla CFB, la seconda (del 17 marzo 2008) inviata per precisare la prima (del 29 febbraio 2008). Considerati gli approcci molto diversi degli Stati Uniti e della Svizzera in materia di regolamentazione dei mercati finanziari[494], in un primo tempo la CFB trasmise la domanda a UBS senza tuttavia adottare alcuna misura per obbligarla a darvi seguito.

Fu soltanto il 6 marzo 2008 che UBS informò la CFB dell'indagine avviata dal *DOJ* contro la sua sede negli Stati Uniti allo scopo di ottenere la consegna dei dati di alcuni clienti. Secondo quanto asserito da UBS, la CFB era invece già stata informata brevemente degli accertamenti in corso da parte del *DOJ* nel dicembre del 2007 e nel gennaio del 2008, ma che il fine ultimo fosse l'ottenimento dei dati in questione era divenuto chiaro soltanto nel febbraio del 2008.

3.2.2.3 7 marzo 2008: entrata in scena del DFE, del DFGP e del DFAE

Poiché le attività transfrontaliere di UBS erano gestite in Svizzera, i dati dei clienti della banca erano protetti dal diritto elvetico, secondo il quale qualsiasi violazione della sfera privata va punita penalmente. Non vedendo come avrebbe potuto ottenere dei dati protetti dal diritto elvetico, il 22 febbraio 2008 il *DOJ* minacciò di disporre un'intimazione (*subpoena*[495]) contro UBS dinanzi a un *Grand Jury* per costringerla a consegnare tali dati. In seguito è poi risultato che la *SEC* aveva chiesto a più riprese alle autorità svizzere di poter accedere alle informazioni riguardanti le attività di UBS. La richiesta (proveniente sopratutto dal *DOJ* e dall'*IRS*) di consegnare i dati di alcuni clienti costituiva tuttavia un problema di fondo per le autorità svizzere, tenute a rispettare il segreto bancario.

Agendo in rappresentanza di UBS, il 6 marzo 2008 l'*Head Litigation Corporate Center* illustrò alla CFB le difficoltà in cui versava la banca a causa delle attività transfrontaliere condotte negli Stati Uniti. Secondo la CFB il problema sollevato oltrepassava inequivocabilmente le ordinarie controversie giuridiche affrontate dalle banche negli Stati Uniti. Il fatto che un procuratore americano chiedesse la consegna dei dati di alcuni clienti era, agli occhi della CFB, un segnale d'allarme. Secondo il vicedirettore e capo del servizio giuridico della CFB, gli eventi in corso esulavano dalle competenze di vigilanza della Commissione[496]. Nel 2008 il vicedirettore della CFB era anche responsabile del coordinamento delle relazioni internazionali e delle domande di assistenza amministrativa indirizzate alla Commissione.

Previo accordo di UBS, lieta di poter così presentare il problema, il vicedirettore della CFB decise quindi di convenire una prima riunione alla quale invitò tutte le

494 In Svizzera non sono utilizzate le restrizioni dell'accesso al mercato che il diritto americano impone per i servizi transfrontalieri.

495 Intimazione a comparire dinanzi alla corte in veste di testimone o per consegnare documenti. In caso di inadempienza viene comminata una pena pecuniaria.

496 Verbale dell'audizione del 3.11.2009 redatto da Urs Zulauf, capo della divisione Servizi strategici e centrali della FINMA, pagg. 3–4.

autorità potenzialmente coinvolte nella vicenda. La riunione ebbe luogo il 7 marzo 2008 nei locali della CFB.

I rappresentanti dell'Amministrazione federale presenti all'incontro furono: il vicedirettore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG; subordinato al DFGP), il capo della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria del DFF, il vicedirettore e capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC (subordinata al DFF) e il capo della Divisione politica V (DP V; subordinata al DFAE). Parteciparono inoltre l'*Head Litigation Corporate Center* di UBS, che presentò la problematica inerente alle operazioni transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti, e il vicedirettore della CFB, accompagnato da due rappresentanti del servizio giuridico della Commissione.

3.2.2.4 Ruolo delle autorità in questa fase

Da quanto precede risulta che, prima dell'inizio di marzo del 2008, le autorità svizzere non erano al corrente dell'obiettivo ultimo delle indagini che il *DOJ* e l'*IRS* avevano avviato nell'autunno del 2007. La CFB fu la prima a esserne informata da UBS, alla fine di febbraio del 2008, e avvertì a sua volta, nell'arco di pochi giorni, le autorità dell'Amministrazione centrale a suo avviso interessate (UFG, AFF, AFC, DP V).

In questo stesso arco di tempo le autorità americane non informarono direttamente le omologhe svizzere delle indagini del *DOJ* e dell'*IRS*. Neppure la BNS, che aveva avuto dei contatti con le autorità americane, aveva avuto alcun sentore delle indagini.

La CFB fu quindi la prima a venire a conoscenza di una di queste tre indagini, ossia di quella della *SEC*[497], grazie ai contatti bilaterali intrattenuti con quest'ultima e, in un secondo tempo, alla domanda di assistenza amministrativa inviatale dalla *SEC* stessa. In un primo tempo, tuttavia, la CFB non vi vide nulla di inconsueto. Furono le informazioni ottenute da UBS sull'indagine del *DOJ* a farle cambiare parere e decidere di coinvolgere altre autorità svizzere. Le operazioni transfrontaliere che UBS gestiva per clienti privati negli Stati Uniti e le indagini delle autorità americane al riguardo esulavano infatti dalla sfera di competenza della vigilanza bancaria e, almeno potenzialmente, andavano a intaccare ambiti di cui si occupavano appunto le autorità contattate dalla CFB.

Prima di essere contattati dalla CFB, dunque, i rappresentanti delle autorità menzionate non sapevano nulla delle tre indagini in corso. Anche l'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti ne venne al corrente soltanto all'inizio del marzo 2008 e unicamente per il tramite delle autorità svizzere.

497 A detta di UBS, a metà dicembre del 2007 e nel gennaio del 2008 la CFB era stata informata dell'indagine del *DOJ*, ma non del suo obiettivo ultimo (ossia ottenere dati dei clienti), che UBS stessa apprese soltanto alla fine del febbraio 2008.

3.3 Domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* (7.3.2008–29.8.2008)

3.3.1 Lo Stato svizzero: da spettatore ad attore (7.3.2008–21.4.2008)

La riunione del 7 marzo 2008, organizzata dalla CFB nei suoi locali, permise all'*Head Litigation Corporate Center* (facente le veci di UBS) di illustrare ai rappresentanti delle autorità svizzere la problematica delle attività transfrontaliere della banca e di fare il punto della situazione. Gli argomenti affrontati furono:

1. l'indagine avviata dall'*IRS* e portata avanti dal *DOJ* sui *tax shelters*[498] e la questione delle società *offshore* create per aggirare il sistema *QI* e che UBS sosteneva di non aver né concepito né commercializzato;
2. lo stato delle attività transfrontaliere di UBS, che, secondo i revisori esterni, furono condotte in modo ineccepibile;
3. l'evoluzione delle attività transfrontaliere e le migliorie apportate alle direttive interne di UBS;
4. il fatto che il *DOJ* era in possesso di informazioni, fornite da Bradley Birkenfeld, risalenti al 2006;
5. le due inchieste condotte negli Stati Uniti dal *DOJ* e dalla *SEC*;
6. la minaccia d'intimazione (*subpoena*) da parte del procuratore del *DOJ*[499] contro UBS[500].

In base alle informazioni ottenute dalla CFB, i partecipanti alla riunione del 7 marzo 2008 giunsero alle seguenti conclusioni provvisorie:

1. la Svizzera può trasmettere dati di clienti alle autorità americane soltanto a titolo di *«tax fraud or the like»*[501], in virtù dell'articolo 26 CDI;
2. il meccanismo in causa, ossia la creazione di società *offshore*, contiene sufficienti elementi per essere considerato un caso di frode secondo il diritto svizzero e giustifica quindi una domanda di assistenza giudiziaria o amministrativa. Queste procedure possono tuttavia essere avviate soltanto se sono noti i nominativi delle persone implicate. Se le autorità americane sono soltanto in grado di produrre criteri generici, mancano i presupposti di cui sopra e l'azione intrapresa è da intendersi come una *fishing expedition*[502];
3. nel 2008 il clima politico in ambito di evasione fiscale è, in generale, molto teso; le autorità tedesche hanno appena avviato procedimenti penali contro le banche del Principato del Liechtenstein, per cui una possibile evasione fisca-

498 Cfr. spiegazioni al cap. 3.3.2.1.
499 Invito a comparire dinanzi alla corte in veste di testimone o per consegnare documenti. Se la persona in questione rifiuta di comparire o di consegnare i documenti richiesti, le verrà comminata una pena pecuniaria per ogni giorno di inadempienza dal momento in cui sono stati notificati l'invito a comparire e il pagamento degli indennizzi.
500 Nota della CFB del 10.3.2008 «Informationsbegehren der US Behörden an die UBS AG».
501 RS **0.672.933.61**
502 *Fishing expedition*: ricerca di informazioni giudicata intrusiva in quanto generica e non fondata su indizi concreti che potrebbero giustificare la sospensione della protezione della sfera privata (ossia del segreto bancario) sancita nel diritto svizzero.

le da parte di UBS arriva in un momento molto inopportuno. Il segreto bancario e le autorità svizzere sono sottoposte a forti pressioni;

4. se, nonostante l'atto di intimazione, rifiutasse di trasmettere i dati richiesti, UBS incorrerebbe in gravi perdite finanziarie perché costretta a pagare pesanti multe giornaliere fino alla consegna delle informazioni richieste[503]. Né il segreto bancario svizzero né il Quinto emendamento della Costituzione americana[504] possono fungere da scudo contro un atto di intimazione. UBS ha tuttavia ancora la possibilità di risolvere la controversia attraverso un compromesso. UBS ritiene che il *DOJ* non adotterà misure unilaterali senza informarla a priori.

I rappresentanti delle autorità svizzere decisero che andava assolutamente evitato un atto di intimazione, che avrebbe avuto come conseguenza la trasmissione di dati di clienti UBS. Ciononostante non giudicarono necessario intervenire, almeno per il momento, dato che UBS era già in trattativa con le autorità americane. Secondo le autorità svizzere era indispensabile che qualsiasi contatto con le autorità statunitensi avvenisse con l'accordo della banca e dei relativi avvocati. E se un tale contatto fosse effettivamente stato stabilito, UBS avrebbe dovuto prevenire il procuratore americano per non correre il rischio che la démarche fosse interpretata come una reazione alla minaccia di intimazione.

I rappresentanti delle autorità svizzere concordavano sul fatto che la *subpoena* contro UBS avrebbe costituito un problema politico. Se la situazione fosse degenerata, le autorità svizzere avrebbero dovuto riesaminare la pratica in tempi rapidi. Alexander Karrer, capo della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF (subordinata al DFF) fu designato come persona di riferimento principale.

L'ambasciatore Karrer avvisò verbalmente il capo del DFF dei rischi insiti a quanto stava succedendo. La problematica delle attività transfrontaliere di UBS era già emersa nel corso di una discussione tra il vicedirettore della CFB e il capo del DFF, ragione per cui quest'ultimo ne era già al corrente. Nel corso del mese di marzo 2008 anche l'Ambasciata svizzera a Washington fu informata delle indagini condotte dalle autorità americane, ma non ricevette alcun incarico specifico. L'Ambasciata intratteneva tra l'altro contatti regolari con l'agenzia di lobbying di UBS a Washington.

I primi contatti tra la CFB e la *SEC* risalivano al dicembre del 2007 e riguardavano l'indagine di quest'ultima sulle attività transfrontaliere di UBS. La discussione sulle indagini delle autorità americane su UBS era stata riaperta il 10 marzo 2008 a Washington in occasione di un incontro di alto livello tra la CFB e la *SEC* a cui

503 L'importo delle multe può essere dell'ordine di milioni di franchi.

504 *Nessuno sarà tenuto a rispondere per un reato capitale o altrimenti infamante, se non su denuncia o accusa di un Gran giurì, salvo che per i casi che si ponessero presso le forze di terra o di mare o presso la Milizia, quando si trovino in servizio attivo in tempo di guerra o di pericolo pubblico; e nessuno può essere esposto due volte per lo stesso delitto a rischiare la vita o le membra; né sarà costretto in un qualsiasi processo penale a testimoniare contro se stesso, né sarà privato della vita, della libertà o delle proprietà senza un regolare procedimento legale [due process of Law]; né la proprietà privata potrà esser presa per un uso pubblico, senza un giusto compenso». http://www.enciclopedia-1.com/c/co/costituzione_degli_stati_uniti_v_emendamento.html*

aveva partecipato il presidente della CFB[505]. Durante l'incontro la CFB aveva sottolineato la natura particolarmente delicata del caso UBS per il segreto bancario svizzero e aveva espresso stupore di fronte alla richiesta da parte delle autorità americane secondo cui UBS avrebbe dovuto conformarsi al diritto americano in una situazione in cui quest'ultimo era diametralmente opposto a quello svizzero. La CFB aveva fatto valere il principio del riconoscimento reciproco e invitato la *SEC* a non imporre condizioni troppo restrittive ai broker svizzeri in considerazione del fatto che la CFB dava carta bianca a quelli americani. Agli occhi della CFB la *SEC* voleva imporre troppe regole, di cui la CFB stessa, dovendo attenersi al diritto svizzero, non era in grado di garantire l'attuazione. Nonostante queste divergenze di opinioni, la CFB aveva comunque manifestato alla *SEC* la sua volontà di cooperare facendole tuttavia notare le riserve che nutriva. I responsabili della *SEC* dal canto loro lamentavano la lentezza della procedura di assistenza amministrativa; a questa critica la CFB aveva replicato osservando che, rispetto a quelle americane, le procedure svizzere erano generalmente efficienti. La *SEC* aveva inviato la prima domanda di assistenza amministrativa il 17 marzo 2008, in seguito alla quale la CFB le aveva fatto pervenire, nell'aprile del 2008, alcuni documenti interni di UBS (art. 38 LBVM)[506], ma nessuna informazione riguardante clienti della banca, non essendo comunque autorizzata a farlo nella cornice dell'assistenza amministrativa.

All'inizio del marzo 2008 la sottocommissione d'inchiesta del Senato americano (*Permanent Subcommittee on Investigations*; *PSI)*, subordinata al *Committee on Homeland Security and Government Affairs*, propose di svolgere alcune audizioni sulla problematica dell'evasione fiscale nel Principato del Liechtenstein, sulla banca Julius Bär e sulle attività transfrontaliere dei consulenti alla clientela di UBS. Così facendo, il Senato si conformava a una tendenza affermatasi sulla scena internazionale: i governi di Gran Bretagna, Italia, Francia, Spagna e Australia avevano infatti già preso di mira i paradisi fiscali, includendovi la Svizzera[507]. Le autorità tedesche avevano per esempio avviato un'indagine sulla banca LGT nel Liechtenstein.

Il segreto bancario svizzero era messo a dura prova.

Stando alle sue affermazioni, il capo del DFF avrebbe informato il Consiglio federale della questione dei paradisi fiscali nella seduta del 9 aprile 2008. In effetti il senatore democratico Carl Levin aveva presentato al Senato un disegno di legge intitolato *Stop Tax Haven Abuse Act* (stop agli abusi dei paradisi fiscali) il 2 febbraio 2007. Il disegno di legge, appoggiato anche da Barack Obama, prevedeva un approccio più rigido nei confronti dei paradisi fiscali e soprattutto dell'utilizzo di società *offshore* a fini di evasione fiscale. La Svizzera era uno dei 38 Paesi presi di

505 Nota della CFB del 4.4.2008, *«High-Level Meeting* CFB-*SEC*, 10. März '08, Washington D.C.*»*.

506 Legge federale del 24.3.1995 sulle borse e il commercio di valori mobiliari (Legge sulle borse, LBVM; RS **954.1**).

507 Cfr. p. es.: HM Revenue & Customs Press Release, *Tax Commissioners battle against tax evasion*, n. Nat 09/08 (2/26/08); Agenzia Entrate media release, Agenzia Entrate ha ricevuto informazione su italiani con depositi in Liechtenstein (2/26/08); Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, *Lutte contre la fraude et l'évasion fiscale* (2/26/08); La Agencia Tributaria media release, *La Agencia Tributaria analiza información sobre ciudadanos españoles incluidos en las cuentas y depósitos bancarios de Liechtenstein* (2/26/08); Australian Taxation Office Media Release, *Tax Commissioners battle against tax evasion*, n. 2008/08 (2/26/08).

mira dal disegno[508]. A quanto pare, nella seduta dell'aprile 2008, il Consiglio federale non era però stato informato delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti né dei problemi ad esse collegati.

Il 21 aprile 2008 il *DOJ* arrestò Martin Liechti mentre si trovava in Florida per un viaggio d'affari. In quanto *Head of wealth management «Americas International»* di UBS, Liechti gestiva infatti, tra le altre cose, le attività transfrontaliere di UBS. Martin Liechti fu trattenuto per quattro mesi come *«material witness»* (testimone materiale). Il suo arresto costrinse le autorità svizzere a reagire.

3.3.2 Obiettivo: domanda di assistenza amministrativa degli Stati Uniti; gruppo di lavoro Karrer (21.4.2008–29.8.2008)

3.3.2.1 Conseguenze dell'arresto di Martin Liechti

L'arresto di Martin Liechti che, in quanto *Head of wealth management «Americas International»*, era uno dei dirigenti principali di UBS, fu un fulmine a ciel sereno sia per le autorità svizzere, informate il giorno dopo dall'Ambasciata svizzera a Washington, sia per la banca stessa. Secondo il *Group General Counsel* di UBS, tuttavia, poco tempo prima due consulenti di UBS avevano già ricevuto un avvertimento dal *DOJ* in merito all'irregolarità delle attività transfrontaliere che svolgevano negli Stati Uniti[509].

Nel pomeriggio del 22 aprile 2008, ossia il giorno dopo l'arresto di Martin Liechti, il capo della Divisione politica V del DFAE, responsabile anche delle pratiche finanziarie ed economiche in seno al dipartimento, inviò un'e-mail con gli sviluppi della vicenda UBS ad alcuni rappresentanti delle autorità svizzere coinvolte (AFF, CFB e UFG). Nel messaggio proponeva di chiedere all'ambasciatore svizzero a Washington di prepararsi a fare una visita d'ufficio presso il DOJ; la proposta era già stata approvata dalla Divisione politica II del DFAE, responsabile per le pratiche concernenti gli Stati Uniti. Quest'ultima era stata informata del fatto che UBS intendeva chiedere la protezione consolare per Martin Liechti e domandava quindi un intervento presso il *DOJ*. Basandosi su un documento che analizzava le circostanze dell'arresto di Liechti[510], il capo della Divisione politica V aggiornò l'ambasciatore svizzero a Washington sullo stato della vicenda. Fu inoltre convenuta una posizione ufficiale. Lo stesso giorno la Segreteria dell'ambasciatore Alexander Karrer comunicò al direttore dell'AFF e alla segretaria generale del DFF che era stato arrestato un dipendente di UBS.

Il 25 aprile 2008 il supplente del capomissione dell'Ambasciata svizzera a Washington si recò presso il *DOJ* per presentare a Bruce Swartz, *Deputy Assistant Attorney General* della *Criminal Division*, la posizione della Svizzera così com'era stata preparata dalla Divisione politica V. Sostanzialmente, le autorità svizzere dichiaravano di comprendere le ragioni delle indagini americane, ma criticavano le modalità

508 Questo disegno di legge fu modificato e ripresentato al Senato il 2 marzo del 2009. La Svizzera figura tuttora in un elenco di 34 Paesi – le cosiddette *Offshore Secrecy Jurisdictions* – che favoriscono l'evasione del fisco americano (www.levin.senate.gov).

509 Verbale dell'audizione di Markus Diethelm, *Group General Counsel* di UBS, dinanzi alle CdG (6.4.2008), pag. 9.

510 *Background paper.*

con cui erano condotte. Sebbene UBS avesse infatti intrapreso alcuni provvedimenti importanti per collaborare con loro, le autorità americane stavano adottando delle misure unilaterali, che non facevano che compromettere la cooperazione con l'istituto bancario. L'ambasciatore spiegò che, per poter fornire informazioni sui clienti americani di UBS, Martin Liechti avrebbe dovuto violare il diritto svizzero (e precisamente il segreto bancario). Invitava dunque il *DOJ* a riconsiderare la sua strategia e a optare per un approccio più cooperativo, che passasse cioè per la CDI e l'assistenza giudiziaria internazionale[511].

All'inizio del mese di maggio 2008 Bradley Birkenfeld, il *whistleblower* di UBS, fu arrestato a Boston. Insieme a Martin Liechti, le autorità americane avevano così tra le mani due persone che conoscevano molto bene i meccanismi interni delle attività transfrontaliere di UBS.

Il 5 maggio 2008 vi fu un nuovo incontro tra UBS e le autorità svizzere a cui parteciparono l'*Head Litigation Corporate Center* (accompagnato da due rappresentanti di UBS) da un lato e il vicedirettore della CFB (anch'egli accompagnato da una collaboratrice) insieme all'ambasciatore responsabile della Divisione politica V del DFAE dall'altro. In questa sede fu discussa in modo più approfondito la possibilità di ricorrere all'assistenza amministrativa per poter trasmettere i dati richiesti. Al termine dell'incontro UBS comunicò la sua intenzione di contattare l'AFC[512].

Nel frattempo la stampa internazionale iniziò a interessarsi della vicenda: il *Financial Times* pubblicò un articolo sull'arresto di Martin Liechti[513], il che spinse le autorità svizzere (e più precisamente il DFAE) a riformulare, il 7 maggio del 2008, la loro posizione ufficiale[514].

I dirigenti di UBS, dal canto loro, cominciarono a mostrarsi più preoccupati per la situazione e giudicarono che il rischio di recarsi negli Stati Uniti fosse elevato, soprattutto per Marcel Rohner, *CEO* di UBS. Per ridurre il pericolo, l'ambasciatore responsabile della Divisione politica V del DFAE si rivolse ad Alexander Karrer e gli chiese di avvalersi dei suoi contatti con il *DOJ* per ottenere il rapido rientro in patria di Martin Liechti nonché una garanzia scritta che consentisse ai dirigenti di UBS di recarsi senza difficoltà negli Stati Uniti[515].

3.3.2.2 Inizio delle trattative tra le autorità svizzere e quelle americane

Il 9 maggio 2008 il vice capomissione dell'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti si mise in contatto con Bruce Swartz, impiegato presso la sezione Affari internazionali della *Criminal Division* del *DOJ*. Il procuratore americano chiese che fosse organizzato rapidamente un incontro con degli esperti svizzeri in ambito di questioni bancarie, fiscali e giudiziarie, perché voleva comunicare il prima possibile il suo punto di vista ai colleghi del *DOJ* e alle altre autorità americane. Bruce Swartz sottolineò la singolarità della vicenda che vedeva come protagonisti UBS e i suoi dirigenti e riferì che le autorità americane si trovavano a fare i conti con una condotta che UBS negli

511 E-mail del 22.4.2008, DFAE, doc. 3 del dossier di direzione del DFF.
512 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
513 *Financial Times Europe*, 7.5.2008, *«Top UBS banker detained by US»*.
514 E-mail del 7.5.2008, AFC, doc. 5 del dossier di direzione del DFF.
515 E-mail del 8.5.2008, DFAE, doc. 7 del dossier di direzione del DFF.

Stati Uniti aveva adottato come regola e che contravveniva al *QIA*, l'accordo concluso con l'*IRS*. Bruce Swartz lasciò inoltre intendere che non era nella posizione di intervenire nel processo contro Martin Liechti e che si sarebbe messo in contatto con l'AFC per cercare di trovare una soluzione «creativa»[516] [517].

Lo stesso giorno il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC chiamò prima l'*Head Litigation Corporate Center* di UBS e poi il procuratore Bruce Swartz. Nel corso di questa seconda conversazione telefonica, che durò trenta minuti, Bruce Swartz presentò a grandi linee il problema, soffermandosi sulla violazione del *QIA* e sull'istituzione di società *offshore* a scopo di evasione fiscale. Segnalò inoltre che UBS era al corrente degli illeciti che le venivano imputati e poteva quindi informare in prima persona le autorità svizzere. Per il procuratore americano era essenziale avviare un'indagine in comune[518] e riuscire a ottenere le informazioni richieste attraverso un allentamento del segreto bancario. La telefonata destò nel capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC il sospetto di avere a che fare con una *fishing expedition*[519]. La portata della vicenda indicava che il *DOJ* non stava affrontando il problema come un caso isolato di frode fiscale, bensì come un vero e proprio «schema» al servizio delle frodi (*scheme to defraud*). Un secondo colloquio telefonico tra il *DOJ* e l'AFC era in programma per il 14 maggio 2008.

In vista delle trattative con le autorità americane (soprattutto con il *DOJ*), il 10 maggio 2008 il vicedirettore della CFB propose una soluzione elaborata sulla base di un colloquio tra il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC e Bruce Swartz. La soluzione prevedeva i seguenti punti:

1. UBS collabora con il *DOJ* nel preparare una domanda di assistenza amministrativa.
2. La domanda riguarda unicamente UBS e i clienti che – secondo UBS – avrebbero fornito informazioni false nei moduli di dichiarazione destinati all'*IRS*.
3. UBS incarica, se del caso, uno studio d'avvocati esterno di verificare e confermare che la banca abbia effettivamente segnalato tutti i clienti che hanno fornito informazioni false.
4. In risposta alla domanda di assistenza amministrativa del *DOJ*, l'AFC si affretta a fare il necessario per fornire all'IRS i dati dei clienti (non appena terminate le eventuali procedure di ricorso).
5. UBS trasmette il prima possibile i risultati dell'indagine condotta dallo studio legale *WLRK*, senza tuttavia fornire i dati dei clienti.
6. In cambio, il *DOJ* si astiene dall'adottare misure coercitive unilaterali contro UBS o i suoi impiegati per la durata della domanda di assistenza amministrativa.

516 *«We need creative solutions»*.
517 E-mail del 9.5.2008, DFAE, doc. 7 del dossier di direzione del DFF.
518 *Joint-investigation*
519 *Fishing expedition*: letteralmente «spedizione di pesca», si tratta di una ricerca di informazioni giudicata intrusiva in quanto generica e non fondata su indizi concreti che potrebbero giustificare la sospensione della protezione della sfera privata (ossia del segreto bancario), sancita nel diritto svizzero.

Il vicedirettore della CFB non era tuttavia sicuro che l'AFC avrebbe avvalorato la fattibilità di tale soluzione[520].

Il 12 maggio 2008 UBS informò i rappresentanti delle autorità svizzere coinvolte nella vicenda in merito ai dossier problematici, in particolare a quelli che prevedevano strutture *offshore*, ossia i casi in cui il sospetto di frode fiscale era presumibilmente fondato.

Il 13 maggio 2008 vi furono diversi nuovi sviluppi: innanzitutto il capo del DFF e il presidente della CFB discussero degli ultimi eventi occorsi negli Stati Uniti e concordarono sulla necessità di prestare la massima attenzione al loro dipanarsi. Il capo del DFF comunicò l'intenzione di volersi occupare del futuro coordinamento delle attività[521]. In secondo luogo vi fu un incontro tra i rappresentanti delle autorità svizzere (CFB, DFAE, AFC, AFF) e quelli di UBS. Questi ultimi riferirono che l'indagine del *WLRK* aveva confermato l'esistenza di un numero elevato di strutture *offshore* utilizzate come società fantasma nei rapporti tra la banca e i titolari americani di tali società. Vennero pertanto individuate le aree problematiche e discusse le possibili soluzioni (soprattutto sul piano della comunicazione e della trasmissione di informazioni). La CFB chiese inoltre a UBS l'accesso ai dossier riguardanti le strutture *offshore*. Il terzo sviluppo importante fu un comunicato stampa dell'autorità giudiziaria americana in cui si riferiva che il procuratore della Florida (*Southern District*), la *Tax Division* del *DOJ* e la *Criminal Investigation Division* dell'*IRS* avevano messo in stato d'accusa, per complicità in evasione fiscale, l'ex consulente alla clientela Bradley Birkenfeld e un altro consulente della banca LGT avente sede nel Liechtenstein: questi erano cioè accusati di aver aiutato un miliardario americano ad evadere il fisco per un importo di 200 milioni di dollari[522].

Nella riunione del 13 maggio 2008 l'AFF presentò un'analisi dei vincoli istituzionali e politici cui erano soggetti il *DOJ* e l'*IRS*. I vincoli individuati erano i seguenti[523]:

1. in base al periodo di prescrizione applicato negli Stati Uniti, un processo deve essere concluso entro sei anni dall'invio della dichiarazione fiscale. Le dichiarazioni fiscali del 2002, relative al periodo 2000–2001, non potevano quindi più essere oggetto di un procedimento penale nel 2008.
2. Per le autorità americane le violazioni del *QIA* erano aggravate dal fatto che le strutture finanziarie messe in piedi ne avevano impedito l'individuazione durante i primi audit previsti dal *QIA*: queste strutture erano infatti state concepite proprio per sfruttare i punti deboli del sistema *QI* e cancellare tutte le tracce di violazione.
3. Le attività del governo americano erano sempre più esposte al controllo del Congresso, soprattutto nella veste del senatore Carl Levin, presidente della sottocommissione d'inchiesta permanente del Senato[524]. Quest'ultima era infatti stata incaricata di condurre un'indagine di ampio respiro sulle disfunzioni in seno al governo americano. Il senatore Levin risultava aver avuto alcuni contatti con Bradley Birkenfeld, in carcere dall'inizio di maggio.

520 E-mail del 10.5.2008, CFB, doc. 8 del dossier di direzione del DFF.
521 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
522 Per il comunicato stampa del 13.4.2010, intitolato *Foreign bankers charged with aiding american billionaire evade income tax on $200 million*, cfr. www.justice.gov.
523 E-mail del 14.5.2008, DFAE, doc. 11 del dossier di direzione del DFF.
524 *Permanent Subcommittee on Investigations.*

4. Il legame della vicenda con le elezioni presidenziali del 2008 era palese. Il senatore e candidato alla presidenza Barack Obama aveva partecipato alla redazione, insieme al senatore Levin, di un disegno di legge diretto proprio contro i paradisi fiscali. La sostituzione dei *political appointees* (persone nominate dalla nuova Amministrazione) sarebbe stata un ulteriore motivo di tensione, in quanto le indagini svolte dalle autorità americane nei confronti di UBS sarebbero state affidate a funzionari permanenti che, secondo gli avvocati americani di UBS, erano spesso meno concilianti. Kevin Downing, *senior attorney* del *DOJ,* era uno di questi funzionari e, in quanto tale, avrebbe visto aumentare il suo potere decisionale con la nomina dei nuovi *political appointees*.

Secondo l'*IRS*, UBS non aveva rispettato gli impegni presi nel quadro del sistema *QI*. Per questo, il 15 maggio 2008 l'*IRS* inviò una lettera alla banca[525] intimandole di proporre, entro 60 giorni (cioè entro il 14 luglio 2008), una soluzione al problema delle violazioni commesse, con tanto di tempi d'applicazione, oppure di chiarire i motivi per cui la banca respingeva le accuse che le erano state rivolte.

3.3.2.3 Creazione del gruppo di lavoro Karrer

Il 16 maggio 2008 il capo del DFF creò un gruppo di lavoro[526] diretto dall'ambasciatore Alexander Karrer dell'AFF, il quale era tenuto a fargli rapporto[527]. Gli altri membri del gruppo erano: il vicedirettore dell'UFG (DFGP), responsabile dell'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale, il vicedirettore e capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC (DFF), il capo della Divisione politica V (DFAE), il procuratore federale e capo della sezione Assistenza giudiziaria internazionale del Ministero pubblico della Confederazione (MPC), e il vicedirettore nonché capo del servizio giuridico della CFB.

Il gruppo di lavoro non aveva tuttavia ricevuto alcun incarico ufficiale.

Nella prima riunione, tenutasi il 16 maggio, il gruppo di lavoro abbozzò la seguente strategia: nel quadro di una procedura di assistenza giudiziaria la CFB consegna alla *SEC* la documentazione bancaria richiesta senza tuttavia fornire alcun dato relativo ai clienti. La *SEC* trasmette le informazioni al *DOJ*. Per quanto riguarda la trasmissione di dati bancari dei clienti americani – nel caso in cui l'*IRS* presenti una domanda di assistenza amministrativa – la competenza procedurale spetta all'AFC.

Il gruppo di lavoro Karrer incaricò l'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti di contattare il *DOJ* per proporgli di collaborare con le autorità svizzere tenendo conto della CDI e della legislazione svizzera. L'ambasciatore doveva anche rammentare al *DOJ* che l'adozione di misure unilaterali contro UBS si scontrava contro gli interessi dei due Paesi. Oltre a queste indicazioni, l'ambasciatore ricevette alcune informazioni di base sui potenziali rischi politici di un'escalation della situazione: tra questi,

525 *Default letter*
526 Verbale dell'audizione del vicedirettore dell'UFG dinanzi alle CdG (27.11.2009), pag. 4, e verbale dell'audizione di Alexander Karrer, capo della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFC dinanzi alle CdG (11.2008), pag. 4.
527 Ibid., pag. 4.

la rinegoziazione della CDI e la creazione di una coalizione del G7 o dell'OCSE contro il segreto bancario svizzero.

L'ambasciatore svizzero negli USA contattò quindi il *DOJ* seguendo le istruzioni ricevute. Accompagnato dal responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata, incontrò tre rappresentanti del *DOJ*: Kevin O'Connor, *Associate Attorney General*[528], John Marella, *Deputy Assistant Attorney General* della *Tax Division* e Bruce Swartz, *Deputy Assistant Attorney General,* responsabile della sezione Affari internazionali della *Criminal Division*. Essendosi reso conto che un atto di intimazione contro UBS avrebbe incrinato la collaborazione con le autorità svizzere, Kevin O'Connor lasciò intendere che, per il momento, questa mossa non era prevista. Si aspettava tuttavia che fosse stabilito rapidamente un contatto con le autorità svizzere affinché vi potesse essere un ampio scambio di informazioni sugli sviluppi delle attività transfrontaliere di UBS. Bruce Swartz partiva dal presupposto che una procedura ordinaria di assistenza amministrativa non avrebbe permesso di raggiungere l'obiettivo delle autorità statunitensi, ossia di ottenere i dati dei clienti UBS. Nello stesso tempo era consapevole del fatto che le autorità svizzere non avrebbero trasmesso alcun dato finché non fossero figurati nominativi specifici nella domanda di assistenza amministrativa. Al *DOJ* premeva avviare un'indagine congiunta con le autorità svizzere per poter dimostrare la complicità sistematica di UBS nei meccanismi messi in atto per frodare ed evadere il fisco americano.

Nella nota inviata al gruppo di lavoro Karrer[529] per riferire quanto sopra l'ambasciatore aggiunse che una domanda di assistenza amministrativa basata sulla CDI avrebbe potuto rivelarsi problematica sul fronte americano anche perché, più che il *DOJ*, ne avrebbe beneficiato l'*IRS*. Menzionò inoltre le forti tensioni tra il Congresso americano e la Casa Bianca dovute alla questione del deficit fiscale. Le procedure contro i casi di evasione fiscale sembravano quindi essere una conseguenza degli attriti politici interni.

Il 21 maggio 2008 Alexander Karrer inviò al capo del DFF una nota di quattro pagine per illustrargli il quadro delle attività transfrontaliere di UBS[530]. La nota conteneva tutte le informazioni già note alle autorità svizzere: lo stato d'avanzamento delle indagini americane, la possibilità di un'escalation politica e le ripercussioni sulla Svizzera, gli aspetti politici e istituzionali negli Stati Uniti, la relazione dei fatti presentata alle autorità svizzere e l'operato di queste ultime. Vi veniva menzionata anche la strategia di comunicazione ufficiale e il seguito dei lavori deciso dal gruppo di lavoro Karrer. Il piano prevedeva due tappe: innanzitutto, durante la seduta del 21 maggio 2008, il capo del DFF avrebbe informato il Consiglio federale delle indagini condotte dalle autorità americane basandosi sulla nota di Alexander Karrer (le CdG non dispongono tuttavia di elementi che consentano loro di confermare che il capo del DFF informò effettivamente il Consiglio federale); in secondo luogo, le autorità svizzere si sarebbero dichiarate disposte a collaborare con quelle americane nel quadro di una procedura di assistenza amministrativa. Fino ad allora, tuttavia, gli Stati Uniti non avevano ancora presentato alcuna domanda. Il gruppo di lavoro Karrer si riunì lo stesso giorno per discutere della situazione e approfondire l'analisi delle opzioni. In questo frangente risultò che i colloqui con

528 L'*Associate Attorney General* è la terza persona più importante nella gerarchia del *DOJ*. Agisce come consulente diretto dell'*Attorney general* (ministero della giustizia). Il suo ufficio controlla tra le altre cose la *Tax Division*.

529 Nota del 19.5.2008, DFAE, doc. 14 del dossier di direzione del DFF.

530 Nota del 21.5.2008, AFC, doc. 16 del dossier di direzione del DFF.

UBS avevano confermato la pratica di manovre fraudolente in seno alla banca. Tra le varie opzioni prese in considerazione, vi furono le seguenti[531]:

1. opzione 1 > UBS scrive ai clienti interessati affinché questi la autorizzino a rinunciare al segreto bancario e, di conseguenza, a informare le autorità fiscali americane senza con ciò violare il diritto svizzero;
2. opzione 2 > UBS o le autorità svizzere sporgono denuncia dinanzi alle autorità penali svizzere contro vari collaboratori di UBS e contro il *whistleblower* Bradley Birkenfeld per violazione del segreto bancario e altri reati di falso. Dopodiché trasmettono i dati dei clienti in questione (secondo UBS, tra i 100 e i 200) nel quadro dell'assistenza amministrativa e conformemente all'articolo 67 capoverso 2 lettera a AIMP[532];
3. opzione 2a > UBS apre un'indagine penale per falsità in documenti;
4. opzione 3 > le autorità americane presentano all'AFC una domanda di assistenza amministrativa basandosi sulla CDI, probabilmente senza menzionare i nominativi dei clienti interessati. L'AFC esamina la domanda e identifica i clienti, di cui trasmette poi i dati. I clienti possono tuttavia presentare ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF);
5. opzione 4: la CFB apre un'indagine.

Il gruppo di lavoro si soffermò in particolare sulla quarta opzione[533] e programmò inoltre un viaggio a Washington per incontrare le autorità americane.

3.3.2.4 L'opzione di un'indagine congiunta di CFB e *DOJ*

Il 22 maggio 2008 il gruppo di lavoro Karrer incontrò alcuni rappresentanti dell'AFC. Le due parti discussero della posizione ufficiale da adottare di fronte a una domanda di assistenza amministrativa e alla richiesta delle autorità americane di aprire un'indagine congiunta con quelle svizzere. La conclusione fu che la collaborazione in ambito di assistenza amministrativa doveva avvenire nel quadro della CDI; quanto alla richiesta americana, si decise di rispondere che, in materia di assistenza giudiziaria internazionale, non esistevano le basi legali necessarie per consentire alla Svizzera di svolgere un'indagine congiunta con gli Stati Uniti[534].

Il 23 maggio 2008, circa due mesi dopo che UBS aveva informato la CFB delle tre indagini americane, quest'ultima aprì a sua volta un'indagine in materia di vigilanza.

531 Nota del 21.5.2008, gruppo di lavoro, doc. 17 del dossier di direzione del DFF.

532 Legge federale del 20.3.1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale; RS **351.1**).

533 Le riflessioni che emersero sono le seguenti: resta aperta la questione della decisione del TAF di autorizzare la trasmissione dei dati di alcuni clienti. Se la trasmissione dei dati fosse l'unica strada percorribile e il TAF pronunciasse una decisione di non entrata nel merito, ci si dovrebbe attendere una revisione della CDI ai sensi dell'art. 26 del modello di Convenzione dell'OCSE, che prevede uno scambio automatico di informazioni nei casi di accertamenti di natura fiscale. Questo significherebbe che, in futuro, l'assistenza giudiziaria potrebbe essere invocata anche nei casi di evasione fiscale. Anche l'Unione europea esigerebbe allora dalla Svizzera le medesime condizioni: il tutto segnerebbe la fine del segreto bancario svizzero e un cambiamento radicale delle regole del gioco valide sulla piazza finanziaria elvetica.

534 *Sprachregelung zur Forderung nach einer gemeinsamen Untersuchung* del 22.5.2008, UFG, doc. 20 del dossier di direzione del DFF.

Le domande che la CFB si prefiggeva di affrontare erano le seguenti:

a) UBS si è resa complice attiva in casi di frode fiscale?

b) UBS ha fornito informazioni false alle autorità fiscali americane nella sua funzione di *QI*?

c) Vi è stata una violazione del *QIA*?

d) Come ha affrontato UBS gli aspetti legali e il rischio reputazionale[535]?

L'indagine della CFB durò sette mesi e impegnò cinque persone.

Le autorità svizzere, nel frattempo, si stavano preparando alla videoconferenza con il *DOJ* prevista per il 23 maggio 2008. La loro posizione ufficiale prevedeva tre punti: in primo luogo le autorità svizzere appoggiavano la decisione di UBS di trasmettere direttamente e senza indugio i risultati dell'indagine interna alle autorità americane a patto che il diritto svizzero fosse rispettato; in secondo luogo, la CFB aveva aperto la propria indagine sulle attività transfrontaliere di UBS; infine, l'AFC era disposta a evadere prontamente una domanda di assistenza amministrativa che si basasse sulla CDI. A tal proposito era necessario tener conto del tempo eventualmente necessario per la procedura di ricorso dinanzi al TAF[536].

Alla videoconferenza del 23 maggio 2008 parteciparono Bruce Swartz e John Marella per il *DOJ* e, sul fronte svizzero, Alexander Karrer, capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, un rappresentante dell'AFF e un rappresentante dell'Ambasciata svizzera a Washington. I partecipanti si scambiarono le posizioni ufficiali: secondo il *DOJ* la vicenda delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti non era altro che un complotto volto a eludere le leggi americane[537]. I procuratori americani affermavano di disporre di un numero di prove sufficiente a convalidare questa tesi e non erano quindi disposti a seguire la strada dell'assistenza amministrativa, con la quale, ritenevano, non sarebbero approdati all'obiettivo che si erano prefissati. Al *DOJ* premeva invece avviare un'indagine congiunta e, a suo parere, considerata la rilevanza del caso[538], era nell'interesse delle autorità svizzere aprire un'indagine penale.

Alla fine del mese di maggio del 2008 le autorità svizzere iniziarono a riflettere sulle opzioni legali a disposizione per condurre un'indagine congiunta con le autorità americane. UBS aveva anche inviato ad Alexander Karrer, responsabile del gruppo di lavoro, un memorandum preparato da uno studio d'avvocati svizzero, concernente appunto tali opzioni. Nel memorandum si proponeva di utilizzare l'articolo 271 del Codice penale svizzero[539] per poter autorizzare atti istruttori a favore degli Stati Uniti e poter quindi trasmettere dati di clienti. Si discusse poi della possibilità di

535 Rapporto della CFB del 17.12.2008 *Zur Umsetzung des Qualified Intermediary Agreement und zu den grenzüberschreitenden Dienstleistungen in die USA durch die UBS*, pag. 25.

536 E-mail del 22.5.2008, AFC, doc. 22 del dossier di direzione del DFF.

537 *Conspiracy to defraud U.S. Law.*

538 Breve nota del 23.5.2008, AFC, doc. 24 del dossier di direzione del DFF.

539 Conformemente all'art. 271 CP, non sono punibili gli atti istruttori condotti da funzionari pubblici stranieri su suolo elvetico se la Svizzera rilascia un'autorizzazione a tal fine: «Chiunque, senza esservi autorizzato, compie sul territorio svizzero per conto di uno Stato estero atti che spettano a poteri pubblici; chiunque compie siffatti atti per conto di un partito estero o di un'altra organizzazione dell'estero; chiunque favorisce tali atti,è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria e, in casi gravi, con una pena detentiva non inferiore a un anno».

permettere ai funzionari americani di condurre un'indagine sul territorio svizzero, il che presupponeva un'autorizzazione da parte del Consiglio federale[540]. Secondo il gruppo di lavoro Karrer, UBS aveva già mobilitato la sua lobby per concretizzare questa soluzione[541]. Alexander Karrer chiese dunque al MPC e all'UFG di preparare delle perizie giuridiche al riguardo[542].

Il 28 maggio 2008 UBS presentò alla CFB la tabella di marcia prevista per l'indagine, lo stato d'avanzamento dei lavori e il suo piano strategico (*Governance*)[543].

Il 30 maggio 2008 vi fu un'altra videoconferenza con il *DOJ* nel corso della quale venne ripresentata, in tre punti, la posizione ufficiale della Svizzera. Alexander Karrer si dichiarò disposto a discutere delle opzioni di collaborazione, a condizione che gli fossero forniti più dettagli sull'indagine del *DOJ* e sulle informazioni che quest'ultimo chiedeva alle autorità svizzere[544]. Il *DOJ* accusò UBS di essere coinvolta in un piano fraudolento che riguardava centinaia, se non addirittura migliaia di conti. UBS aveva già comunicato al *DOJ* che, dai controlli effettuati internamente, 251 conti erano in effetti coinvolti in una frode fiscale. Kevin Downing stimò che i fondi illegali nella gestione patrimoniale di UBS ammontassero a circa venti miliardi di dollari. Secondo Downing, il *DOJ* era in contatto con UBS dall'agosto del 2007. A suo parere, il segreto bancario non avrebbe dovuto costituire un ostacolo alla trasmissione dei dati richiesti. Non riteneva, tuttavia, che l'assistenza amministrativa o giudiziaria fosse una strada percorribile, essendo entrambe procedure troppo complesse e dispendiose. Ciononostante, il *DOJ* avrebbe presentato a breve una domanda di assistenza amministrativa o giudiziaria, pur non disponendo di alcun nominativo concreto. Il responsabile del gruppo di lavoro sottolineò, dal canto suo, la possibilità di ricevere dati di clienti per il tramite della procedura di assistenza amministrativa dell'AFC. Sulla base della videoconferenza Alexander Karrer giunse alla conclusione che il *DOJ* non riponeva molta fiducia nella autorità svizzere e che sarebbe probabilmente stato necessario organizzare un incontro in prima persona[545].

Nella nota dell'AFF del 2 giugno 2008[546] sulla videoconferenza del 30 maggio Alexander Karrer scrisse che, fino a nuovo ordine, il *DOJ* non avrebbe disposto un'intimazione contro UBS, ma che non escludeva la possibilità di farlo in futuro, dopo aver tuttavia avvertito la Svizzera. Il *DOJ* aveva anche lasciato intendere che la decisione di rinunciare all'intimazione era stata la conseguenza di un'autolimitazione, dovuta all'intervento dell'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti presso il *Deputy Attorney General*.

Il 2 giugno 2008 l'UFG presentò il proprio parere sull'applicazione dell'articolo 271 CP[547]: l'UFG sconsigliava alle autorità svizzere di concedere un'autorizzazione ai funzionari americani o a UBS e di scostarsi quindi dalla prassi vigente. Aggiungeva inoltre che, nel caso in cui la banca avesse cercato di aiutare le autorità americane senza disporre dell'apposita autorizzazione, si sarebbero dovute applicare delle

540 E-mail del 30.5.2008, UBS, doc. 30 del dossier di direzione del DFF.
541 E-mail del 30.5.2008, AFC, doc. 31 del dossier di direzione del DFF.
542 Ibid.
543 Risposte scritte di UBS del 21.4.2010 a un questionario delle CdG.
544 E-mail del 30.5.2008, AFC, doc. 32 del dossier di direzione del DFF.
545 Nota del 2.6.2008, AFC, doc. 37 del dossier di direzione del DFF.
546 Ibid.
547 Parere del 2.6.2008 dell'UFG sulla proposta di fornire un'autorizzazione secondo l'art. 271 CP, UFG, doc. 35 del dossier di direzione del DFF.

sanzioni. Lo stesso giorno anche il MPC trasmise una nota sull'applicazione dell'articolo 271 CP[548] nella quale sosteneva che il DFGP avrebbe probabilmente potuto concedere un'autorizzazione sulla base dell'articolo 31 capoverso 1 OLOGA[549]. Tale autorizzazione, tuttavia, sarebbe stata giustificata soltanto nel caso in cui non fosse stato possibile optare per l'assistenza giudiziaria. Inoltre, considerata la rilevanza del caso, si sarebbe dovuto tenere conto anche dell'articolo 31 capoverso 2 OLOGA, in base al quale i casi di importanza fondamentale, politica o di altro genere vanno sottoposti al Consiglio federale. Il MPC riteneva che un'autorizzazione di questo genere fosse del tutto eccezionale e quindi molto rara.

Il 6 giugno 2008 Peter Kurer, presidente del consiglio di amministrazione di UBS, chiamò Alexander Karrer per uno scambio di opinioni. Il primo spiegò il duplice obiettivo di UBS: ottenere il rimpatrio di Martin Liechti e impedire che i mass media si gettassero sulla vicenda. Alexander Karrer comunicò a Peter Kurer che le autorità svizzere non erano disposte ad avvalersi dell'articolo 271 capoverso 1 CP per giustificare un'indagine congiunta con le autorità americane. Peter Kurer insistette però sul fatto di serbare l'opzione come eventuale via d'uscita. Dal canto loro, le autorità svizzere intendevano proseguire sulla strada dell'assistenza giudiziaria o amministrativa[550].

Il 5 giugno 2008 il responsabile del dossier presso l'*Office of International Affairs* della *Criminal Division* del *DOJ* contattò un procuratore generale supplente del MPC, il quale presentò la posizione della Svizzera e le diverse opzioni a disposizione[551].

Il 9 giugno 2008 UBS inviò una lettera al *DOJ* per spiegare con dovizia di particolari come l'*IRS* avrebbe potuto formulare una domanda di assistenza amministrativa efficace, basata sulla CDI, per ottenere l'accesso ai dati «incriminati»[552].

3.3.2.5 Domanda di assistenza giudiziaria

Il 10 giugno 2008 il *DOJ* presentò all'UFG una domanda di assistenza giudiziaria che, tuttavia, era incompleta e non accompagnata dai dieci raccoglitori annunciati. Poneva inoltre dei problemi perché non conteneva alcun nominativo specifico, ma vi venivano semplicemente descritte delle strutture finalizzate alla frode. Secondo l'articolo 3 capoverso 3 AIMP, una domanda di assistenza giudiziaria non è ricevibile se il procedimento verte su un reato che sembra volto a una decurtazione di tributi fiscali o viola disposizioni in materia di provvedimenti di politica monetaria, commerciale o economica. Nella parte terza dell'AIMP è tuttavia prevista la possibilità di dare seguito a una domanda di assistenza giudiziaria se il procedimento verte su

548 Nota del 30.5.2008 relativa all'art. 271 CP, MPC, doc. 36 del dossier di direzione del DFF.

549 L'art. 31 cpv. 1 dell'ordinanza del 25.11.1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS **172.010.1**) recita: «Nel loro ambito, i dipartimenti e la Cancelleria federale decidono in merito alle autorizzazioni secondo l'articolo 271 numero 1 del Codice penale a compiere atti per conto di uno Stato estero».

550 E-mail del 6.6.2008, AFC, doc. 38 del dossier di direzione del DFF.

551 Nota del 9.6.2008, MPC, doc. 39 del dossier di direzione del DFF.

552 Documento di UBS alle CdG del 13.4.2010. Secondo Markus Diethelm, *Group General Counsel* di UBS, la banca aveva preparato dei cosiddetti «dossier incriminati» riguardanti i conti che, a prima vista, sembravano corrispondere ai criteri, menzionati nella CDI, di sospetto fondato di «truffa e delitti analoghi che hanno per oggetto un'imposta».

una truffa in materia fiscale. Come rilevato dall'UFG, le autorità svizzere danno una definizione molto precisa del concetto di «truffa in materia fiscale»[553].

Alla luce dei nuovi sviluppi, il 13 giugno 2008 il gruppo di lavoro riesaminò la situazione. Nonostante la raccomandazione (data durante la videoconferenza del 30 maggio) di scegliere la via dell'assistenza amministrativa, così come previsto dalla CDI, le autorità americane avevano presentato una domanda di assistenza giudiziaria che, in generale, dura più a lungo di una procedura di assistenza amministrativa perché prevede due istanze invece di una sola. Lo stesso giorno l'UFG contattò il *DOJ* per illustrargli i vantaggi di una procedura di assistenza amministrativa[554].

3.3.2.6 Delegazione svizzera a Washington

Considerate le difficoltà di comunicazione tra le autorità americane e quelle svizzere e le minacce del *DOJ* di adottare misure unilaterali, una delegazione svizzera si recò a Washington dal 19 al 20 giugno 2008 al fine di appianare i problemi emersi. Alla guida della delegazione, inviata dal capo del DFGP, vi era il vicedirettore dell'UFG, preposto anche all'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale. L'obiettivo della visita era quello di illustrare alle autorità americane i canali a disposizione per potersi scambiare informazioni nonché i vantaggi di una procedura di assistenza amministrativa rispetto a quella di assistenza giudiziaria. Sentite le spiegazioni, il *DOJ* si dimostrò disposto a utilizzare due dei canali proposti, e più precisamente:

- per ottenere i dati relativi ai clienti, il canale dell'assistenza amministrativa per il tramite dell'AFC e sulla base della CDI;
- per ottenere informazioni interne alla banca, quello dell'assistenza amministrativa per il tramite della CFB.

In seguito a questa visita, il vicedirettore della CFB preparò un'analisi della situazione tenendo conto delle posizioni dei vari soggetti coinvolti[555]. I punti centrali dell'analisi erano i seguenti:

1. il *DOJ* è disposto a non adottare misure coercitive unilaterali per la durata della collaborazione convenuta;
2. vi è tuttavia un'eccezione al punto 1, perché l'*IRS* ha in programma, per il giugno del 2008, un provvedimento *John Doe Summons*[556] emanato da un tribunale, finalizzato a ottenere i dati dei clienti americani di UBS;
3. oltre alla domanda di assistenza giudiziaria del *DOJ*, l'*IRS* intende presentare una domanda di assistenza amministrativa sulla base della CDI;

553 E-mail dell'11.6.2008, UFG, doc. 42 del dossier di direzione del DFF.
554 Nota del 13.6.2008, AFC, doc. 45 del dossier di direzione del DFF.
555 Nota del 22.6.2008 *UBS x border – Treffen zwischen Vertretern Schweizer und US-Behörden vom 19.6.2008 in Washington*, raccoglitore 1: cronologia attività transfrontaliere UBS con allegati.
556 Citazione in giudizio di una persona anonima, chiamata *«John Doe»*: questi processi utilizzati nel sistema giuridico americano consentono di promuovere un'accusa contro X e di interrompere il termine di prescrizione di sei anni, il che, nel caso specifico, consentiva all'*IRS* di proseguire le proprie inchieste sui contribuenti americani senza alcuna pressione.

4. con la domanda di assistenza amministrativa di cui al punto 3 l'IRS spera di ottenere i dati dei clienti che, nel quadro dell'attuazione del *QIA* all'inizio del 2001, hanno messo in piedi delle strutture fraudolente ai danni del fisco americano;
5. c'è da aspettarsi che la caccia ai nominativi non si fermi a quelli di questa ristretta cerchia di clienti. Sul fronte svizzero prevale l'opinione secondo cui, se ciò dovesse verificarsi, non si avrebbe più a che fare con un caso di «*tax fraud or the like*» e non si potrebbe quindi più accordare l'assistenza amministrativa;
6. il *DOJ* attende che gli vengano inviati rapidamente i dati concernenti i collaboratori, gli organi e le procedure interne di UBS. Nel corso delle prossime due settimane la CFB, UBS e il *DOJ* fisseranno la tabella di marcia per l'elaborazione della domanda di assistenza amministrativa che la *SEC* dovrebbe presentare alla CFB.

Anche il vicedirettore della CFB formulò alcune riflessioni in seguito all'incontro tenutosi a Washington:

a) UBS si trova di fronte a un grosso problema: l'indagine penale del *DOJ* (condotta dal *Senior Attorney* Kevin Downing) si concentra innanzitutto sulla banca (inclusi dirigenti e dipendenti) e, soltanto in secondo luogo, sui clienti (UBS vede la cosa in maniera esattamente opposta), mentre l'*IRS* s'interessa più ai clienti che alla banca;
b) contrariamente a quanto ritiene UBS, le autorità americane si mostrano alquanto insistenti e sono frustrate dal fatto di non aver ricevuto ancora nessuna informazione sulle attività dei consulenti alla clientela né sul grado di implicazione dei dirigenti;
c) il *DOJ* sospetta che UBS stia cercando di ritardare la trasmissione delle informazioni;
d) le categorie di clienti che interessano al *DOJ* non sono necessariamente quelle definite da UBS;
e) è evidente che gli USA si attendono un'indagine congiunta («*joint investigation*»);
f) i contrasti tra le autorità svizzere e quelle americane nascondono un elevato potenziale di pericolo sia per UBS che per la piazza finanziaria svizzera.

In seguito al viaggio della delegazione svizzera a Washington, il *DOJ* e l'*IRS* sospesero la domanda di assistenza giudiziaria, dato che le autorità svizzere avevano giudicato più opportuna una domanda di assistenza amministrativa presso l'AFC.

Il 21 giugno 2008 un rappresentante dell'AFC preparò una nota[557] sull'incontro con le autorità americane a Washington, che venne poi completata dal vicedirettore della CFB, da quello dell'UFG e dal capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC. Nella nota si legge che i rappresentanti dell'*IRS* avevano annunciato la probabile emanazione, nel corso delle settimane seguenti, di un cosiddetto provvedimento *John Doe Summons* nei confronti di UBS in virtù del quale la banca sarebbe stata costretta a svelare le relazioni d'affari che intratteneva con clienti americani. La procedura sarebbe divenuta di dominio pubblico una volta che il tribunale ne avesse

557 Nota del 21.6.2008, AFC, doc. 46 del dossier di direzione del DFF.

dichiarato la ricevibilità. L'obiettivo prioritario era quello di interrompere la prescrizione nei confronti dei clienti americani della banca. I rappresentanti americani avevano tuttavia garantito che il provvedimento non sarebbe stato applicato per la durata della procedura convenuta. Nella nota si legge infine che la delegazione svizzera era stata invitata a non informare UBS in merito a quanto riportato sopra.

Il 1° luglio 2008 il capo del DFF mise al corrente la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) delle indagini in corso negli Stati Uniti su UBS.

Lo stesso giorno la corte distrettuale di Fort Lauderdale in Florida emanò un provvedimento *John Doe Summons* che consentiva all'*IRS* di costringere UBS a fornirgli informazioni sui clienti americani che avevano aperto un conto presso la banca dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2007.

L'8 luglio 2008 il responsabile del gruppo di lavoro Karrer scrisse al *DOJ* per riformulare le conclusioni dell'incontro del 19–20 giugno 2008 riguardante l'utilizzo di canali d'informazione e l'assistenza amministrativa[558].

Il 10 luglio 2008 la CFB, dal canto suo, trasmise alla *SEC* la documentazione sulla banca nel quadro dell'assistenza amministrativa, senza tuttavia fornire alcun dato relativo ai clienti; autorizzò inoltre la *SEC* a inoltrare la documentazione al *DOJ*.

Il 14 luglio 2008 si svolse una videoconferenza tra l'*IRS* e l'AFC per discutere delle modalità con cui presentare una domanda di assistenza amministrativa. Secondo il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, la discussione fu molto costruttiva[559].

3.3.2.7 Negoziazione di una tabella di marcia con il *DOJ*

Il 15 luglio 2008 vi fu un incontro, all'aeroporto di Zurigo, tra John Marella, Bruce Swartz e Kevin Downing del *DOJ* e alcuni rappresentanti della CFB, dell'AFC, dell'UFG e di UBS (questi ultimi accompagnati da avvocati dello studio *WLRK*). I rappresentanti del *DOJ* spiegarono le ragioni della loro irritazione: impegnati nel caso UBS dall'agosto del 2007, avevano l'impressione che le cose avanzassero a ritmi molto lenti, il che li rendeva molto critici nei confronti del rapporto di collaborazione con la banca. Non riuscivano infatti a capire perché UBS non aveva fornito già da tempo la documentazione richiesta né aveva permesso di convocare i consulenti alla clientela perché fossero interrogati. A loro parere, l'affidavit[560] firmato da Martin Liechti conteneva elementi a sufficienza per promuovere un procedimento penale contro la banca. Fecero tuttavia capire che non era loro intenzione causare la rovina di UBS, ma esigevano una cooperazione completa e incondizionata[561]. UBS assicurò alle autorità svizzere e americane che avrebbe portato a termine quanto prima la sua indagine interna (condotta dallo studio legale *WLRK*), ma lamentò nel contempo i ritardi causati dalle nuove domande del *DOJ* e dalle misure coercitive delle autorità americane, come l'arresto di Martin Liechti. Nonostante la forte pressione esercitata dal *DOJ*, sembrava che si fosse fatto un primo passo verso una

558 Documento nel raccoglitore 1 della FINMA: Cronologia attività transfrontaliere UBS con allegati.
559 E-mail del 14.7.2008, AFC, doc. 60 del dossier di direzione del DFF.
560 Affidavit: dichiarazione in luogo di giuramento.
561 *i.e. meaningful production of documents, interviews.*

migliore collaborazione. Venne quindi preparata, di comune accordo, una tabella di marcia:

- il 15 agosto 2008 UBS consegna alla CFB i documenti scritti destinati a sostenere la sua presentazione, classificata come *non-paper*[562];
- il 27 agosto 2008 UBS consegna alla CFB un *non-paper* che consenta alle autorità svizzere e americane di prepararsi in vista della presentazione di UBS;
- il 4 o 5 settembre 2008 UBS presenta i risultati della sua indagine interna e fornisce così una risposta alle domande e chiarimenti sugli aspetti oggetto delle indagini della CFB e del *DOJ*;
- dal 22 settembre 2008 la CFB e il *DOJ* interrogano i dipendenti (attuali e precedenti) di UBS nei locali della CFB;
- UBS e il *DOJ* negoziano un accordo in base al quale UBS garantisce la disponibilità dei suoi dipendenti a sottoporsi agli interrogatori condotti congiuntamente dalla CFB e dal *DOJ*. In cambio il *DOJ* consente agli alti dirigenti di UBS di recarsi liberamente negli USA.

Fu inoltre programmato un incontro tra i legali di UBS e Kevin Downing allo scopo di affrontare diverse questioni; tra queste vi erano l'esame di un raccoglitore di documenti relativi a Martin Liechti e il suo utilizzo nei procedimenti attuali e futuri. Il 10 luglio 2008 la CFB aveva consegnato il raccoglitore alla *SEC*, la quale l'aveva trasmesso al *DOJ*.

Furono inoltre affrontati i seguenti punti: l'invio di altri documenti, lo statuto del *non-paper*, le condizioni degli interrogatori dei dipendenti UBS, la possibilità di stipulare un *Deferred Prosecution Agreement*[563] (dato che UBS stava riflettendo sull'eventualità di interrompere le attività transfrontaliere negli Stati Uniti) e il futuro della struttura *«Swiss Financial Advisers»* di UBS, registrata presso la *SEC*.

Dal fronte americano giunse la notizia che Martin Liechti (trattenuto come «*material witness*») era stato rilasciato dopo aver fornito alle autorità statunitensi un affidavit di 27 pagine. Doveva tuttavia rimanere negli Stati Uniti per visionare alcuni documenti per il Dipartimento di giustizia americano. Quest'ultimo considerava Martin Liechti un testimone prezioso perché era stato coinvolto nella parte operativa della vicenda e, nel contempo, aveva avuto a che fare con gli alti dirigenti di UBS. Il *DOJ* esigeva da UBS una dichiarazione scritta in base alla quale la banca rinunciava al diritto di interrogare Martin Liechti nel quadro di un processo su suolo americano. Secondo i rappresentanti del Dipartimento di giustizia americano e come già comunicato alla banca per lettera[564], le informazioni di cui l'autorità americana disponeva bastavano ad aprire un procedimento penale contro UBS. Il *DOJ* fece inoltre sapere che non avrebbe intentato un'azione penale contro UBS fintantoché la collaborazione funzionava[565].

562 Un *non-paper* è un documento di lavoro ufficioso spesso utilizzato durante crisi diplomatiche. Non contiene né intestazioni né timbri né firme. Il *non-paper* serve per formulare proposte e funge di frequente da documento di partenza per discussioni o trattative.

563 *Deferred Prosecution Agreement:* decisione giudiziaria con la quale un procuratore accorda l'amnistia a un accusato, se quest'ultimo soddisfa determinate condizioni.

564 T*arget letter*.

565 Nota del 16.7.2008, CFB, doc. 62 del dossier di direzione del DFF.

3.3.2.8 Domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* del 16 luglio 2008

Il 16 luglio 2008 l'*IRS* presentò una domanda di assistenza amministrativa all'AFC[566] nella quale precisava che il *DOJ* e il procuratore del distretto della Florida stavano conducendo un'indagine su UBS, sui suoi dirigenti e dipendenti nonché sui clienti americani della banca per violazione del diritto fiscale americano[567]. La domanda si fondava sull'articolo 26 CDI, sul protocollo allegato e sulla dichiarazione congiunta degli Stati Uniti e della Svizzera relativa a tale articolo.

Nella domanda di assistenza amministrativa si accusava UBS di aver assecondato un sistema (*scheme*) volto a frodare il fisco americano, ad aggirare il *QIA* e a ingannare l'ufficio di revisione incaricato di controllare il *QIA* nel caso UBS. I moduli che la banca era tenuta a trasmettere alle autorità americane nella sua veste di *withholding agent* avrebbero cioè contenuto dati falsi. UBS sarebbe inoltre stata in possesso di documenti che confermavano questo sospetto.

Nella domanda indirizzata all'AFC l'*IRS* precisava le informazioni che desiderava ottenere, sotto forma di schema, senza precisare i nominativi delle persone sospettate di aver frodato il fisco; tali informazioni riguardavano soprattutto le transazioni da conti appartenenti a privati domiciliati negli USA[568] verso strutture *offshore* oppure l'apertura, da parte di tali privati, di nuovi conti in una di queste strutture. Le transazioni implicate erano però unicamente quelle effettuate allo scopo di ridurre, in modo sostanziale e illegale, le imposte da versare all'*IRS* attraverso l'interposizione nominale della struttura *offshore* e la falsificazione dei dati forniti nel modulo W-8BEN[569] o in altri documenti finalizzati a identificare i clienti. Le misure adottate da UBS nel quadro di questo sistema sarebbero servite ad aggirare il *QIA* e a camuffare chiunque potesse far valere diritti economici sui conti.

L'*IRS* sottolineò l'esigenza, espressa dalle autorità americane, che i tempi di disbrigo della domanda fossero celeri, perché le indagini sul fronte statunitense avanzava-

566 Lettera di Barry B. Shott, *United States Competent Authority, Deputy Comissioner (International)*, a Jürg Giraudi, capodivisione e delegato per le questioni fiscali internazionali, del 16.7.2008 con allegata la domanda di assistenza amministrativa.

567 *«The United States Department of Justice, Tax Division, and the United States Attorney for the Southern District of Florida are investigating UBS, UBS managers, UBS bankers, and UBS United States clients (and their related nominee entities) for violating United States criminal tax laws resulting in billions of dollars of losses to the U.S. Government»*.

568 Conti di privati domiciliati negli USA, aperti prima del *QIA* del 2001.

569 *«The W-8BEN form (entitled Certificate of Foreign Status of Beneficial Owner for United States Tax Withholding) is used in the United States taxation system by foreign persons (including corporations) to certify their non-American status. The form, issued by the Internal Revenue Service, establishes that one is a foreign, non-resident alien or foreign national performing work outside the United States, in order to claim tax treaty benefits such as a lower amount of tax withholding from dividends paid by U.S. corporations. The W-8BEN form should be given to the withholding agent such as a stock broker, and not the IRS.»;* cfr. www.wikipedia.org.

no rapidamente. Basandosi sulle discussioni tenute con le autorità svizzere, l'*IRS* aveva fissato scadenze precise per tale disbrigo[570].

Nella domanda l'*IRS* indicò esplicitamente che l'avvio di una procedura di assistenza amministrativa non era da intendersi come una rinuncia ad avviare o come la decisione di sospendere altri procedimenti giudiziari o impugnazioni negli Stati Uniti aventi lo stesso obiettivo, ossia la raccolta di informazioni.

Parallelamente alla domanda *IRS*–AFC, continuavano i lavori per quella *SEC* – CFB. Il 16 luglio 2007 la CFB aveva riassunto in forma scritta la tabella di marcia discussa poco tempo prima per farla approvare dal *DOJ*[571], cosa che, come emerse in seguito, il *DOJ* non era in realtà disposto a fare[572].

3.3.2.9 17 luglio 2008: una sottocommissione del Senato americano interroga il *Chief Financial Officer* di UBS

Il 17 luglio 2008 fu pubblicato un rapporto di una sottocommissione del Senato americano riguardante le attività delle banche nei paradisi fiscali e la loro conformità con l'ordinamento fiscale americano[573]. Lo stesso giorno, la sottocommissione interrogò pubblicamente Martin Liechti e Mark Branson in veste di testimoni di UBS. Martin Liechti fece appello al diritto di rimanere in silenzio. Mark Branson, allora *Chief Financial Officer* di *UBS Global Wealth Management & Business Banking, Global WM & BB,* si scusò per gli errori commessi da UBS, annunciò la decisione della banca di ritirarsi dalle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti e di cooperare con le autorità americane preposte alle indagini, in particolare per quanto riguardava l'identificazione dei circa 19 000 conti non dichiarati di clienti americani in Svizzera[574]. In seguito a questi interrogatori aumentò ulteriormente la pressione cui era sottoposto l'*IRS* per farsi consegnare dalle autorità svizzere i dati concernenti alcuni clienti UBS.

570 Estratto della lettera inviata dal *DOJ* all'AFC (traduzione italiana):
- L'AFC comunica quanto prima all'*IRS* il numero di conti che UBS ha identificato in base ai criteri definiti nella domanda di assistenza amministrativa.
- Entro 60 giorni dalla ricezione della domanda, l'AFC informa l'*IRS* circa il numero di casi a) per i quali l'AFC ritiene di dover fornire assistenza amministrativa in virtù dell'art. 26 CDI e b) che non sono conformi alle esigenze dell'art. 26 CDI, al protocollo allegato e alla dichiarazione congiunta del 23.1.2003.
- Entro 90 giorni dalla ricezione della domanda l'AFC trasmette all'*IRS* tutte le informazioni concernenti i casi che, secondo l'AFC, soddisfano i criteri necessari alla concessione dell'assistenza amministrativa e che non sono stati impugnati dinanzi al al Tribunale amministrativo federale.
- Se viene interposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale, l'AFC comunica all'*IRS*, entro 180 giorni, le ragioni per cui la domanda di assistenza amministrativa è stata respinta e lo informa in merito agli altri casi in corso.

571 E-mail del 5.8.2008, CFB, doc. 63 del dossier di direzione del DFF.

572 E-mail del 5.8.2008, CFB, doc. 68 del dossier di direzione del DFF.

573 *United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Tax haven banks and U.S. tax compliance, Staff report,* 17.7.2008.

574 Ibid., pag. 8.

3.3.2.10 L'AFC entra nel merito della domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS*

Dalla metà di luglio all'inizio di agosto 2008 l'AFC esaminò in via preliminare la domanda di assistenza presentata dall'*IRS* e giunse alla conclusione che i presupposti di entrata nel merito erano soddisfatti. Secondo l'AFC, la domanda era inoltre formulata in termini sufficientemente concreti e non sembrava quindi nascondere una *fishing expedition*[575]. Il 29 luglio l'AFC aveva informato telefonicamente UBS della domanda di assistenza amministrativa presentata dall'*IRS* e le aveva chiesto di trasmetterle le informazioni del caso. UBS chiese all'AFC di inviarle a tal fine un ordine di edizione dei documenti, ordine che ricevette il 7 agosto 2008 e in base al quale era tenuta a identificare i clienti che corrispondevano ai criteri definiti dall'*IRS* e a trasmettere i relativi dossier all'AFC.

Secondo quanto riportato dalla BNS, in occasione di una visita presso la banca il 5 agosto 2008 alcuni rappresentanti della *Federal Reserve Bank of New York* avevano preannunciato una possibile escalation del conflitto: le autorità americane avrebbero cioè avuto la ferma intenzione di disporre un'intimazione contro UBS, anche se questo avesse significato la rovina della banca. A loro detta, inoltre, la procedura di assistenza amministrativa in corso non era soddisfacente, dato che, nonostante gli sforzi compiuti, non era ancora stato consegnato alcun nominativo.

Dall'8 agosto 2008 alla fine dell'anno UBS trasmise all'AFC i documenti richiesti; quest'ultima li esaminò secondo una procedura standard[576] per individuare i casi di frode[577]. Alla fine del 2008 l'AFC aveva per le mani 348 dossier[578]. Le CdG non hanno controllato l'esatto ritmo con cui l'AFC ha ricevuto i documenti nell'arco di tempo menzionato, ma, in base alla documentazione visionata, hanno potuto farsi un'idea al riguardo[579].

Durante il mese di agosto 2008 si svolsero diverse conferenze telefoniche tra l'AFC e l'*IRS*[580]. Durante una di queste, avvenuta il 26 agosto 2008, l'*IRS* chiese all'AFC quando avrebbe ottenuto i dati concernenti gli altri 1600/1700 conti dei clienti che non detenevano titoli americani e se, anche per questi, si poteva parlare di frode fiscale, ossia se avrebbero potuto rientrare nel quadro della domanda di assistenza amministrativa. L'*IRS* voleva inoltre sapere se l'AFC sarebbe stata in grado di occuparsi di tutti i 1900 casi ed eventualmente in che tempi. L'AFC non rispose

575 Cfr. procedura di assistenza amministrativa 2008/2009 sul caso UBS (progetto AHUSA), rapporto finale dell'AFC datato 27.5.2009, pag. 11.

576 Se le condizioni dell'art. 26 CDI erano soddisfatte, l'AFC invitava la banca a informare il cliente dell'ordine di edizione dei documenti. Dopodiché il cliente aveva 20 giorni per notificare a UBS un mandatario in Svizzera incaricato di ricevere le comunicazioni. L'AFC analizzava quindi il dossier sotto il profilo materiale ed emetteva una decisione conclusiva indirizzata al mandatario. Il cliente aveva poi 30 giorni per impugnare la decisione dinanzi al Tribunale amministrativo federale.

577 Per la truffa in materia fiscale si veda l'art. 14 della legge federale del 22.3.1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS **313.0**).

578 Pari a un volume di 1500 raccoglitori; cfr. procedura di assistenza amministrativa 2008/2009 sul caso UBS (progetto AHUSA), rapporto finale dell'AFC datato 27.5.2009, pag. 11.

579 In una lettera inviata dallo studio *WLRK* al *DOJ* il 14.8.200, p. es., si dice che l'8.8.2008 UBS aveva trasmesso all'AFC i documenti riguardanti 30 conti.

580 In generale, i colloqui tra l'AFC e l'*IRS* si svolsero ogni 2 settimane; cfr. verbale dell'audizione di Jürg Giraudi, capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, dinanzi alle CdG (27.11.2009), pag. 12.

subito, sostenendo che doveva prima verificare quanto tempo avrebbe impiegato concretamente per ogni dossier. Facendo una stima approssimativa, calcolò che avrebbe avuto bisogno di un centinaio di giuristi, il che implicava non pochi problemi[581]. Secondo quanto sostenuto dall'AFC, l'*IRS* si era dichiarato soddisfatto di come si stava svolgendo la procedura di assistenza amministrativa[582].

3.3.2.11 Estensione del numero di casi implicati nella domanda di assistenza amministrativa

Il 29 agosto 2008 l'*IRS* precisò che la sua domanda di assistenza amministrativa non riguardava soltanto i conti dei detentori di titoli americani, ma in generale tutti quelli delle persone imponibili negli USA che rispondevano ai criteri stabiliti dall'IRS stesso. In accordo con l'*IRS*, l'AFC diede tuttavia priorità ai primi[583]. Secondo gli accertamenti di UBS, i conti senza titoli americani erano circa 1600[584].

3.3.3 Ruolo delle autorità in questa fase

3.3.3.1 Aspetti generali

Il DFF, il DFGP e il DFAE iniziarono a occuparsi delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA prima nell'ambito di un gruppo informale (costituito il 7 marzo 2008) e poi, dal 16 maggio 2008, di un vero e proprio gruppo di lavoro designato dal capo del DFF (gruppo di lavoro Karrer).

I membri del gruppo di lavoro interrogati dalle CdG affermarono di aver informato a intervalli regolari il rispettivo superiore e/o capodipartimento delle attività del gruppo[585].

Nel periodo in esame la CFB aveva continuato i lavori relativi all'assistenza amministrativa accordata alla *SEC*. La seconda procedura formale fu aperta dall'AFC in seguito alla domanda presentata dall'*IRS* il 16 luglio 2008.

Nello stesso lasso di tempo il TAF non era stato implicato in nessun modo nella vicenda, nonostante ci si aspettassero ricorsi contro le decisioni finali dell'AFC[586]. Né l'AFC né i membri del gruppo Karrer si erano messi in contatto con il Tribunale e quest'ultimo non aveva, a sua volta, contattato le autorità coinvolte nella vicenda.

581 E-mail del 27.8.2008, AFC, con doc. 76 del dossier di direzione del DFF.
582 Cfr. procedura di assistenza amministrativa 2008/2009 sul caso UBS (progetto AHUSA), rapporto finale dell'AFC datato 27.5.2009, pag. 27.
583 Ibid., pag. 12.
584 Ibid., pag. 27.
585 Verbale dell'audizione di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (24.3.2010), pag. 7; verbale dell'audizione di Rudolf Wyss dinanzi alle CdG (27.11.2009), pag. 14.
586 Il presidente del TAF fece osservare alle CdG che era venuto a conoscenza della domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* dalla stampa; cfr. verbale dell'audizione di Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 6.

3.3.3.2 Commissione federale delle banche

Fino alla costituzione formale del gruppo di lavoro Karrer, avvenuta il 16 maggio 2008, il dossier UBS era praticamente stato gestito dalla CFB. Nella riunione del 7 marzo 2008 la Commissione informò però i rappresentanti del DFF, del DFGP e del DFAE che il caso aveva assunto dimensioni che esulavano dalle sue competenze. I membri del gruppo di lavoro decisero di comune accordo di seguire gli sviluppi della vicenda, ma non giudicarono necessario un intervento diretto dell'Amministrazione federale centrale. Le cose cambiarono con l'arresto di Martin Liechti negli Stati Uniti e con la riunione del 16 maggio 2008.

Dopo il 7 marzo la CFB continuò ad occuparsi della vicenda nell'ambito della propria funzione di vigilanza; seguì in particolare l'indagine dello studio legale americano ingaggiato da UBS per esaminare i casi legati alle attività transfrontaliere della banca con clienti privati negli USA.

Il 23 maggio 2008 la CFB aprì a sua volta un'indagine su queste attività basandosi su indizi che sembravano avvalorare la tesi di una violazione delle disposizioni svizzere in materia di vigilanza. L'indagine fu affidata a cinque collaboratori del proprio segretariato e a uno studio di avvocati svizzero. La CFB si proponeva di individuare le eventuali violazioni delle suddette disposizioni svizzere nonché di raccogliere informazioni esaustive sulle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. In questo modo sarebbe anche stata in grado di svolgere appieno il suo ruolo nei confronti delle autorità americane. L'indagine della CFB era strettamente connessa con quella svolta dallo studio di avvocati americano ingaggiato da UBS: da un lato si basava sull'indagine che lo studio stava conducendo sulle relazioni d'affari della banca, dall'altro, però mirava ad impedire ai dirigenti di UBS di influenzare in qualche modo i risultati degli accertamenti realizzati dallo studio. L'indagine della CFB si concluse il 17 dicembre 2008, in ritardo rispetto alla tabella di marcia perché l'indagine dello studio americano durò più del previsto[587]. La FINMA pubblicò poi un breve rapporto sull'indagine[588].

La CFB cercò di mantenere una chiara distinzione tra le richieste americane relative ai dati di clienti UBS e l'assistenza amministrativa concessa alla *SEC*: nel quadro della procedura di assistenza amministrativa non era infatti possibile inviare i dati in questione. Anche per questo, il responsabile del servizio giuridico della CFB fece da spalla alle autorità svizzere − dopo il 16 maggio 2008 in veste di membro del gruppo di lavoro Karrer − per cercare di convincere le autorità americane a inviare una domanda di assistenza amministrativa all'AFC che fosse conforme alla CDI.

Il 13 maggio 2008, nell'ambito di uno dei loro regolari incontri, la CFB aggiornò il capo del DFF sugli eventi che si erano svolti fino a quel momento negli Stati Uniti, giudicandoli gravi. I dirigenti della CFB concordarono con il capo del DFF nel ritenere che la situazione andava monitorata da vicino e che il DFF avrebbe dovuto coordinare qualsiasi intervento si fosse reso necessario[589].

587 I ritardi furono causati soprattutto dalle nuove richieste che il *DOJ* inoltrò ai dirigenti UBS nel corso dell'inchiesta interna.

588 *Untersuchung der CFB des grenzüberschreitenden Geschäfts der UBS mit Privatkunden in den USA*, 18.2.2009. Cfr. http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-x-border-20090218-d.pdf (in tedesco).

589 Cronologia attività transfrontaliere UBS.

Il 25 giugno 2008 tutta la Commissione (fino ad allora era stato implicato soltanto il segretariato) si occupò per la prima volta delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA essendo stata informata dell'apertura della procedura di assistenza amministrativa[590].

Nonostante i numerosi punti di contatto e la stretta collaborazione, il *DOJ*, l'*IRS* e la *SEC* godono di un'ampia indipendenza reciproca sotto il profilo istituzionale; in parte a causa di questa particolare struttura del sistema americano e in parte a causa della pressione politica che incombeva sulle varie autorità, già durante il mese di agosto 2008 si profilò l'insoddisfazione del *DOJ*. Quest'ultimo non riteneva soddisfatta la sua richiesta di dati di clienti UBS semplicemente perché l'*IRS* aveva presentato una domanda di assistenza amministrativa all'AFC. La CFB non poté quindi occuparsi unicamente dell'assistenza amministrativa chiesta dalla *SEC* e rimase pertanto un interlocutore centrale sul fronte svizzero anche dopo che l'*IRS* presentò la sua domanda.

3.3.3.3 Il gruppo di lavoro Karrer

Al gruppo di lavoro Karrer parteciparono i rappresentanti delle autorità che la CFB aveva invitato alla riunione del 7 marzo 2008. Questa composizione, che rimase sostanzialmente invariata, scaturì dalle convergenze tra le indagini americane sulle attività transfrontaliere di UBS negli USA e i compiti delle autorità coinvolte nella vicenda. Il MPC intervenne in maniera circoscritta, ossia soltanto quando fu discussa la possibilità dell'assistenza giudiziaria e di un'indagine congiunta con le autorità americane in virtù dell'articolo 271 CP.

Il gruppo di lavoro Karrer ricevette una veste formale quando né fu decisa la costituzione nel maggio del 2008, dopo che era stata discussa verbalmente tra Alexander Karrer, responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, e il capo del DFF. Il gruppo, coordinato dal DFF nella persona di Alexander Karrer, non aveva ricevuto un incarico formale, ma si era fissato degli obiettivi, di cui il capo del DFF prese atto con una nota scritta del 21 maggio 2008.

Sin dall'inizio il gruppo di lavoro si rese conto della dimensione politica delle richieste formulate dalle autorità americane nei confronti di UBS e delle autorità svizzere[591]. Basandosi sulle informazioni ricevute il 7 marzo 2008 da un rappresentante di UBS, il gruppo di lavoro concluse che un atto di intimazione contro UBS negli Stati Uniti avrebbe sollevato anche problemi di natura politica perché avrebbe fatto aumentare la pressione sul segreto bancario e, di conseguenza, sulla Svizzera[592]. Tali problemi divennero reali con l'arresto, il 21 aprile 2008, dell'*Head Business Unit «Americas International»* e con l'interrogatorio dettagliato cui lo sottoposero le autorità americane allo scopo di ottenere i dati dei clienti UBS[593].

590 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
591 I membri del gruppo furono unanimi nel ribadire questo punto di vista durante le audizioni dinanzi alle CdG.
592 Nota della CFB del 10.3.2008, *Informationsbegehren der US Behörden an die UBS*.
593 Questo è quanto emerge anche dalla corrispondenza tra i rappresentanti delle autorità svizzere: in un'e-mail del 22.4.2008 l'ambasciatore della DP V scrive, p. es., che il caso contiene alcuni elementi esplosivi sia per UBS che per la piazza finanziaria svizzera.

Per i rappresentanti del DFAE, dell'AFC e per Alexander Karrer iniziò così un periodo di intense attività, coadiuvate dall'Ambasciata svizzera negli USA e coordinate dal gruppo di lavoro Karrer: furono cioè raccolte informazioni approfondite sulla vicenda per mezzo dei contatti con le autorità americane e con UBS e furono adottate alcune misure per trovare una soluzione giuridicamente ammissibile a una situazione che, per la Svizzera, era divenuta ormai insostenibile. Alla richiesta delle autorità americane di ottenere i dati dei clienti UBS dalla banca stessa o attraverso un'indagine congiunta con le autorità svizzere occorreva rispondere senza violare l'ordinamento giuridico svizzero. Il gruppo di lavoro Karrer partiva dall'assunto che, per rispettare le prescrizioni allora vigenti sulla consegna di dati di clienti UBS, l'unica strada percorribile fosse quella di una domanda di assistenza giudiziaria o amministrativa fondata sugli accordi tra gli Stati Uniti e la Svizzera. Visti gli accertamenti condotti dal gruppo di lavoro, l'opzione dell'indagine congiunta auspicata dal *DOJ* venne scartata.

Le autorità svizzere si resero rapidamente conto che anche la strada dell'assistenza giudiziaria non era, per diverse ragioni, quella giusta; non rimaneva quindi che la soluzione dell'assistenza amministrativa in virtù dell'articolo 26 CDI. Iniziò quindi un'intensa opera di convincimento nei confronti delle autorità americane, per persuaderle a inviare all'AFC una domanda di assistenza amministrativa. Quest'opera andò a buon fine con l'*IRS*, mentre il *DOJ* continuava a serbare dubbi sull'opportunità dell'assistenza amministrativa; nel giugno del 2008 aveva infatti inviato una domanda di assistenza giudiziaria.

Il gruppo di lavoro giudicò che, in questa fase, un intervento politico del Consiglio federale non era opportuno[594]. Secondo quanto affermato dai membri del gruppo di lavoro durante le audizioni con le CdG, UBS sperava ancora di trovare un compromesso che soddisfacesse tutte le richieste delle autorità americane. Interpellata a sua volta dalle CdG, la banca ha tuttavia contestato queste affermazioni, sostenendo che non avrebbe potuto in nessun caso stipulare un accordo che prevedeva la consegna di dati dei clienti al di fuori della procedura di assistenza amministrativa.

Il gruppo di lavoro continuò le sue attività, senza cambiamenti nella composizione e nella struttura iniziali, fino all'inizio del luglio 2008[595].

3.3.3.4 Dipartimento federale delle finanze

Amministrazione federale delle contribuzioni

Il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC (quest'ultima incaricata di esaminare le domande di assistenza amministrativa concernenti questioni fiscali) fu coinvolto nella vicenda UBS sin dall'inizio e assunse un ruolo centrale nel persuadere il *DOJ* e l'*IRS* a inviare una domanda di assistenza amministrativa.

L'*IRS* inviò tale domanda il 16 luglio 2008: a partire da questa data e fino alla fine d'agosto dello stesso anno l'AFC, e in particolare la Divisione degli affari internazionali, fu l'attore principale sul fronte svizzero.

594 Verbale dell'audizione di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (24.3.2010), pag. 7.
595 Doc. n. 57 del dossier di direzione del DFF (ultimo invito a una riunione del gruppo di lavoro Karrer).

La domanda che ricevette l'AFC non aveva precedenti, nel senso che non conteneva alcun nominativo ed era quindi molto difficile stabilire quanti dossier di clienti erano implicati. Dopo aver stabilito che la domanda poteva comunque essere accolta, l'AFC inviò un ordine di edizione dei documenti a UBS; dall'8 agosto 2008 la banca iniziò quindi a trasmettere all'AFC grossi dossier sui clienti. Nel corso del mese di agosto si poté inoltre determinare che la domanda di assistenza amministrativa concerneva dai 200 ai 300 dossier di clienti. In seguito alla precisazione che l'*IRS* apportò alla sua domanda, il 29 agosto 2008, a questi dossier si aggiunsero altri 1800 casi circa, il cui esame fu però rinviato a un secondo momento. L'AFC scelse di classificare i dossier in categorie allo scopo di procedere rapidamente ed efficacemente al loro disbrigo attraverso «decisioni pilota» che, in caso di ricorso, avrebbero dato luogo a decisioni finali del TAF. Per poter definire queste categorie, l'AFC doveva innanzitutto disporre di informazioni sufficienti sulle caratteristiche dei dossier.

La domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* aveva posto l'AFC davanti a problemi di natura giuridica e logistica: sin dall'inizio l'AFC si era resa conto che le risorse di organico per il disbrigo della domanda erano del tutto insufficienti e che era necessaria un'organizzazione di progetto adeguata.

Come menzionato, l'AFC aveva calcolato che la domanda avrebbe interessato diverse centinaia di casi[596]. Negli ultimi anni l'AFC aveva ricevuto in media tre domande di assistenza amministrativa all'anno, tutte sbrigate da un solo collaboratore[597]. A quest'ultimo se ne aggiunse un altro e, all'inizio di luglio 2008, fu designato un capoprogetto all'interno della Divisione degli affari internazionali. La Divisione fu inoltre rafforzata con personale interno; nell'agosto del 2008 vi fu un nuovo rafforzamento mediante personale trasferito dalle divisioni principali. Già nelle prime fasi emersero tuttavia alcune difficoltà nel trovare personale adeguato[598]. Il capo della Divisione presentò quindi all'UFG una domanda in cui chiedeva l'invio di esperti giuridici per rafforzare la sua squadra; la domanda fu tuttavia respinta perché l'UFG non poteva privarsi di personale interno[599].

Il direttore dell'AFC spiegò alle CdG che non fu possibile aggiungere più risorse per le seguenti ragioni: 1) il numero dei casi interessati era stato stimato in modo molto approssimativo; 2) si doveva prima chiarire se una domanda di assistenza amministrativa priva di nominativi poteva effettivamente essere accolta; 3) l'AFC aveva dovuto effettuare accertamenti preliminari approfonditi per poter formulare decisioni pilota fondate; 4) la possibilità di un accordo tra UBS e le autorità americane non sembrava ancora esclusa[600].

In base alle affermazioni del direttore dell'AFC, quest'ultima intendeva giungere alle prime decisioni definitive nell'arco di tre mesi. Le CdG hanno tuttavia constatato che questo lasso di tempo non coincide con quello auspicato dall'*IRS* (pari a 60 giorni).

596 Verbale dell'audizione di Urs Ursprung (18.2.2010), pag. 6 e verbale dell'audizione di Jürg Giraudi (27.11.2009), pag. 8 (200−300 casi). I casi divennero poi 348.

597 Le domande di assistenza amministrativa rientrano nella sfera di competenza della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, costituita complessivamente da 15 persone.

598 Cfr. procedura di assistenza amministrativa 2008/2009 sul caso UBS (progetto AHUSA), rapporto finale dell'AFC datato 27.5.2009, pag. 25 e 27.

599 Verbale dell'audizione di Rudolf Wyss dinanzi alle CdG (27.11.2009), pag. 17.

600 Ibid., pag. 6 seg.

Alla fine di agosto del 2008 l'AFC riconobbe la necessità di accordare un'importanza prioritaria al disbrigo della domanda di assistenza amministrativa al fine di concludere rapidamente la procedura[601]. A detta del direttore dell'AFC, il capo del DFF gli avrebbe assicurato tutte le risorse che si fossero rivelate necessarie.

Capo del Dipartimento federale delle finanze

Durante l'audizione dinanzi alle CdG[602] Alexander Karrer, responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF e responsabile dell'omonimo gruppo di lavoro, dichiarò di aver informato il capo del DFF sin dall'inizio (marzo del 2008), prima verbalmente e poi per iscritto[603], degli sviluppi concernenti la vertenza UBS. Il gruppo di lavoro stesso fu istituito sulla base di un accordo verbale con il capo del DFF, il quale non aveva conferito un vero e proprio incarico scritto. In una nota del 21 maggio 2008 Alexander Karrer gli aveva tuttavia comunicato gli obiettivi prefissati dal gruppo di lavoro[604].

Come menzionato più in alto, il 13 maggio 2008 la CFB aveva informato in modo dettagliato il capo del DFF di quanto stava succedendo e delle sue preoccupazioni in merito.

Secondo le indicazioni del DFF e della FINMA, il 21 maggio 2008 il capo del DFF riferì all'intero Consiglio federale sulle indagini che le autorità americane stavano conducendo nei confronti di UBS[605]. Nei documenti del Collegio governativo non vi sono tuttavia riferimenti al riguardo; le CdG non hanno pertanto potuto approfondire la questione.

A quanto pare, il capo del DFF avrebbe discusso del caso anche con Pascal Couchepin, allora presidente della Confederazione, prima che quest'ultimo incontrasse il *Chairman* della *Fed*[606].

Il 1° luglio 2008 il capo del DFF informò la CET-S dei procedimenti in corso negli USA[607].

Come già menzionato, sia il direttore dell'AFC sia il responsabile del gruppo di lavoro Karrer[608] avevano segnalato la carenza di risorse presso l'AFC al capo del DFF, il quale, alla fine di agosto 2008, adottò le misure necessarie per risolvere la situazione.

Secondo le dichiarazioni del responsabile del gruppo di lavoro Karrer, il capo del DFF gli aveva domandato di avvertirlo in caso giudicasse opportuno un intervento politico da parte del dipartimento[609].

Nel corso dell'audizione dinanzi alle CdG il capo del DFF ha illustrato la sua interpretazione del ruolo dello Stato riguardo alla consegna di dati e alla ricapitalizzazio-

601 Ibid., pag. 10 e 13.
602 Verbali delle audizioni di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (3.11.2009, pag. 5 e 24.3.2010, pag. 3).
603 Nel dossier di direzione si trovano al riguardo i seguenti documenti: nota del 21.5.2008 al capo del DFF (doc. n. 16), e-mail al capo del DFF del 6.6.2008 (doc. n. 38).
604 Doc. n. 16 del dossier di direzione del DFF.
605 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
606 Doc. n. 51 del dossier di direzione del DFF.
607 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
608 Verbale dell'audizione di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (24.3.2010), pag. 13.
609 Ibid., pag. 7.

ne della banca da parte della Confederazione (autunno del 2008): a suo parere, l'intervento della Confederazione era ipotizzabile soltanto come *ultima ratio*[610].

3.3.3.5 Dipartimento federale degli affari esteri

Divisione politica V

Al DFAE, la pratica UBS era gestita dalla Divisione politica V (DP V)[611], responsabile del coordinamento delle politiche settoriali, ossia di assicurare la coerenza delle posizioni in ambiti politici concreti e il coordinamento efficiente tra il DFAE e gli altri dipartimenti. Collaborando in particolare con il DFF e il DFE, la DP V garantisce un approccio concertato alle questioni di politica estera riguardanti aspetti economici e finanziari e svolge un ruolo attivo nelle discussioni e nelle trattative che coinvolgono la piazza finanziaria svizzera[612].

La DP V collaborò sin dall'inizio con il gruppo di lavoro Karrer e inviò anche un rappresentante alla prima riunione del gruppo (7 marzo 2008). Insieme all'Ambasciata svizzera, per la quale era l'interlocutrice principale nella pratica UBS, la DP V funse da tramite nel trasmettere le valutazioni in ambito di politica estera e stabilì diversi contatti negli Stati Uniti tra le autorità svizzere e quelle americane. Da quanto si evince dalla documentazione disponibile e dalle audizioni condotte dalle CdG, il ruolo della DP V iniziò a divenire più marginale nell'estate del 2008. Pur restando al corrente degli sviluppi sino alla metà del mese di luglio, assunse infatti una funzione più passiva[613]. Da questo momento in poi non è chiaro fino a che punto la DP V fu ancora informata. Sebbene ricompaia in alcuni scambi di e-mail avvenuti nel mese di settembre, dall'estate del 2008, ossia da quando il gruppo di lavoro Karrer perse la sua configurazione iniziale, non si può più parlare di un coinvolgimento sistematico della Divisione nella pratica UBS[614].

Ambasciata svizzera negli Stati Uniti

Nonostante i frequenti contatti con i rappresentanti UBS negli Stati Uniti che si occupavano delle relazioni con il parlamento americano, l'Ambasciata svizzera venne a sapere delle indagini condotte dalle autorità americane nei confronti della banca soltanto alla riunione del 7 marzo 2008 a Berna. Da questo momento l'Ambasciata iniziò a rivestire una funzione chiave per le autorità svizzere. Tale funzione divenne manifesta con l'arresto di Martin Liechti: l'Ambasciata intervenne infatti per assicurare che gli fosse concessa la protezione consolare. Tanto l'ambasciatore quanto la divisione Economia e finanze dell'Ambasciata si occuparono intensamente del dossier. Fu inoltre coinvolto l'avvocato di fiducia della rappresentanza diplomatica.

610 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 13.

611 Oltre all'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti, il cui ruolo è esaminato nel capitolo seguente, fu coinvolta nel dossier, seppur puntualmente, anche la Divisione politica II. Quest'ultima è responsabile di coordinare le attività di politica estera dei vari organi dell'Amministrazione e approfondire la politica svizzera con le Americhe; per questa ragione costituiva un anello nel flusso di informazioni.

612 Cfr. sito DFAE (http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/dfa/orgcha/sectio/pad/pad5.html).

613 Dossier di direzione del DFF.

614 Cfr. verbale dell'audizione di Josef Philipp Renggli dinanzi alle CdG (2.11.2009), pag. 3 e verbale dell'audizione di Michael Ambühl dinanzi alle CdG (18.11.2009), pag. 12.

L'Ambasciata svizzera negli USA – come del resto qualsiasi altra Ambasciata svizzera – ha il compito permanente di seguire da vicino qualsiasi evento possa avere ripercussioni sulla piazza finanziaria svizzera, dato che il settore finanziario riveste un'importanza centrale per l'economia elvetica. Per questa ragione l'Ambasciata studiò attentamente i risvolti delle indagini americane nei confronti di UBS e analizzò il quadro politico degli Stati Uniti. Inviò poi le sue valutazioni e i relativi rapporti alle autorità svizzere coinvolte nella vicenda, avendo tuttavia come destinatario principale le divisioni politiche del DFAE[615].

Nel quadro del suo compito permanente e su istruzione della DP V, l'Ambasciata curò le relazioni con i rappresentanti delle autorità americane e stabilì dei contatti tra queste e le autorità svizzere.

Capo del Dipartimento federale degli affari esteri

Le CdG hanno cercato di capire fino a che punto l'allora responsabile del DFAE fosse stato personalmente informato degli sviluppi della situazione. Durante l'audizione dinanzi alle CdG, l'ambasciatore svizzero affermò che il capo del DFAE era molto interessato alla pratica e che la DP V e l'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti l'avevano aggiornato in merito agli sviluppi a intervalli regolari e, ad un certo punto, anche quotidianamente dietro sua esplicita richiesta[616].

Le CdG hanno constatato che il segretario di Stato del DFAE non fu praticamente coinvolto nel dossier prima del 18 febbraio 2009, quando contribuì in maniera significativa a sciogliere le tensioni fiscali tra gli Stati Uniti e la Svizzera[617].

Va inoltre menzionato che il DFAE si era già occupato dell'argomento nella primavera del 2008 in seguito alla pressione esercitata dall'UE in materia di segreto bancario e di regimi fiscali cantonali. I risultati di questi lavori confluirono in un documento interlocutorio che il DFF presentò al Consiglio federale il 21 novembre 2008[618].

3.3.3.6 Dipartimento federale di giustizia e polizia

Ufficio federale di giustizia

Anche l'UFG prese parte sin dall'inizio (dal 7 marzo 2008) al gruppo di lavoro Karrer nella persona del vicedirettore e responsabile dell'ambito direzionale dell'assistenza giudiziaria internazionale[619]; l'assistenza giudiziaria era infatti una delle soluzioni prese inizialmente in considerazione dal gruppo di lavoro. Su istruzione del capo del DFGP, il vicedirettore dell'UFG fu alla guida della delegazione dei rappresentanti delle autorità svizzere che si recò negli Stati Uniti nel giugno del 2008 per convincere le autorità americane a seguire la strada dell'assistenza amministrativa.

615 P. es. la nota informativa dell'Ambasciata svizzera del 17.7.2008 sul «*Levin Bill*» e l'audizione del 17.7.2008 della sottocommissione d'inchiesta del Senato americano.
616 Verbale dell'audizione di Urs Ziswiler dinanzi alle CdG (5.3.2010), pag. 8.
617 Verbale dell'audizione dell'ambasciatore Michael Ambühl dinanzi alle CdG (18.11.2009).
618 Cfr. cap. 3.4.4.6.
619 Il direttore dell'UFG non fu tuttavia coinvolto; cfr. verbale dell'audizione di Michael Leupold dinanzi alle CdG (2.11.2009).

L'UFG si occupò inoltre di chiarire diverse questioni giuridiche dopo che le autorità svizzere decisero di scartare la soluzione dell'assistenza giudiziaria[620]. L'Ufficio dovette tuttavia respingere, per mancanza di personale, la richiesta dell'AFC di poter disporre di più esperti per poter esaminare la domanda di assistenza amministrativa[621].

Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia

In risposta a quanto chiesto dalle CdG, il capo del DFGP dichiarò che i servizi del DFGP incaricati della pratica l'avevano informato della domanda di assistenza giudiziaria presentata dalle autorità americane nel giugno del 2008. La capodipartimento aveva poi ripreso in mano il dossier nel mese di luglio, quando cioè si era assicurata presso il rappresentante del DFGP nel gruppo di lavoro Karrer che fosse stato fatto il necessario per esaminare quella che era, nel frattempo, diventata una domanda di assistenza amministrativa da parte delle autorità americane[622]. Nell'estate del 2008 il capo del DFGP venne inoltre a conoscenza del numero approssimativo dei casi interessati dalla domanda di assistenza amministrativa.

Ministero pubblico della Confederazione

Nella fase iniziale, quando cioè furono esaminate la domanda di assistenza giudiziaria e una possibile azione penale contro UBS in Svizzera da parte delle autorità americane, il Ministero pubblico della Confederazione prese parte alle discussioni concernenti la pratica, esprimendo in particolare il proprio parere sull'opzione di un'indagine congiunta delle autorità svizzere e americane in virtù dell'articolo 271 CP[623]. In seguito il MPC continuò ad essere informato, ma non in modo sistematico e fu invitato alle riunioni del gruppo di lavoro Karrer, finché quest'ultimo mantenne la composizione originale[624].

3.3.3.7 Consiglio federale

Da quanto è emerso dalle audizioni dei membri del Consiglio federale e dalla documentazione da questo fornita, dal 21 aprile al 29 agosto 2008 il capo del DFF non informò mai il Collegio governativo della problematica legata alle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti e delle difficoltà intrinseche alla consegna di dati dei clienti alle autorità americane. In questo lasso di tempo il Consiglio federale non rientrò quindi, quale Collegio, tra le fila degli attori.

Come menzionato sopra, oltre al capo del DFF, il cui dipartimento era stato incaricato di gestire la pratica, erano al corrente, almeno in parte, di quanto stava succedendo anche il capo del DFGP e il capo del DFAE; questi ultimi erano infatti informati dai rispettivi servizi dipartimentali coinvolti nel dossier. Neppure loro, per lo meno secondo quanto noto alle CdG, affrontarono la questione con l'intero Collegio. Anche Pascal Couchepin, allora presidente della Confederazione, conosceva soltanto alcune sfaccettature del dossier, soprattutto grazie a una nota informativa del 26

620 Verbale dell'audizione di Rudolf Wyss dinanzi alle CdG (27.11.2009), pag. 15.
621 Verbale dell'audizione di Rudolf Wyss (27.11.2009), pag. 17.
622 Verbale dell'audizione della consigliera federale Widmer-Schlumpf dinanzi alle CdG (29.3.2010), pag. 12.
623 Nota del MPC del 2.6.2008; cfr. doc. n. 36 del dossier di direzione del DFF.
624 Dossier di direzione del DFF.

giugno 2008 che, previo accordo con il capo del DFF, ricevette dal responsabile del gruppo di lavoro Karrer in vista dell'incontro con il Chairman della Fed Ben S. Bernanke[625]

3.4 Divergenze fondamentali tra gli Stati Uniti e la Svizzera: la pressione sulla Svizzera non cessa di aumentare (26.8–19.12.2008)

3.4.1 Le diverse posizioni delle autorità elvetiche e di quelle americane

3.4.1.1 Il piano delle trattative

Il 26 agosto 2008 Bruce Swartz della *Criminal Division* del *DOJ* e il vicedirettore della CFB si scambiarono due telefonate. Tre giorni dopo quest'ultimo riassunse in una mail a Bruce Swartz le due opzioni proposte dal *DOJ* per il ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere con clienti domiciliati negli Stati Uniti:

1. prima opzione: il conto è chiuso su richiesta del titolare del conto e il modulo *W-9* per i contribuenti statunitensi è spedito all'*U.S. payment agent* dell'*IRS*; la corrispondenza relativa al conto è spedita a un indirizzo americano e gli attivi sono versati presso un istituto finanziario con sede negli Stati Uniti.
2. Seconda opzione: in assenza di una richiesta del titolare del conto, UBS chiude il conto svizzero entro tre mesi e versa gli attivi su un conto UBS con sede negli Stati Uniti. Se il titolare del conto non consegna il modulo *W-9*, il conto deve essere liquidato e sottoposto a un'imposta del 28 per cento; successivamente, UBS trasmette all'*IRS* un modulo con informazioni riguardanti il conto (compreso il nome del cliente).

Nella stessa mail indirizzata al procuratore della *Criminal Division*, il vicedirettore della CFB evidenziò i problemi giuridici insiti nella seconda opzione.

Effettivamente il diritto svizzero vieta agli istituti bancari di chiudere un conto senza il consenso del cliente e la CFB, in quanto autorità di vigilanza, non può lasciare che UBS agisca in questo modo. Secondo il vicedirettore della CFB, le divergenze in merito al ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere con clienti domiciliati negli Stati Uniti avrebbero verosimilmente condotto a un conflitto giuridico e giurisprudenziale. Ad avviso della CFB, occorreva evitare un tale conflitto tra le autorità elvetiche e americane poiché per entrambi i Paesi si sarebbe tradotto in una impasse giuridica con implicazioni politiche. Nella sua mail, il vicedirettore della CFB propose quindi di migliorare e approfondire la comprensione delle rispettive posizioni, in modo da giungere a una soluzione che tenesse conto dei vincoli legali e degli obblighi a carico delle autorità coinvolte. La proposta sottoposta a Bruce Swartz prevedeva che la CFB e il *DOJ* si scambiassero gli argomenti con i quali difendevano le rispettive posizioni. Questo scambio, che non avrebbe comportato vincoli di sorta, prevedeva concretamente di procedere nel modo seguente:

1. la CFB spiega perché, nel caso di un ritiro di UBS, la trasmissione di informazioni all'*IRS* senza l'assenso del cliente e senza fondarsi sulla CDI o

625 Doc. n. 51 del dossier di direzione del DFF.

sull'AIMP violerebbe gli impegni contrattuali di UBS nei confronti di migliaia di clienti protetti dal segreto bancario. Per la CFB, inoltre, visti il suo mandato e le sue responsabilità, tale procedura sarebbe assolutamente inammissibile.

2. Il *DOJ* spiega perché il ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti, non accompagnato dalla comunicazione dei dati dei clienti, equivarrebbe a una violazione del diritto americano. La CFB è molto interessata a conoscere le basi giuridiche secondo cui – stando alle affermazioni del *DOJ* – un ritiro risulta possibile solo a condizione che all'*IRS* vengano trasmessi i nomi di tutti i clienti americani di UBS.

Per agevolare lo scambio di informazioni riguardanti le posizioni sul ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti, il vicedirettore della CFB propose nella sua mail a Bruce Swartz di procedere allo scambio di *non-paper* in una data da convenire nei giorni successivi. Ciò avrebbe consentito a entrambe le parti di trovare una soluzione accettabile. Bruce Swartz accettò l'offerta e si dichiarò disposto a proseguire la discussione immediatamente dopo lo scambio dei *non-paper* in occasione della sua successiva visita in Svizzera prevista per il 18 o il 19 settembre 2008[626].

Nel frattempo, durante la seduta del 27 agosto 2008, il presidente della CFB informò i membri che, su invito del vicedirettore, aveva deciso di ricusarsi dal dossier delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. Questo perché nell'estate del 2008 il suo nome era comparso in un elenco del *DOJ* di persone coinvolte nelle attività transfrontaliere della banca[627]. In realtà, le attività transfrontaliere con clienti negli Stati Uniti non erano mai rientrate fra le competenze del presidente della CFB.

All'inizio di settembre del 2008, UBS nominò un nuovo *Group General Counsel*. La scelta cadde su Markus Diethelm che, grazie alle sue precedenti esperienze professionali, vantava approfondite conoscenze sia dell'ordinamento giuridico americano sia di quello svizzero. Diethelm assunse le funzioni di David Aufhauser, responsabile del *General Counsel Corporate Center* della *Investment Bank,* di Neil Stocks, *Group Head of Compliance* e di Bernhard Schmid, *General Counsel Corporate Center*, il quale, dalla nomina di Peter Kurer a presidente del consiglio di amministrazione il 23 aprile 2008, aveva assunto ad interim la funzione di *Group General Counsel* in seno al comitato tripartito.

626 E-mail del 29.8.2008, CFB, doc. 71 del dossier di direzione del DFF.

627 Stando alle dichiarazioni della CFB, il *DOJ* aveva preso di mira il presidente della CFB probabilmente perché il suo nome figurava nell'elenco dei destinatari di un rapporto sulla *QIA-Compliance* stilato nel 2001 a conclusione di un audit interno a UBS, dunque quando il presidente della CFB lavorava ancora per la banca. Secondo gli archivi di UBS, la carriera professionale del presidente della CFB lo vede «diventare membro del *Group Managing Board* nel 1998 e operare con successo la fusione dei settori *Private banking* e Imprese delle banche UBS e SBS. Nel 1999 diviene responsabile del settore Imprese. Dal 2002 è responsabile della divisione *Private banking* e Imprese, divenuta per UBS stabile fonte di reddito».
L'1.22005 divenne *Vice-Chairman* di UBS e responsabile della divisione *Business Banking Switzerland*. Va sottolineato al riguardo che le attività transfrontaliere delle banca rientrano nell'ambito di competenza di un'altra divisione, ossia della *Private Banking International*.

Nello stesso periodo, tra settembre e ottobre del 2008, il *DOJ* interrogò, insieme ad altri quattro consulenti, Michel Guignard, che dal 2002 al 2007 era stato *Regional Market Manager* di UBS per gli Stati Uniti.

Contemporaneamente il *DOJ* annunciò di voler sentire anche Peter Kurer, allora presidente del consiglio di amministrazione di UBS ed ex *Group General Counsel*, Marcel Rohner, *CEO* di UBS, e Raoul Weil, *CEO* del *Global Wealth Management & Business Banking*, nonché ex direttore della divisione *Private Banking International* responsabile, come detto, per le attività transfrontaliere. Le trattative tra i legali di UBS e del *DOJ* sulle modalità e condizioni degli interrogatori andarono per le lunghe, tanto che per i dirigenti di UBS non fu più possibile recarsi negli Stati Uniti senza correre il rischio di essere arrestati.

Il 5 settembre 2008 il capo del DFF, il responsabile del gruppo di lavoro (Alexander Karrer), il direttore dell'AFF e il presidente del consiglio di amministrazione di UBS si incontrarono per un colloquio. Quest'ultimo comunicò le sue valutazioni in merito ai procedimenti giudiziari intentanti dalle autorità americane contro UBS. Le CdG non dispongono di altre informazioni sui contenuti del colloquio; tuttavia, stando ai dossier personali del capo del DFF, questi riteneva che il suo dipartimento dovesse schierarsi a difesa dell'ordinamento giuridico svizzero[628].

Il 9 settembre 2008 la *SEC*, la *Fed* e il procuratore della *Tax Division* del *DOJ* respinsero categoricamente in una lettera alla banca la proposta del presidente del consiglio di amministrazione di UBS, del 14 agosto 2008, che prevedeva il ritiro della banca dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti e il trasferimento dei conti statunitensi verso banche non americane (ma senza rivelare i nomi dei clienti). Le autorità americane, infatti, esigevano l'accesso ai dati dei clienti americani anche se UBS si fosse ritirata completamente dal mercato americano delle attività transfrontaliere.

Lo scambio dei *non-paper* fra il *DOJ* e la CFB ebbe luogo il 15 settembre 2008 per e-mail.

3.4.1.2 Posizione del *DOJ*

Il 15 settembre 2008, il *non-paper* del *DOJ* venne immediatamente inoltrato a tutti i membri del gruppo di lavoro Karrer e al Ministero pubblico della Confederazione. Come richiesto dal *DOJ*, i destinatari svizzeri del documento non lo trasmisero né a UBS né ad altre autorità elvetiche.

Nel *non-paper* del *DOJ* figuravano diversi punti[629]. A titolo introduttivo si sottolineava che era in corso un'indagine sulle attività transfrontaliere di UBS per far luce su uno schema di frode fiscale di vasta portata, sostanzialmente diverso dai casi più tradizionali di frode o evasione fiscale. Ad avviso del *DOJ* erano tre i fattori che rendevano il sistema in questione un fenomeno *sui generis*[630]:

628 Appunto scritto del 5.9.2008, autore ignoto, doc. 37 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.
629 *UBS Non-paper* del 15.9.2008, *DOJ*, doc. 71 del dossier di direzione del DFF.
630 Ovvero «unico nel suo genere».

1. il *DOJ* aveva per la prima volta le prove che un istituto bancario svizzero aveva scientemente e intenzionalmente animato e aiutato clienti americani a frodare il fisco;
2. il *DOJ* disponeva per la prima volta di prove del fatto che una banca svizzera aveva fornito informazioni false all'*IRS* allo scopo di frodare gli Stati Uniti;
3. si trattava inoltre di un problema unico nel suo genere perché nel 2001 UBS aveva ottenuto lo statuto di *QI* grazie all'accordo sottoscritto con l'*IRS*.

Il *non-paper* ricordava inoltre che lo statuto di *QI* procura vantaggi agli istituti finanziari, ma allo stesso tempo comporta obblighi nei confronti dell'*IRS* in termini di notifica e di ritenuta d'imposta. Sempre secondo il *DOJ*, UBS aveva violato l'accordo perché aveva distaccato suoi collaboratori negli Stati Uniti per consigliare a migliaia di clienti statunitensi su come occultare al fisco americano le loro attività, stimate attorno a 20 miliardi di dollari. Gli indizi in possesso del *DOJ* sembravano indicare che anche UBS aveva tratto vantaggio da questo schema incassando ogni anno circa 200 milioni di dollari. Poiché UBS era perfettamente a conoscenza della normativa fiscale americana e degli obblighi derivanti dal riconoscimento dello statuto di *QI*, le violazioni in questione andavano considerate gravi.

Fra le violazioni elencate nel *non-paper* figurano anche:

- UBS non ha chiesto ai clienti statunitensi o ai titolari di capitali americani di esibire i moduli previsti e non ha pertanto potuto effettuare la ritenuta d'imposta che viene calcolata sulla base di tali moduli.
- UBS non ha neppure ottemperato all'obbligo di informare che scaturisce da tali moduli.
- UBS non ha rispettato le regole che disciplinano la vendita degli attivi.
- UBS non ha effettuato la ritenuta d'imposta in occasione di vendite massicce di attivi.
- Violando il sistema *QI* UBS ha aiutato clienti che non volevano essere segnalati all'*IRS* a possedere titoli statunitensi.
- UBS ha gestito per conto di clienti statunitensi conti non dichiarati.
- UBS ha aiutato i suoi clienti americani più ricchi a creare strutture finanziarie in altri paradisi fiscali, in particolare strutture *offshore*.
- UBS ha falsificato i moduli destinati all'*IRS* facendo apparire come clienti non americani clienti americani con costrutti finanziari del tipo *offshore*.

Vista la gravità delle violazioni commesse – tanto che lo stesso consiglio di amministrazione di UBS aveva affermato che ci sarebbero voluti anni per quantificare gli inadempimenti in termini di notifica e di ritenuta d'imposta – il *DOJ* riteneva impensabile che si evocasse il segreto bancario per difendere lo schema descritto, convinto peraltro che il segreto bancario non era stato concepito per proteggere simili abusi.

Il *non-paper* del *DOJ* giungeva a due conclusioni: in primo luogo, il governo svizzero doveva aderire alla posizione del *DOJ*, secondo cui il segreto bancario elvetico non poteva essere applicato ai conti in questione, ragione per cui le informazioni riguardanti detti conti dovevano poter essere trasmesse alle autorità statunitensi direttamente o nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa. In secondo

luogo, il governo svizzero avrebbe dovuto seguire l'esempio del *DOJ* e chiedere a UBS di attuare un piano di ritiro dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti che prevedesse anche la divulgazione delle informazioni riguardanti i conti.

Il *non-paper* concludeva anticipando che, in assenza di un'intesa, il *DOJ* si sarebbe riservato di adottare misure unilaterali contro UBS. Sottolineava inoltre che, a dispetto degli sforzi profusi dalla CFB per convincere UBS a produrre i documenti richiesti, il *DOJ* non credeva nella volontà dell'istituto bancario di cooperare entro i termini fissati. Il *DOJ* si diceva infine convinto che un procedimento penale negli Stati Uniti avrebbe portato ad una condanna di UBS e non escludeva che sarebbero stati intentati altri procedimenti contro il segreto bancario. Il *non-paper* chiedeva infine al governo svizzero di non tollerare ulteriormente che UBS traesse profitto dal segreto bancario e lo compromettesse al solo scopo di proteggere intenzionalmente uno schema al servizio dell'evasione e della frode fiscale.

3.4.1.3 Posizione della CFB

La prima versione del *non-paper* svizzero, spedita il 15 settembre 2008[631], iniziava con la decisione di UBS, del 14 settembre 2008, di proporre il proprio ritiro dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti. Tale proposta fu tuttavia respinta dal *DOJ* in una lettera del 9 settembre 2008 nella quale suggeriva che, per effetto della firma del *QIA* da parte di UBS, i clienti della banca dovevano rinunciare ai diritti derivanti dal segreto bancario e accettare la comunicazione dei propri dati. A questa lettera la CFB rispose che gli istituti finanziari abilitati a esercitare in Svizzera erano tenuti, senza eccezione alcuna, a tenere segreti i dati dei loro clienti, indipendentemente dalla nazionalità degli stessi e nei confronti di tutte le autorità, svizzere o estere. A questo obbligo erano tenuti anche per i conti ormai chiusi. Precisò inoltre che secondo l'articolo 47 della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche e le casse di risparmio, la violazione del segreto bancario era punita con una pena pecuniaria e, nei casi più gravi, con una pena detentiva.

Nel *non-paper* la CFB sottolineava inoltre che il segreto bancario svizzero non costituiva un ostacolo alla domanda di un'autorità estera di ottenere, nel quadro giuridico di una procedura di assistenza amministrativa, la consegna di determinati documenti. Questa forma di collaborazione era disciplinata in numerosi accordi bilaterali e multilaterali conformi al diritto svizzero. In sintesi, UBS non aveva il diritto di comunicare il nome e i dati dei suoi clienti, se non con l'esplicito consenso degli stessi o nel caso in cui risultasse necessario per un procedimento giudiziario o nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa.

Il *non-paper* della CFB continuava analizzando il sistema *QI* dal punto di vista del diritto confederato. La CFB puntualizzava che, trattandosi di un accordo concluso fra istituti bancari svizzeri e l'*IRS* ai sensi del diritto americano, il *QIA* non era vincolante per il governo elvetico. Secondo la Commissione, il sistema *QI* sanciva esplicitamente le procedure da seguire nel caso di istituti bancari titolari dello statuto *QI* soggetti al segreto bancario svizzero. Per il caso concreto del ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti, il *QIA* non prevedeva da nessuna parte che,

631 *Non-paper* del 15.9.2008, CFB, doc. 40 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

autorizzando la vendita di attivi[632], il cliente rinunciava esplicitamente o implicitamente alla protezione del segreto[633].

Visto che nelle comunicazioni di UBS ai suoi clienti statunitensi venivano illustrate le opzioni per ottemperare alle condizioni del *QIA*, non si poteva concludere, secondo la CFB, che un cliente intenzionato a mantenere la propria relazione d'affari con UBS e a non cedere i propri attivi, rinunciasse implicitamente alla protezione del segreto – tanto più che la rinuncia implicita era un istituto giuridico non contemplato nel diritto svizzero.

Il *non-paper* della CFB rinviava alle trattative fra l'*IRS* e gli istituti finanziari (tra cui l'Associazione svizzera dei banchieri), che condussero alla stesura della sezione del *QIA* dedicata al segreto bancario (6.04). Il 7 novembre 2000 il DFF rilasciò un'autorizzazione secondo l'articolo 271 CP[634] che consentiva alle banche di adempiere gli obblighi di *QI* sul suolo svizzero. Senza questa autorizzazione non sarebbe stato possibile adempiere diversi obblighi nei confronti dell'*IRS* senza violare il diritto elvetico. Il DFF aveva aggiunto al testo dell'autorizzazione la precisazione secondo cui restavano valide le disposizioni del diritto svizzero e in particolare quelle inerenti alla protezione del segreto: «Diese Bewilligung entbindet die mit der Anwendung der «*Qualified Intermediary Withholding Agreements*» befassten Personen nicht davon, die Bestimmungen der schweizerischen Rechtsordnung und im Besonderen jene über den Geheimnisschutz einzuhalten.»[635]. Nel *non-paper* si rinviava esplicitamente a questa osservazione per chiarire che il *QIA* non prevaleva sul segreto bancario svizzero.

Nel *non-paper* la CFB sottolineava inoltre che UBS avrebbe violato il segreto bancario se avesse trasmesso al *DOJ* o all'*IRS* i dati dei propri clienti senza il modulo previsto a tal fine o quantomeno senza l'esplicita rinuncia alla protezione del segreto da parte del cliente. La CFB, dal canto suo, sarebbe stata costretta, in qualità di autorità di vigilanza, ad adottare misure per prevenire violazioni del diritto svizzero e contemporaneamente a decretare sanzioni contro la banca e i suoi collaboratori.

Il 19 settembre 2008, lo scambio dei *non-paper* fu seguito da un incontro a Berna con il procuratore statunitense Bruce Swartz, *Deputy Assistant Attorney General* della *Criminal Division* del *DOJ*. Scopo dell'incontro fu discutere le posizioni

632 Senza tenere conto delle *«deemed sales rules»*.

633 *«(1) If QI is prohibited by law, including by contract, from disclosing to a withholding agent or to the IRS on Form 1099 the account holder's name, address, and TIN, for reportable payments paid to the account holder, then QI must–*
(i) Request from the account holder the authority to make such a disclosure;
ii) Request from the account holder the authority to sell any assets that generate, or could generate, reportable payments; or
(iii) Request that the account holder disclose himself by mandating QI to provide a Form W-9 completed by the account holder. (…)
(3) Until QI receives a waiver of all prohibitions against disclosure or authorization to sell all assets that generate, or could generate, reportable payments, or a mandate from the account holder to provide a Form W-9, QI shall backup withhold on all reportable payments…». QIA, Sec. 6.04. Legal Prohibitions Against Disclosure of U.S. Non-Exempt Recipients.

634 «Bewilligung gemäss Art. 271 StGB betreffend «*Qualified Intermediary Withholding Agreements*», welche zwischen der US-Bundessteuerbehörde und schweizerischen Banken oder Effektenhändlern abgeschlossen werden» del 7.11.2000 all'attenzione dell'Associazione svizzera dei banchieri.

635 Vedi sopra.

svizzera e americana sulla strategia di ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti.

Il 18 settembre 2008, ovvero dopo lo scambio dei *non-paper* e prima dell'incontro con il procuratore americano, lo studio legale newyorkese *WLRK* presentò alla CFB a Berna i risultati dell'indagine interna a UBS. Alla presentazione partecipò secondo la CFB/FINMA un collaboratore del *DOJ*. In quell'occasione la CFB deprecò il ripetuto mancato rispetto da parte di UBS e del suo studio legale dei termini convenuti.

Dopo il primo scambio avvenuto il 15 settembre 2008, il *non-paper* della CFB venne modificato. Nella nuova versione, che porta la data del 19 settembre 2008[636], furono operate alcune integrazioni e modifiche, senza tuttavia alterare minimamente la posizione della CFB. Anche la nuova versione fu trasmessa al *DOJ*.

3.4.1.4 Prima trasmissione di informazioni al Collegio governativo

Negli appunti della CaF si legge che il 19 settembre 2008, dopo aver fatto una panoramica sulla crisi bancaria, il capo del DFF informò per la prima volta il Collegio governativo dei problemi di UBS con le autorità statunitensi a causa delle sue attività transfrontaliere con clienti privati.

Il capo del DFF spiegò che UBS aveva un problema giudiziario negli Stati Uniti, dove era accusata di concorso sistematico in frode fiscale, e che la questione aveva ormai assunto valenza politica. L'autorità competente per le domande di assistenza giudiziaria sarebbe stata l'AFC e l'obiettivo dichiarato giungere quanto prima a una decisione impugnabile. Il capo del DFF sottolineò che gli Stati Uniti non accettavano la strategia di ritiro dalle attività transfrontaliere con clienti privati decisa da UBS e, in base alle indicazioni fornite al *DOJ* dall'informatore («*whistleblower*») Bradley Birkenfeld, chiedevano l'indirizzo di 20 000 clienti. Annunciò inoltre che la CFB aveva provvisoriamente terminato il rapporto d'indagine sulle attività transfrontaliere di UBS, che molto probabilmente la pressione degli Stati Uniti sulla banca sarebbe drasticamente aumentata (*subpoena*) e che era previsto un incontro con il ministro americano delle finanze Paulson. Sottolineò infine l'importanza di evitare di dover ricorrere ad una strategia di ritiro.

Al termine di queste spiegazioni, uno dei membri del Collegio governativo chiese quali sarebbero state le conseguenze di un'intimazione. Le CdG non sono riuscite ad appurare se alla domanda fu data risposta.

Al termine della seduta, il Collegio governativo incaricò il capo del DFF di preparare degli scenari per garantire una reazione rapida in caso di necessità.

Quando fu sentito dalle CdG, il capodipartimento non ricordava se nel breve lasso di tempo intercorso tra la seduta del Consiglio federale e il 20 settembre 2008 – giorno in cui ebbe il collasso cardiocircolatorio – trasmise tale mandato ai servizi dipartimentali competenti.

636 *Non-paper to DoJ on Swiss legal framework as it affects the implementation of UBS'exit strategy* del 19.9.2008, CFB, doc. 72 del dossier di direzione del DFF.

Il 25 settembre 2008, Alexander Karrer trasmise una nota informativa al capo del DFGP – che in qualità di supplente del capo del DFF aveva assunto le redini del suo dipartimento – per metterlo al corrente degli sviluppi del dossier e fare il punto della situazione. Nella nota non si fa menzione del mandato; si attira unicamente l'attenzione sul fatto che le autorità svizzere si stavano occupando di diverse procedure di assistenza amministrativa e che, in funzione degli sviluppi del dossier, si sarebbero potuti rendere necessari contatti sul piano politico fra le autorità amministrative statunitensi e svizzere[637].

Dalle informazioni in possesso delle CdG risulta che solo un mese più tardi, ossia il 20 ottobre 2008, la CFB avviò la discussione in seno all'Amministrazione federale sulle opzioni percorribili a prescindere dalla procedura di assistenza amministrativa in corso[638].

In base alle informazioni disponibili, le CdG ritengono che il mandato del Collegio governativo al DFF (elaborare in termini dettagliati possibili strategie d'intervento) non fu mai inteso ed eseguito quale mandato all'intero Consiglio federale[639].

3.4.1.5 Posizioni contrapposte

Il 19 settembre 2008 ebbe luogo a Berna un incontro informale tra il procuratore della *Criminal Division* del *DOJ*, il responsabile del gruppo di lavoro Alexander Karrer e il vicedirettore della CFB, il quale venne accompagnato da una sua collaboratrice competente per gli affari americani. Le CdG dispongono di scarsissime informazioni riguardanti l'incontro e ignorano a quali conclusioni si giunse. Nella cronologia stilata dalla CFB/FINMA si legge al riguardo: «Es ist beiden Seiten klar, dass die Positionen in den ausgetauschten *Non-papers* sich diametral entgegenstehen; Diskussion über das weitere Vorgehen»[640].

Dal 20 settembre 2008, data in cui il capo del DFF fu vittima di un collasso cardiocircolatorio, fino al 3 novembre dello stesso anno, la direzione del DFF fu assunta dal capo del DFGP.

Dal 22 settembre 2008 una ventina di collaboratori di UBS[641] fu ascoltata dalla CFB nel quadro dell'indagine condotta da quest'ultima sulle attività transfrontaliere della banca negli Stati Uniti.

Le audizioni si svolsero in modo informale, ossia senza stesura di verbali. La CFB si limitò a prendere alcuni appunti e spiegò più tardi che si procedette in tal modo a causa dei tempi stretti e delle risorse insufficienti.

637 Doc. n. 75 del dossier di direzione del DFF.

638 Nota informativa della CFB del 20.10.2008 al responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, al responsabile del gruppo di lavoro Karrer, al rappresentante della PA V nel gruppo di lavoro Karrer, al direttore supplente dell'UFG e all'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti; doc. n. 80 del dossier di direzione del DFF.

639 In occasione della seduta del Consiglio federale, il capo del DFF distribuì due note, una delle quali, dal titolo «Charybdis», descriveva in modo rudimentale tre opzioni. Cfr. cap. 3.4.4.5 al punto «Capo del DFF».

640 Cronologia attività transfrontaliere UBS, 19.9.2008.

641 Furono ascoltati Peter Kurer, Marcel Rohner, Raoul Weil, Martin Liechti e altri (ex o attuali) responsabili e consulenti del settore Attività transfrontaliere negli Stati Uniti.

Il 25 settembre 2008 il responsabile della sottodivisione Finanza ed economia della Divisione politica V del DFAE trasmise ai membri del gruppo di lavoro Karrer – ad eccezione del direttore supplente dell'UFG – una mail che rinviava ad un articolo di stampa in cui veniva menzionata una proposta riguardante la vertenza UBS negli Stati Uniti. Attorno al 22 settembre 2008, un procuratore statunitense aveva infatti parlato della possibilità di ricorrere a un *Voluntary Disclosure Program,* ovvero a un'amnistia fiscale, per effetto della quale i cittadini americani che si fossero denunciati spontaneamente al fisco avrebbero ottenuto uno sconto di pena. Si sarebbe così offerta agli evasori fiscali un'ultima possibilità prima del ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti. Al responsabile della sottodivisione Finanza ed economia del DFAE questa posizione parve interessante. Alle CdG non è noto se l'opzione fu esaminata dagli attori svizzeri coinvolti.

Sempre il 25 settembre 2008 il responsabile del gruppo di lavoro, Alexander Karrer, inviò al capo del DFGP una nota di otto pagine sulla problematica del ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti e, in allegato, i *non-paper* americani e svizzeri[642].

La nota, elaborata dal gruppo di lavoro Karrer, illustra i principali aspetti e relativi sviluppi della vertenza UBS:

1. le tre indagini americane (del *DOJ*, dell'*IRS* e della *SEC*);
2. la collaborazione tra le autorità americane e svizzere;
3. l'indagine interna a UBS;
4. le audizioni della sottocommissione del Senato statunitense;
5. la strategia di ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti;
6. una breve analisi della situazione generale.

La nota fornisce un quadro generale dei fatti. Nel capitolo sulla collaborazione tra le autorità elvetiche e americane, Alexander Karrer scrive del malcontento americano per la collaborazione con UBS e con le autorità confederate. Il responsabile del gruppo di lavoro sottolinea che, sin dall'inizio, le autorità elvetiche si erano dichiarate disposte a collaborare con la controparte nell'ambito dell'assistenza amministrativa o giudiziaria. Puntualizza inoltre che, grazie all'impegno del gruppo di lavoro e alla collaborazione con la CFB e l'AFC nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria, fu possibile evitare l'adozione di misure unilaterali da parte delle autorità statunitensi per ottenere la consegna dei dati dei clienti.

Si sofferma poi sul possibile danno alla reputazione di UBS ma anche alla piazza finanziaria svizzera se la controversia fiscale tra le autorità dei due Stati fosse diventata di dominio pubblico. Si sarebbero alzate con rinnovato vigore le voci di coloro che, per ragioni fiscali, chiedevano alla Svizzera di abolire il segreto bancario[643]. La nota anticipava inoltre due appuntamenti: l'incontro previsto per il 26 settembre 2008 fra UBS e il *DOJ* sulla questione del ritiro della banca dalle attività transfrontaliere e l'incontro del 17 ottobre 2008 fra UBS, le autorità americane e la CFB per la presentazione dei risultati dell'indagine interna a UBS condotta dallo studio legale *WLRK*.

642 Nota del 25.9.2008, AFF, doc. 75 del dossier di direzione del DFF.
643 In tedesco (versione originale): *Aufgabe des steuerlichen Bankgeheimnisses*.

La nota fa altresì il punto della situazione riguardo alla procedura di assistenza amministrativa (in corso) dell'AFC per conto dell'*IRS*. Innanzitutto era stato necessario chiedere nuove risorse. Una prima decisione era prevista per l'inizio di ottobre del 2008; le persone interessate avrebbero poi avuto 30 giorni di tempo per inoltrare ricorso al TAF. Nella nota si rammenta altresì che, nell'ambito della procedura amministrativa, la CFB trasmise alla *SEC* i documenti bancari richiesti, tuttavia senza fornire i dati dei clienti. La *SEC* li inoltrò, a sua volta, al *DOJ*.

La nota suggerisce infine come si sarebbe dovuto procedere nel caso in cui la situazione si fosse ulteriormente aggravata. Per evitare un inasprimento del contenzioso, sarebbe stato necessario un intervento politico da parte del *DOJ* presso le autorità statunitensi. In questo caso il DFF avrebbe avuto il compito di coordinare i contatti, in particolare tra l'Ambasciata degli USA in Svizzera, il Tesoro americano e il *Federal Reserve Board*. In ultima istanza, i contatti politici sarebbero stati stabiliti a livello ministeriale, ovvero di capodipartimento. Rispondendo a una domanda delle CdG il capo del DFGP comunicò di aver definito il seguito dei lavori d'intesa con le persone coinvolte del DFF e di aver precisato in particolare le modalità dei colloqui con i rappresentanti dell'*IRS* e del *DOJ*[644].

In una e-mail del 26 settembre 2008, l'*Head Litigation Corporate Center* di UBS[645] metteva il responsabile del gruppo di lavoro e il vicedirettore della CFB a parte di alcune sue considerazioni sulla situazione. In particolare, si soffermava sul procedimento giudiziario del *DOJ*, nell'ambito del quale il Dipartimento di giustizia americano prevedeva di chiamare a testimoniare anche diversi collaboratori di UBS (fra cui l'ex *Head North America International* dal 2002 al settembre 2007). Altre considerazioni riguardavano la strategia di ritiro di UBS e la preparazione della presentazione dei risultati definitivi dell'indagine interna a UBS. UBS formulava poi una previsione per il futuro; sottolineava la necessità di concludere un accordo con il governo americano in carica e il fatto che il procuratore statunitense Kevin Downing della *Tax Division* del *DOJ,* che disponeva di un ampio margine di manovra nell'ambito della sua indagine, avrebbe potuto rivelarsi un ostacolo alla rapida soluzione del contenzioso. Stando a UBS, il governo americano si era detto favorevole a una soluzione rapida, ma ad avviso della banca, la finestra temporale a disposizione per concludere le trattative era troppo piccola. Infine, UBS esprimeva l'auspicio che il governo elvetico assumesse un ruolo attivo nella vertenza nell'interesse sia di UBS che della piazza finanziaria svizzera. Nella mail, UBS poneva l'accento sulla necessità di prendere contatto con il Tesoro, la *Fed* e il *Department of State* (ministero degli affari esteri americano), prima a livello di alti funzionari e poi, rapidamente, a livello istituzionale.

Il 30 settembre 2008 l'ambasciatore svizzero a Washington, che seguiva da vicino la vertenza negli Stati Uniti, inviò una mail[646] ai membri del gruppo di lavoro Karrer per informarli sullo stato delle trattative tra il *DOJ* e UBS. Le sue informazioni si basavano su colloqui avuti con il *Group General Counsel* di UBS.

Stando a tale mail, il *Group General Counsel* di UBS avrebbe avuto contatti unicamente con il procuratore della *Tax Division* del *DOJ* Kevin Downing, il quale si

644 Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf dinanzi alle CdG (3.5.2010), pag. 4.
645 E-mail del 25.9.2008, UBS, doc. 76 del dossier di direzione del DFF.
646 E-mail del 30.9.0208, Ambasciata di Svizzera negli Stati Uniti, doc. 77 del dossier di direzione del DFF.

sarebbe espresso a favore di una soluzione cooperativa. Secondo le affermazioni dell'ambasciatore svizzero, il *Group General Counsel* avrebbe negoziato in particolare il ritiro della banca dalle attività transfrontaliere, invitando le autorità americane a rinunciare alla divulgazione dei dati di tutti i clienti della banca a beneficio della consegna di quelli relativi ai titolari dei conti con le somme più elevate; questo, al fine di produrre incentivi (positivi o negativi) capaci di indurre i clienti all'autodenuncia. Kevin Downing si sarebbe dichiarato disposto a valutare queste proposte.

Nella stessa mail, l'ambasciatore elvetico puntualizzava che le autorità americane si sarebbero espresse sulle proposte di UBS solo dopo la presentazione dei risultati dell'indagine interna a UBS il 17 ottobre 2008.

L'ambasciatore proponeva dunque alle autorità svizzere di discutere con le autorità americane la questione delle attività transfrontaliere di UBS nel corso della successiva visita a Washington, in occasione del vertice del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale.

L'ambasciatore svizzero riteneva inoltre che la vertenza non fosse ancora giunta a un punto tale da giustificare contatti a livello governativo. Proponeva dunque di adottare una strategia ufficiale di comunicazione che ponesse l'accento sulla collaborazione delle autorità elvetiche con UBS e sulla dispendiosità della procedura di assistenza amministrativa. Era essenziale far arrivare alle autorità statunitensi messaggi chiari: nei confronti del *DOJ* si trattava di insistere sul rispetto del diritto di uno Stato amico e sul ricorso ai canali di collaborazione aperti. Nei confronti del *Treasury* e dell'*IRS* era importante evidenziare che la cooperazione in corso avrebbe portato all'aumento delle dichiarazioni d'imposta e, conseguentemente, degli introiti fiscali. Nei confronti della *Fed* si trattava di mettere l'accento sull'importanza di UBS per la stabilità del sistema finanziario svizzero.

3.4.2 Incontri con i rappresentanti del *DOJ* e del *Treasury* il 10 e il 17 ottobre 2008

3.4.2.1 Incontro con i rappresentanti del *DOJ*

Secondo la nota del 14 ottobre 2008[647], stilata dal responsabile del gruppo di lavoro Karrer e indirizzata al capo del DFGP, alla CFB, all'Ambasciata svizzera a Washington, all'AFC e alla BNS, il 10 ottobre 2008 Alexander Karrer e l'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti – accompagnati da due collaboratrici dell'Ambasciata – incontrarono a Washington Kevin O'Connor, *Associate Attorney General*, Bruce Swartz della *Criminal Division* e Kevin Downing della *Tax Division*.

In occasione di tale incontro Kevin Downing si espresse a favore di una conclusione rapida della vertenza, e questo – considerata la crisi finanziaria – nell'interesse di entrambi gli Stati. Downing ribadì poi la posizione espressa nel *non-paper* del *DOJ* e aggiunse che, a dispetto della buona collaborazione fra le autorità statunitensi ed elvetiche, si era ancora lontani dai risultati auspicati dal *DOJ*. Aggiunse poi che in vista della presentazione dei risultati dell'indagine interna a UBS, prevista a New York il 17 ottobre, il *DOJ* avrebbe dovuto decidere rapidamente se intentare un'azione penale nei confronti della banca. Stando al contenuto della nota, Kevin O'Connor non puntava a trascinare davanti ad una corte americana la disputa fra gli

647 Nota del 14.10.2008, AFF, doc. 78 del dossier di direzione del DFF.

ordinamenti giuridici dei due Stati e ciò sebbene desse praticamente per scontato che un tribunale americano avrebbe dato ragione alla *DOJ*.

O'Connor riteneva inoltre auspicabile che fossero le autorità svizzere a promuovere un'azione penale contro UBS perché così avrebbero avuto accesso ai dati dei clienti dell'istituto bancario. Aggiunse inoltre, sempre stando al contenuto della nota, che il *DOJ*, doveva per forza presentare dei risultati; sotto la spinta della sottocommissione d'inchiesta guidata dal senatore Levin, il Senato esercitava infatti una forte pressione sul governo americano. Alexander Karrer, dal canto suo, sostenne la posizione secondo cui il quadro giuridico non offriva praticamente altra via d'uscita se non quella della cooperazione. Manifestò altresì la sua incomprensione per il fatto che le autorità americane considerassero delittuosi anche i conti di contribuenti americani non titolari di titoli americani o di strutture *offshore*. Infine, furono discusse le proposte di UBS per il ritiro dalle attività transfrontaliere, che tuttavia Kevin Downing respinse in blocco.

Nella nota del 14 ottobre 2008, il responsabile del gruppo di lavoro Karrer giunse alla conclusione che il *DOJ* si trovava verosimilmente a un punto di svolta non disponendo più di elementi per proseguire nella propria indagine.

Le aspettative del Senato americano mettevano sotto pressione il *DOJ* ed era necessario presentare dei risultati prima del cambio di amministrazione. L'intimazione andava dunque disposta prima della fine del 2008. Le autorità svizzere, dal canto loro, avrebbero fatto bene ad accelerare la procedura di assistenza amministrativa e, viste le turbolenze sui mercati finanziari, a prendere contatto con il *Treasury* e la *Fed*.

Queste informazioni vennero trasmesse al capo del DFGP, che in quel momento assicurava la direzione del DFF, ma le CdG ignorano quali decisioni abbia adottato.

Il 14 ottobre 2008 il *District Attorney* di New York emanò una *Grand Jury Subpoena* contro UBS invitandola a esibire tra l'altro, entro il 31 ottobre 2008, prove e documenti riguardanti conti non dichiarati – ad es. fondazioni e trust costituiti da clienti statunitensi presso le filiali UBS in Svizzera dopo il 1° gennaio 2001 – nonché documenti dello stesso periodo riguardanti viaggi di lavoro, conversazioni telefoniche, mail, corrispondenza e agende di Bradley Birkenfeld e di altri consulenti UBS. Nella *subpoena* venivano altresì pretesi i dati dei clienti titolari di conti non dichiarati, ovvero della categoria «*non-W-9*».

Il *District Attorney* di New York aveva altresì avviato un'indagine sui casi di evasione fiscale nello stato di New York. Se UBS non avesse dato seguito all'intimazione entro il termine impartito, la direzione di UBS sarebbe stata accusata di oltraggio criminale alla corte.

3.4.2.2 Seduta del Consiglio federale del 15 ottobre 2008 per la ricapitalizzazione di UBS

Nella proposta del DFF del 14 ottobre 2008, elaborata sotto la direzione del capo del DFGP, figurano misure di sostegno al sistema finanziario e, al capitolo 7, un capoverso sull'indagine penale promossa dagli Stati Uniti nei confronti di UBS.

Nel capoverso in questione si rinvia esplicitamente all'indagine penale del *DOJ* nei confronti di UBS, dei suoi organi e dei suoi clienti per presunta violazione delle

norme fiscali americane. Vi è inoltre menzionato il fatto che il *DOJ* aveva chiesto a UBS (Svizzera) dati su un certo numero di clienti americani e che tali dati erano oggetto di una procedura di assistenza amministrativa in corso presso l'AFC per conto dell'autorità fiscale americana (*IRS*). Vi si legge, inoltre, che le autorità americane, frustrate per la durata e le restrizioni materiali insite alla procedura, avevano minacciato di costringere UBS a consegnare i dati dei clienti e di rincarare la dose con una serie di sanzioni e misure contro le filiali americane di UBS. Le autorità elvetiche, dal canto loro, avevano chiaramente spiegato alle autorità americane che la consegna dei dati dei clienti dell'istituto bancario, indipendentemente da una qualunque procedura di assistenza amministrativa e giudiziaria, avrebbe costituito una violazione del segreto bancario. Se, fino a quel momento, si era riusciti ad evitare l'adozione di misure unilaterali da parte delle autorità statunitensi, gli ultimi colloqui avevano nuovamente dimostrato che gli Stati Uniti puntavano alla consegna dei dati al di fuori di una procedura di assistenza amministrativa e giudiziaria se, come annunciato, UBS avesse deciso di ritirarsi dalle attività transfrontaliere con clienti privati americani. Per gli Stati Uniti l'ottenimento di tali dati sarebbe stata una delle condizioni per concludere la vertenza. Nella nota si legge inoltre che nell'azione civile dell'autorità fiscale americana era insito il rischio di scatenare una crisi politica e che tale procedura avrebbe potuto ostacolare l'attività della banca negli Stati Uniti o, nel caso di un'azione penale, minacciare l'esistenza stessa dell'istituto. In funzione dell'evoluzione della vertenza, sarebbero stati dunque necessari interventi ad alto livello per giungere ad una rapida soluzione del problema.

Da quanto le CdG hanno potuto constatare, il Collegio governativo non ha discusso della questione prima della decisione del 15 ottobre 2008 e nulla è stato convenuto al riguardo. Sembra piuttosto che le informazioni siano andate perse e dimenticate nella confusione delle manovre necessarie per operare il salvataggio di UBS. Della questione non si occupò neppure il capo del DFF dopo aver ripreso servizio il 3 novembre 2008.

3.4.2.3 Incontro con i rappresentanti del *Treasury*

Il 17 ottobre 2008 l'AFC pronunciò una prima decisione nei confronti di un cliente americano della banca; da quel momento, il cliente aveva trenta giorni per interporre ricorso davanti al TAF.

Lo stesso giorno si tenne un incontro tra i rappresentanti del ministero del Tesoro americano e il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera. Quest'ultimo sottolineò che, nel caso di minacce o di misure unilaterali contro UBS, la Svizzera rischiava la propria stabilità vista l'importanza della banca per il sistema Paese. Illustrò inoltre i provvedimenti che le autorità svizzere avevano adottato per stabilizzare UBS dopo le perdite subite sul mercato americano dei mutui *subprime*.

Considerato che la crisi economica aveva raggiunto l'apice – era di quei giorni la notizia del fallimento della banca d'investimenti *Lehman Brothers* – gli argomenti delle autorità svizzere furono prevalentemente di natura economica e finanziaria.

Nella sua valutazione dell'incontro avuto, l'addetto dell'Ambasciata svizzera si disse sorpreso dell'atteggiamento del Tesoro americano il quale, praticamente, non

aveva accennato con il *DOJ* alla problematica UBS. Per contro, il messaggio relativo alla rilevanza sistemica dell'istituto bancario sembrava essere passato.

Le autorità elvetiche speravano che il tentativo di sensibilizzare gli Stati Uniti agli interessi comuni nella vertenza UBS avrebbe consentito di raccogliere frutti anche negli ambienti del Tesoro[648].

3.4.2.4 Presentazione dei risultati dell'indagine interna a UBS

Sempre in data 17 ottobre 2008 lo studio legale *WLRK* presentò a New York i risultati dell'indagine condotta in seno a UBS dall'inizio del 2008.

Stando al verbale del direttore della CFB e alle sue valutazioni[649], trasmesse a tutti i membri del gruppo di lavoro Karrer, la presentazione durò quattro ore e vi parteciparono 32 persone tra membri del *DOJ*, dell'*IRS*, della *SEC*, del *Federal Reserve Board of Directors*, della New York *Fed*, della CFB e di UBS.

Dai risultati dell'indagine emerse innanzitutto che un numero esiguo di collaboratori di UBS aveva aiutato i clienti della banca (anch'essi in numero limitato) a eludere le prescrizioni del *QIA* mediante strutture *offshore*, che le restrizioni della *SEC* in materia di attività transfrontaliere con cittadini statunitensi riguardanti titoli americani erano state violate e, infine, che UBS non aveva rispettato gli obblighi chiaramente specificati nel *QIA* (notifica tramite modulo *W-9* e ritenuta d'imposta). Secondo i legali dello studio *WLRK*, tuttavia, UBS non poteva essere ritenuta responsabile delle violazioni degli obblighi sanciti nel *QIA*, in quanto i quadri di UBS avevano fatto il possibile per migliorare la conformità delle attività transfrontaliere con clienti americani alle prescrizioni dell'Accordo.

Stando al verbale delle CFB, al termine della presentazione i rappresentanti di UBS e i legali dello studio *WLRK* abbandonarono la sala per dare la possibilità alle autorità americane ed elvetiche di discutere in privato. Le autorità statunitensi non condividevano le conclusioni dell'indagine in merito alla responsabilità dei dirigenti UBS; erano convinte, al contrario, che la banca avesse violato sistematicamente il diritto americano e ritenevano che la questione del coinvolgimento dei quadri dirigenziali di UBS non fosse ancora stata sufficientemente chiarita. Secondo le autorità statunitensi, il livello manageriale superiore a Martin Liechti era a conoscenza di certe pratiche e dunque era palesemente corresponsabile. Le autorità statunitensi rimproverarono ai vertici di UBS di non aver adottato misure sufficienti e di non aver provveduto alla loro rapida attuazione.

Auspicavano dunque di poter chiarire questo punto interrogando in loco, ovvero su suolo americano, gli alti dirigenti di UBS e in particolare Peter Kurer, Marcel Rohner e Raoul Weil.

648 Nota del 17.10.2008, Ambasciata di Svizzera negli Stati Uniti, doc. 79 del dossier di direzione del DFF.
649 Nota del 20.10.2008, CFB, doc. 80 del dossier di direzione del DFF.

Divenne dunque chiaro per la CFB che il *DOJ* mirava a ottenere rapidamente i dati dei clienti UBS e che la pressione sull'istituto bancario non sarebbe diminuita fino a quando non li avesse ricevuti.

La CFB giunse altresì alla conclusione che, molto probabilmente, il *DOJ* subiva la pressione del Senato americano e, in particolare, della sottocommissione del senatore Levin, impegnata in un'inchiesta tesa a chiarire la conformità con il diritto americano delle attività transfrontaliere di banche aventi la loro sede in paradisi fiscali quali la Svizzera e il Liechtenstein. Un rapporto con i risultati dell'inchiesta della sottocommissione, concentratasi sulle attività di UBS e della LGT, venne pubblicato il 17 luglio 2008 contemporaneamente ai verbali delle audizioni dei rappresentanti di dette banche.

Stando al verbale della CFB, lo studio legale *WLRK* aveva presentato un rapporto circostanziato. Come il *DOJ* anche la CFB riteneva che era stato fatto ben poco per ripristinare la conformità delle attività delle banche con il diritto statunitense e che l'attuazione delle misure adottate era proceduta a rilento. Tuttavia, sulla base dell'indagine interna a UBS, la CFB giunse alla conclusione che né Marcel Rohner né Peter Kurer potessero essere ritenuti responsabili delle inadempienze di UBS negli Stati Uniti[650].

Per quanto riguarda Raoul Weil, la CFB ritenne che il suo ruolo nell'intera vertenza non fosse molto chiaro e che andava pertanto approfondito.

Alle autorità statunitensi la CFB spiegò che, in materia di consegna dei dati dei clienti, UBS non disponeva di alcun margine di manovra e che si trattava di un problema fra due ordinamenti giuridici diversi.

L'autorità svizzera di vigilanza sottolineò inoltre che occorreva distinguere tra il ritiro dell'istituto bancario dalle attività transfrontaliere e la consegna dei dati dei clienti e che il diritto svizzero non consentiva a nessuna autorità elvetica di revocare il segreto bancario.

Sempre dal verbale della CFB risulta che quando, al termine della discussione tra le autorità svizzere e americane, i rappresentanti di UBS e i legali della banca poterono rientrare in sala, vennero informati che sarebbe stata loro richiesta dell'altra documentazione e che il *DOJ* auspicava di poter interrogare i massimi quadri dirigenti di UBS.

Al riguardo, il *Group General Counsel* di UBS rispose che sarebbe stato necessario negoziare per arrivare a un accordo su tale punto. Dal canto loro, le autorità statunitensi ribadirono che un compromesso sarebbe stato possibile solo se l'istituto bancario avesse consegnato i dati richiesti[651].

Interrogato dalle CdG, il *Group General Counsel* di UBS spiegò che il *DOJ* aveva assunto una posizione di totale chiusura. Il procuratore della *Criminal Division* aveva accettato di collaborare nel quadro dell'assistenza amministrativa e aveva tentato di convincere a fare lo stesso anche la *Tax Division*. Tuttavia, l'assistenza amministrativa aveva portato a due sole decisioni da parte dell'AFC. Visti gli scarsi risultati, il *DOJ* si dimostrava sempre più convinto che fosse necessario chiedere

650 Nota del 20.10.2008, CFB, doc. 80 del dossier di direzione del DFF, pag. 3.
651 Nota del 20.10.2008, CFB, doc. 80 del dossier di direzione del DFF.

immediatamente e con fermezza la consegna dei dati dei clienti di UBS indipendentemente dalla procedura di assistenza amministrativa[652].

3.4.3 Insufficienza della procedura di assistenza amministrativa: cronistoria di una escalation

3.4.3.1 La CFB elabora il primo abbozzo delle possibili opzioni d'intervento

Dopo l'incontro del 10 ottobre 2008 tra i rappresentanti delle autorità svizzere e quelli del *DOJ*, il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, Alexander Karrer, sostenne in una nota informativa del 14 ottobre 2008 indirizzata al capo del DFGP che occorreva fare il possibile per accelerare la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC, affinché i dati dei clienti potessero essere consegnati all'*IRS* entro l'autunno del 2008. Pose inoltre l'accento sulla necessità che le autorità svizzere allacciassero ulteriori contatti diretti con quelle americane.

Dopo la presentazione del 17 ottobre 2008 a New York dei risultati dell'indagine interna a UBS, per il vicedirettore della CFB risultò chiara la necessità di un intervento più incisivo di quello proposto dal rappresentante dell'AFF: a suo avviso, il *DOJ* non era disposto a concludere una trattativa con UBS se le autorità americane non avessero prima ricevuto i nomi dei clienti o quantomeno non avessero ottenuto dalle autorità confederate un consenso vincolante al trasferimento dei dati, che andasse ben oltre gli impegni assunti nel quadro della procedura di assistenza amministrativa in corso. In una nota del 20 ottobre 2008 ad Alexander Karrer, responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, al rappresentante della PA V, al direttore supplente dell'UFG e all'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti[653] sottolineò chiaramente che le autorità svizzere dovevano discutere senza indugio le quattro opzioni seguenti:

1. persistere sulla via dell'assistenza amministrativa e comunicare questa posizione ai massimi livelli istituzionali (amministrativi e governativi);
2. impegnarsi per iscritto nei confronti delle autorità americane a portare avanti con immutata energia la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC anche nel caso di un'intesa tra le autorità americane e UBS;
3. proporre alle autorità americane, dopo una prima decisione positiva del TAF nel quadro della procedura di ricorso contro le decisioni finali dell'AFC, di trasmettere i nomi di tutti i clienti rispondenti agli stessi criteri, al di fuori della procedura legale prevista e ciò con una decisione finale dell'AFC, ma senza effettivo sospensivo in caso di ricorso, oppure senza tale decisione;
4. trasmettere senza indugio un certo numero di nomi di clienti in virtù della competenza riconosciuta al Consiglio federale dalla Costituzione in situazioni straordinarie.

652 Verbale dell'audizione di Markus Diethelm, *Group General Counsel* der UBS, dinanzi alle CdG (6.4.2008), pag. 14.
653 Doc. 80 del dossier di direzione del DFF.

Secondo il vicedirettore della CFB, le opzioni 3 e 4 andavano vincolate a un'intesa tra le autorità statunitensi ed elvetiche. Inoltre occorreva decidere se intervenire rapidamente al livello governativo più elevato[654].

Il 17 ottobre 2008 l'AFC emanò la sua prima decisione finale nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa[655]. Stando al presidente del TAF, il Tribunale apprese la notizia dai media[656]. Così come è d'uso nel caso di procedimenti collettivi, fu convenuto un incontro con il direttore dell'AFC e con il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC per discutere l'iter da seguire. Tuttavia, poco prima della data fissata, l'incontro venne annullato poiché il direttore dell'AFC aveva informato il Tribunale che, in vista di tale incontro, le parti stavano considerando di presentare domanda di ricusazione nei confronti dei membri del TAF. Il 25 novembre 2008 ebbe luogo un incontro sostitutivo fra istanze di livello gerarchico più basso[657] (a tutt'oggi non è chiaro chi abbia promosso tale iniziativa[658]). L'AFC informò le CdG che un primo contatto era stato stabilito con il TAF nel settembre del 2008[659].

3.4.3.2 Possibili opzioni d'intervento: versione finale all'attenzione del capo del DFGP

Il 20 ottobre 2008 i destinatari della nota discussero le opzioni proposte dalla CFB. La nota e le possibili opzioni d'intervento vennero quindi adeguate e inviate al direttore dell'AFF in vista dell'incontro con il capo del DFGP del 22 ottobre 2008[660]. I documenti inviati contengono, tra l'altro, chiarimenti sulla presentazione avvenuta a New York dei risultati dell'indagine interna a UBS. Anche in questa nota la valutazione globale della situazione resta invariata. Vi si precisa inoltre che il *DOJ* minacciava nuovamente di disporre un'intimazione per ottenere la consegna dei dati dei clienti.

Nella nota sono illustrate le strategie d'intervento discusse dai rappresentanti della CFB, dell'AFC, dell'UFG, della PA V del DFAE e dell'Ambasciata svizzera.

– Opzione 1: corrisponde all'opzione 1 della prima nota. Nelle spiegazioni si precisava che una prima decisione del TAF non si sarebbe avuta prima del febbraio 2009 e che la trattazione degli altri casi avrebbe potuto richiedere fino a un anno. Al riguardo si sottolineava che le autorità americane deploravano la lentezza della procedura in corso e non avrebbero accettato di sentirsi dire che non era possibile comunicare loro i dati di un'ulteriore cerchia di clienti. Dal punto di vista giuridico questa opzione non risultava problematica.

654 Viste in particolare le elezioni americane del 4.11.2008.
655 Cfr. cronologia attività transfrontaliereUBS.
656 Audizione del presidente del tribunale Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010) pag. 2.
657 Ibid., pag. 3.
658 Ibid., pag. 3 e audizione di Urs Ursprung ed Eric Hess dinanzie alle CdG (18.2.2010) pag. 13.
659 Audizione di Urs Ursprung e di Eric Hess dinanzi alle CdG (18.2.2010) pag. 13.
660 Doc. 81 del dossier di direzione del DFF.

- Opzione 2: corrisponde all'opzione 2 della prima nota. Ad avviso dell'autore della nota, anche questa opzione non presentava grossi problemi giuridici, ma non risolveva il problema di una rapida consegna dei dati.
- Opzione 3: UBS invoca lo stato di necessità (penale) per consegnare i dati dei suoi clienti.
- Opzione 4: corrisponde in larga misura all'opzione 3 della prima nota; la possibilità di presentare ricorso contro la decisione finale andrebbe mantenuta, ma il ricorso non dovrebbe avere effetto sospensivo.
- Opzione 5: corrisponde all'opzione 4 della prima nota. Decisione del Consiglio federale secondo l'articolo 184 capoverso 3 Cost. (facoltà del Consiglio federale di emanare decisioni a tutela degli interessi del Paese). Giustamente però questo iter potrebbe venir considerato *contra legem* e dunque illecito.
- Opzione 6: consegna dei dati dei clienti dopo attenta ponderazione degli interessi. Si tratta di una proposta delle autorità statunitensi, incompatibile con l'ordinamento giuridico elvetico.

I rappresentanti del gruppo di lavoro Karrer, che avevano discusso le varie opzioni ponderandone i pro e i contro, si pronunciarono – malgrado i considerevoli rischi giuridici e politici in Svizzera – a favore delle opzioni 3 (stato di necessità) e 4 (possibilità di ricorso senza effetto sospensivo), poiché a loro avviso offrivano una soluzione immediata. Essi puntualizzarono che se la decisione fosse effettivamente caduta su una di queste due opzioni, sarebbe stato necessario allacciare un contatto diretto fra il ministro della giustizia americano e quello svizzero. Qualunque offerta da parte elvetica, inoltre, avrebbe dovuto essere vincolata a una soluzione globale. Una decisione sulla procedura da seguire e sui contatti da stabilire a livello ministeriale avrebbe dovuto essere presa idealmente entro la settimana del 27–31 ottobre 2008, ovvero prima delle elezioni del 4 novembre 2008.

La nota venne trasmessa al capo del DFGP, che stava valutando l'opportunità di un incontro ai più alti livelli. L'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti, tuttavia, aveva già appurato l'impossibilità del ministro delle finanze americano di incontrare il rappresentante del governo elvetico nel periodo desiderato. L'incontro tra il direttore dell'AFF e il capo del DFGP, tenutosi il 22 ottobre 2008, aveva dimostrato l'inopportunità dell'opzione numero 3 (stato di necessità) visti i rischi di carattere politico e giuridico[661].

Accertamenti condotti da un esperto di diritto, esterno all'Amministrazione federale, dimostrarono che anche l'opzione 4 in realtà non era percorribile, poiché difficilmente il TAF avrebbe avallato la proposta di privare dell'effetto sospensivo il ricorso contro una decisione finale dell'AFC[662].

661 Nota informativa del direttore dell'AFF del 23.10.2008 indirizzata al responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, al vicepresidente della BNS, al responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, alla segretaria generale del DFF, al rappresentante della PA V del DFAE, al direttore supplente dell'UFG, all'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti e al vicedirettore della CFB; doc. n. 84 del dossier di direzione del DFF.

662 Nota informativa dell'AFF del 23.10.2008 al capo del DFGP, al direttore dell'AFF e ai destinatari riportati nella nota precedente. Cfr. doc. n. 85 del dossier di direzione del DFF.

In una mail del 27 ottobre 2008, dunque all'inizio della breve finestra temporale prevista nella nota per adottare la decisione e allacciare il contatto a livello ministeriale, il vicedirettore della CFB informò gli altri membri del gruppo di lavoro Karrer che il capo del DFGP e il direttore dell'AFF non si sarebbero recati negli Stati Uniti e che solo il vicepresidente della BNS avrebbe incontrato in loco rappresentanti del dipartimento delle finanze americano e della *Fed*. Il vicedirettore della CFB giunse alla conclusione personale che l'unica vera opzione fosse quella dell'assistenza amministrativa (opzioni 1 e 2) e che dunque UBS avrebbe dovuto continuare a fare i conti con una forte pressione negli Stati Uniti [663].

Dalla documentazione in possesso delle CdG risulta che il 31 ottobre 2008, durante una conferenza telefonica tra l'AFC e l'*IRS* (e un rappresentante del *DOJ*), le autorità americane vennero informate circa lo stato d'avanzamento della procedura di assistenza amministrativa dell'AFC[664]. In tale occasione l'*IRS* comunicò all'AFC che la pazienza del *DOJ* nei confronti di UBS si stava esaurendo visti gli infruttuosi colloqui con l'istituto bancario[665].

Sempre in ottobre la *Fed* avvisò la CFB della necessità di una procedura più rapida. In caso di mancata consegna dei dati, il promovimento di un'azione penale contro la banca ancora prima della fine dell'anno sarebbe stato inevitabile[666].

Il 3 novembre 2008, terminata la convalescenza, il capo del DFF riprese le redini del suo dipartimento e tornò dunque a occuparsi della vertenza delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti.

Il 4 novembre 2008 si tennero negli Stati Uniti le elezioni presidenziali e legislative. Il democratico Barack Obama fu eletto nuovo presidente. La *«Bush Administration»* rimase in carica fino al 20 gennaio 2009.

Secondo una mail di UBS al vicedirettore della CFB e al responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, il 7 novembre 2008 il *DOJ* informò la banca di essere ancora in attesa di una risposta da parte delle autorità svizzere sulle modalità con cui intendeva accelerare l'assistenza amministrativa; aggiunse anche che nel corso della settimana ci sarebbero stati degli sviluppi[667]. Il *DOJ* temeva che, nel caso di un ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti, informazioni importanti per le autorità statunitensi sarebbero andate perse[668].

663 Doc. n. 86 del dossier di direzione del DFF.
664 Nel frattempo l'AFC, che aveva ricevuto da UBS 216 dossier e ne stava trattando 36, aveva emanato tre decisioni finali. Il termine di ricorso (30 giorni) presso il TAF sarebbe scaduto solo a metà novembre 2008. Cfr. doc. n. 89 del dossier di direzione del DFF.
665 Doc. n. 89 del dossier di direzione del DFF.
666 Cfr. cronologia attività transfrontaliere UBS.
667 Cfr. anche lettera di UBS alle CdG del 13.4.2010.
668 Doc. n. 87 del dossier di direzione del DFF.

3.4.3.3 Lettera del 10 novembre 2008 del capo del DFF e del capo del DFGP agli omologhi americani

Il 10 novembre 2008, ovvero quattro giorni dopo le elezioni negli Stati Uniti, il capo del DFF e il capo del DFGP indirizzarono una lettera al ministro delle finanze e al ministro della giustizia dell'amministrazione Bush[669]. L'obiettivo era esprimere la profonda preoccupazione del governo elvetico per le tre indagini americane in corso nei confronti di UBS, visto che alcuni organi coinvolti cercavano di ottenere i nomi dei clienti UBS al di fuori della procedura di assistenza amministrativa avviata e dunque in violazione dell'ordinamento giuridico elvetico.

I due capidipartimento assicurarono a nome del governo svizzero di prendere molto sul serio sia le accuse contro l'istituto bancario sia le indagini avviate dalle autorità americane ed elencarono gli sforzi profusi dalle autorità elvetiche nel contesto dell'assistenza amministrativa per soddisfare le richieste statunitensi. Sottolinearono altresì la volontà di collaborazione di UBS e garantirono che l'istituto bancario non avrebbe distrutto nessun documento. Infine assicurarono ai ministri americani che la Svizzera non aveva alcun interesse a coprire casi di frode fiscale, ragione per cui anche nel caso di un'intesa fra UBS e gli Stati Uniti la procedura di assistenza amministrativa sarebbe andata avanti.

Suggerirono infine ai due ministri americani di continuare a percorrere la via della cooperazione per formulare le richieste di informazione delle autorità americane, (ovvero di avvalersi dell'assistenza amministrativa sulla base della CDI) e soprattutto di desistere da iniziative unilaterali contro UBS per ottenere i dati dei clienti. Iniziative di questo genere, infatti, non solo sarebbero andate a scapito degli interessi di entrambi i Paesi, ma avrebbero anche nuociuto alla stretta collaborazione in essere.

Nella lettera venivano inoltre ricordate l'importanza di UBS per la stabilità sistemica del mercato finanziario e le misure adottate dalla Confederazione per sostenere la banca. Provvedimenti unilaterali degli Stati Uniti rischiavano di vanificare le iniziative svizzere volte a stabilizzare UBS e di influenzare negativamente i mercati finanziari.

Alla lettera dei due capidipartimento le autorità americane non diedero mai risposta[670]. Interrogati dalle CdG, rappresentanti delle autorità svizzere spiegarono che le ragioni andavano ricercate nel cambiamento di amministrazione negli Stati Uniti[671].

669 Doc. n. 88 del dossier di direzione del DFF.

670 Sebbene in occasione dell'incontro fra il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata di Svizzera negli Stati Uniti e Bruce Swartz del *DOJ* in data 13.11.2008, quest'ultimo affermò che una risposta era in preparazione. Cfr. doc. n. 93 del dossier di direzione del DFF.

671 P. es. verbale dell'audizione di Urs Ziswiler dinanzi alle CdG (5.3.2010), pag. 16.

3.4.3.4 La pressione da parte americana aumenta: denuncia negli Stati Uniti contro Raoul Weil

Il 12 novembre 2008 Raoul Weil, *CEO GWM&BB* di UBS, venne deferito alla *District Court* in Florida, senza che né lui né UBS fossero stati preventivamente informati. Nell'atto di accusa si faceva menzione della complicità di altre due persone (rese anonime) con funzioni dirigenziali.

Fatto il punto della situazione con il proprio legale di fiducia e con quello di UBS, l'Ambasciata svizzera giunse alla conclusione che le autorità elvetiche dovevano innanzitutto prendere atto della denuncia e seguire gli sviluppi[672].

Il 13 novembre 2008 il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti ebbe un incontro informale con Bruce Swartz del *DOJ* e informò successivamente le autorità competenti a Berna. Dall'incontro non emerse nulla di rilevante in merito alla denuncia di Raoul. Il *DOJ* lodò la collaborazione con la CFB ma si disse frustrato del fatto che la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC non avesse ancora condotto alla consegna dei nomi dei clienti. Altrettanto frustrato per l'andamento della procedura si era detto l'*IRS* nei confronti del *DOJ*, questo contrariamente a quanto aveva affermato in occasione di contatti diretti con l'AFC. Il *DOJ* sembrò non avere idea dello stato d'avanzamento della procedura di assistenza amministrativa né tantomeno dei mezzi investiti[673].

Le accuse mosse aumentarono la pressione su UBS e di conseguenza anche sulle autorità elvetiche. Per i rappresentanti di UBS sentiti dalle CdG era chiaro che l'assistenza amministrativa aveva fallito[674].

In una relazione scritta sullo stato della situazione, datata 14 novembre 2008 e indirizzata, tra l'altro, al capo del DFF e al direttore dell'AFF, il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF evidenziò a chiare lettere il rischio di un possibile inasprimento della vertenza:[675] nel documento si legge che la situazione per UBS rischiava di diventare «drammatica», che un'ulteriore escalation rischiava di portare alla «bancarotta», che la Confederazione si trovava in una situazione estremamente delicata e che si poneva la questione dell'irreprensibilità dei vertici di UBS. UBS, dal canto suo, chiedeva il pieno sostegno delle autorità svizzere nella vertenza riguardante la consegna dei dati, poiché altrimenti non sarebbe stato possibile scongiurare il rischio di un «*grounding*» della banca; riteneva inoltre che, già a partire dalla settimana successiva, il DFF avrebbe dovuto impugnare le redini e occuparsi dei negoziati con gli Stati Uniti per arrivare a una soluzione globale.

Nella sua relazione il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF illustra cinque strategie d'intervento con i rispetti vantaggi e svantaggi:

672 Mail del responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera alla Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF del 13.11.2008; cfr. doc. n. 92 del dossier di direzione del DFF.

673 Doc. n. 93 del dossier di direzione del DFF.

674 Verbale dell'audizione di Christoph Kurth dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 21.

675 Cfr. p. es. la nota del 14.11.2008 del responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, indirizzata tra l'altro al capo del DFF, al direttore dell'AFF e alla segretaria generale del DFF.

- opzione 1: accelerazione della procedura di assistenza amministrativa;
- opzione 2: sostituzione dei quadri dirigenziali ai vertici di UBS;
- opzione 3: consegna da parte di UBS dei dati di un numero limitato di clienti e invocazione dello stato di necessità;
- opzione 4: combinazione delle opzioni 2 e 3;
- opzione 5: risoluzione della vertenza in cambio della disponibilità della Svizzera ad accogliere prigionieri di Guantanamo.

Per quanto riguarda il seguito dei lavori, le proposte furono le seguenti:

- approfondimento dell'opzione 3 e contemporaneo vaglio delle misure per accelerare la procedura di assistenza amministrativa presso l'AFC;
- incontro tra il capo del DFF, il capo del DFGP e il presidente della CFB per dibattere le opzioni e adottare una decisione di principio;
- invio di una delegazione negli Stati Uniti, nel caso in cui si fosse deciso di approfondire l'opzione 3;
- informazione al/decisione del Consiglio federale;
- eventuale incontro a livello ministeriale.

L'incontro tra il capo del DFF, il capo del DFGP, i rappresentanti della CFB e del DFF ebbe luogo il 18 novembre 2008. In una sorta di ordine del giorno, le opzioni d'intervento vennero riassunte in due strategie principali: proseguire sulla via dell'assistenza amministrativa o consegnare, nel contesto di una soluzione globale della vertenza, i dati relativi a casi di manifesta frode fiscale non oggetto della procedura. Stando alla relazione del responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, l'obiettivo delle autorità americane continuava a non essere chiaro[676]. Andava inoltre discusso se fosse ancora possibile sostenere il presidente del consiglio di amministrazione di UBS e al suo *CEO*.

Tra l'altro, durante l'incontro del 18 novembre 2008, il vicedirettore della CFB illustrò al capo del DFF e al capo del DFGP le procedure del *DOJ* e della CFB, i rischi ai quali era esposta UBS, le condizioni per un'intesa UBS-*DOJ*, la posizione sostenuta fino a quel momento dalle autorità svizzere riguardo alla consegna dei dati dei clienti UBS, la gestione della vertenza così come auspicata da UBS, la valutazione della CFB e una proposta sul seguito dei lavori. Stando alla presentazione del vicedirettore della CFB, i rischi per la banca risiedevano nel suo elevato grado di esposizione negli Stati Uniti e nella forte pressione cui erano sottoposti i vertici dell'istituto bancario dopo la denuncia di Raoul Weil. Il rischio che i vertici non fossero più in grado di gestire l'istituto erano concreti. Secondo la CFB, un'azione penale contro UBS negli Stati Uniti avrebbe potuto mettere in serio pericolo l'esistenza della banca. Un'intesa tra UBS e le autorità americane sarebbe stata possibile solo se la banca avesse trasmesso senza indugio un certo numero di dati di clienti[677]. Per questo – sempre stando alla presentazione – UBS chiese alle autorità elvetiche, dopo aver preso atto delle conclusioni di tre perizie giuridiche da essa

676 Punire UBS o i suoi manager? Ottenere i dati dei clienti? Vedere abolito il segreto bancario svizzero?; cfr. doc. n. 95 del dossier di direzione del DFF.

677 Questa affermazione si basa, tra l'altro, sull'opinione della *Fed*. Cfr. doc. n. 98 del dossier di direzione del DFF.

commissionate, di acconsentire alla consegna di un certo numero di dati. Ad avviso della CFB era importante risolvere rapidamente il conflitto per non destabilizzare ulteriormente la banca. Scartò dunque l'opzione dell'assistenza amministrativa, ritenendola inadeguata, e suggerì di segnalare al *DOJ*, nei termini più adeguati, la disponibilità a negoziare la consegna dei dati. Contemporaneamente, UBS avrebbe dovuto avviare con il *DOJ* trattative finalizzate a un'intesa[678].

Durante l'incontro si discusse anche del ricorso da parte del Consiglio federale alla facoltà di emanare disposizioni d'emergenza[679]. Tuttavia, secondo informazioni della CFB, i due consiglieri federali bocciarono questa opzione[680]. A UBS venne chiesto di proseguire i negoziati ma non sulla consegna dei dati dei clienti[681]. Secondo la valutazione giuridica del 18 novembre 2008, elaborata dall'UFG e trasmessa al capo del DFGP, UBS non poteva invocare lo stato di necessità[682].

Il 18 e 19 novembre 2008 il TAF ricevette i primi due ricorsi contro decisioni finali dell'AFC[683].

Durante la seduta del 19/20 novembre 2008, alla quale il presidente non fu autorizzato a partecipare, la Commissione decise, sulla base dei risultati delle proprie indagini, che non sussistevano motivi validi per giustificare la ricusazione del presidente dalla trattazione del fascicolo riguardante le attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. Il giorno prima (18 novembre 2008), il presidente della CFB aveva informato della propria decisione il capo del DFF e il capo del DFGP. Entrambi espressero l'auspicio che il presidente continuasse a occuparsi di una vertenza che dimostrava di diventare sempre più complessa.

Con una nota del 21 novembre 2008 l'AFC informò il capo del DFF in merito allo stato della procedura di assistenza amministrativa, alle risorse disponibili presso l'AFC e alla presunta tabella di marcia. Riguardo a quest'ultima la nota indica che fino a quel momento all'AFC erano giunti 252 dossier UBS; 67 erano in corso di trattazione; nove erano conclusi, ma mancava ancora la decisione finale; in quattro casi invece la decisione finale era stata pronunciata. Per tre di questi casi il termine di ricorso non era ancora scaduto, mentre per il quarto era stato presentato ricorso al Tribunale federale. L'AFC riteneva che entro la fine del 2008 sarebbe riuscita a occuparsi di altri 40 dossier e a emanare le corrispondenti decisioni finali. Dal 2009 contava di poter trattare e chiudere con decisione finale 40 casi ogni mese[684].

All'epoca si occupavano della trattazione dei dossier quattro collaboratori della Divisione degli affari internazionali dell'AFC – che continuavano parallelamente a svolgere le loro mansioni ordinarie – e diversi collaboratori di altri servizi dell'AFC (per un tasso di occupazione complessivo del 1145 per cento). Dei posti supplementari autorizzati (una persona con mansioni amministrative e dodici giuristi) fu possibile occupare dal 1° dicembre 2008 il posto di collaboratore amministrativo e 3,4 posti (a tempo pieno) di giurista. L'iter per l'assunzione di altri sette giuristi dal 1° gennaio 2009 (per un totale di 6 posti a tempo pieno) era a buon punto[685].

678 Doc. n. 98 del dossier di direzione del DFF.
679 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
680 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
681 Verbale dell'audizione di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (24.3.2010), pag. 15.
682 Doc. n. 97 del dossier di direzione del DFF.
683 Verbale dell'audizione del presidente del tribunale Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 3.
684 Doc. n. 102 del dossier di direzione del DFF.
685 Ibid.

Quattro giorni dopo, il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF trasmise al direttore dell'AFF e al capo del DFF un'informazione ottenuta dal *General Counsel* di UBS: Kevin Downing del *DOJ* si era detto disposto a una soluzione rapida della vertenza se UBS avesse trasmesso al di fuori della procedura di assistenza amministrativa i dati di clienti coinvolti in casi considerati di frode fiscale dall'ordinamento elvetico. Avrebbe inoltre tentato di convincere l'*IRS* – che stava vagliando l'ipotesi di avviare il provvedimento *John Doe Summons* – a partecipare all'intesa[686].

Nello stesso documento si informavano i destinatari che il direttore dell'UFG metteva in dubbio le conclusioni delle tre perizie giuridiche commissionate da UBS.

Il 25 novembre 2008 ebbe luogo un incontro tra i rappresentanti dell'AFC, il presidente del Tribunale amministrativo federale e il giudice competente. Secondo quanto riferito dal presidente del TAF, la procedura da adottare non poté essere discussa in modo approfondito, ma i rappresentanti dell'AFC presero atto della richiesta del TAF di strutturare il lavoro per categorie in base a casi pilota[687]. Il numero delle decisioni finali emanate venne costantemente comunicato al Tribunale federale[688].

3.4.3.5 26 novembre 2008: seduta speciale del Consiglio federale sulle vertenze fiscali internazionali, in particolare con l'UE

Il 26 novembre 2008 il Consiglio federale si riunì in seduta speciale per discutere il documento interlocutorio del DFF del 21 novembre 2008 sulle vertenze fiscali in corso, in particolare con l'UE.

Il documento era stato commissionato al DFF dal Consiglio federale il 22 ottobre 2008. In sostanza, l'Esecutivo chiedeva al Dipartimento delle finanze di analizzare, in collaborazione con il DFAE e il DFE, la situazione della piazza finanziaria ed economica svizzera, guardando in particolare alle sfide in ambito fiscale, e di suggerire il da farsi.

Nella parte iniziale del documento si segnala che, sulla scia della crisi finanziaria e in aggiunta alle misure urgenti di stabilizzazione dei mercati finanziari, è in atto una discussione sulla necessità di regolamentare in modo più rigoroso i mercati finanziari in modo da evitare nuove crisi. Diverse voci chiedevano la totale riforma del sistema finanziario internazionale. Il G20 del 15 novembre 2008 a Washington aveva confermato la tendenza di concedere più spazio ai grossi Paesi emergenti nell'architettura finanziaria internazionale a scapito dei piccoli Stati industrializzati.

Il documento interlocutorio si sofferma poi sui rapporti bilaterali Svizzera-UE in ambito fiscale e suggerisce possibili strategie. Tematizza inoltre la cooperazione internazionale in questo ambito e in particolare l'assistenza amministrativa nei rapporti con l'OCSE, l'UE e gli Stati Uniti.

686 Doc. n. 103 del dossier di direzione del DFF.
687 Verbale dell'audizione del presidente del tribunale Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 3.
688 Verbale dell'audizione del presidente del tribunale Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 10.

Riguardo agli Stati Uniti, il documento sottolinea che la più importante base giuridica per lo scambio di informazioni in ambito fiscale è l'articolo sull'assistenza amministrativa della Convenzione di doppia imposizione fra la Svizzera e gli Stati Uniti. A differenza di quanto stabilito con gli altri Stati membri dell'OCSE, la Convenzione con gli Stati Uniti prevede già dal 1951 la concessione dell'assistenza amministrativa ai fini dell'applicazione del diritto interno nei casi di truffe e di delitti analoghi che hanno per oggetto un'imposta («*tax fraud or the like*»). Nel gennaio del 2003 gli Stati Uniti e la Svizzera hanno concluso una convenzione in cui, per la prima volta, definiscono chiaramente il concetto di «truffe e delitti analoghi» spiegandoli sulla base di esempi concreti. Sotto il profilo materiale, il principio della doppia punibilità è mantenuto. In altre parole, anche con gli Stati Uniti non è possibile, ai sensi della CDI in vigore, scambiare informazioni bancarie nei casi di sottrazione d'imposta. Nei rapporti con gli Stati Uniti, inoltre, giocano un ruolo importante i cosiddetti *QI-Agreement*. Non sono trattati internazionali, bensì accordi che l'*IRS* ha concluso a partire dal 2000 con le banche di tutte le principali piazze finanziarie e in virtù dei quali, solo gli istituti bancari che non hanno sede negli Stati Uniti e che hanno sottoscritto tali accordi possono ottenere per i loro clienti la riduzione dell'imposta americana alla fonte conformemente alla CDI. Le banche estere prelevano dunque l'imposta a un'aliquota ridotta e la versano all'*IRS* attraverso uffici di pagamento negli Stati Uniti. Le banche con lo statuto di *QI* si impegnano a identificare le persone fisiche e giuridiche che investono in titoli americani e a redigere e tenere aggiornata una documentazione dettagliata. Inoltre, i contribuenti statunitensi titolari di un deposito in titoli americani sono segnalati dalle banche all'*IRS*. I *QI-Agreement* con le banche svizzere sono stati conclusi nel rispetto del segreto bancario elvetico; ciò significa che una banca svizzera può consegnare al fisco americano i dati dei propri clienti solo con l'espressa autorizzazione degli stessi. Nel caso in cui il contribuente americano si rifiuti, la banca non può più investire per conto di tale cliente in titoli americani o semplicemente tenerli in deposito. Con questo *QI-Agreement* gli Stati Uniti intendono imporre il rispetto della CDI e impedire agli evasori fiscali di investire in titoli americani.

Alla domanda se con il sistema *QI* gli Stati Uniti abbiano adottato una prassi più efficace di quella in uso nell'UE, che si avvale dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio, il documento risponde sostenendo che i due sistemi non sono equivalenti. Con i *QI-Agreement*, che sono atti di diritto privato, tutti i contribuenti statunitensi titolari di depositi in titoli americani sono segnalati al fisco americano. Per contro, sui proventi da titoli non americani non si applica alcuna ritenuta d'imposta. È dunque stato possibile eludere facilmente il sistema, rinunciando ad investire in titoli americani. L'Accordo sulla fiscalità dell'UE, al contrario, si applica in linea di massima a tutti i proventi da interessi. L'applicazione di questo Accordo risulta più efficace perché, anche nel caso di mancata dichiarazione, il fisco estero ottiene introiti supplementari. In altre parole, i contribuenti onesti sono tassati negli Stati Uniti come nell'UE; quelli disonesti invece sfuggono al fisco americano, ma non a quello europeo.

Sempre stando al documento, la frode fiscale e la sottrazione d'imposta sono divenute temi di grande peso politico negli Stati Uniti e ciò a causa sia dell'elevato deficit di bilancio e del considerevole fabbisogno finanziario dei settori dell'istruzione e della sanità, sia della crisi finanziaria e della conseguente fase di debolezza congiunturale. Per risolvere la situazione sono state presentate diverse proposte di legge. Per

la Svizzera è preoccupante il fatto che alcune delle misure proposte violerebbero o quantomeno potrebbero violare la Convenzione di doppia imposizione in vigore.

La collaborazione tra la Svizzera e gli Stati Uniti in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria era reputata sostanzialmente buona. Lo dimostrava anche il fatto che non era stata avanzata alcuna richiesta di revisione della CDI. Il caso UBS aveva tuttavia evidenziato come il *DOJ* non fosse intenzionato a rispettare i canali previsti dalla Convenzione per lo scambio di informazioni. Senza presentare richieste puntuali e motivate e minacciando misure coercitive unilaterali contro UBS, il *DOJ* esigeva la consegna di tutti i dati riguardanti i conti in Svizzera dei clienti di UBS. Le competenti autorità elvetiche ignorarono le pretese del *DOJ* e portarono avanti la procedura di assistenza amministrativa basandosi sulla CDI. In virtù di tale Convenzione, occorre accertare in ogni singolo caso se si è in presenza di una frode fiscale ai sensi della Convenzione; all'interessato è inoltre riconosciuta la possibilità di chiedere una verifica al TAF.

Il capo del DFF precisò che il comportamento delle autorità americane non andava inteso come un attacco al segreto bancario elvetico ma piuttosto come un tentativo da parte americana di dimostrare al Congresso l'efficienza di un sistema di fatto inefficiente di riscossione delle imposte. Le autorità giudiziarie tentavano inoltre di alimentare mediante materiale probatorio di provenienza svizzera un procedimento penale già avviato. Se non fosse stato possibile risolvere il caso ricorrendo alle modalità convenute, vi sarebbe stato il rischio di vedere l'istituto stesso del segreto bancario trasformato in un bersaglio gradito o di ricevere da parte americana la richiesta di rivedere il CDI. L'*IRS* infatti aveva già presentato alcune proposte volte a colmare lacune esistenti nella procedura *QI*. Se l'obbligo di dichiarare i conti fosse esteso a tutti quelli intestati a contribuenti statunitensi, i clienti americani delle banche svizzere non potrebbero più scegliere se rinunciare al segreto bancario o rinunciare – nel rispetto del segreto bancario – a includere titoli americani nei propri depositi svizzeri.

Il capo del DFF aggiunse inoltre che fino a quel momento la Svizzera era riuscita a proteggere il segreto bancario nel campo delle imposte dirette grazie alla conclusione di numerose convenzioni e che non era tenuta allo scambio di informazioni di carattere bancario se non in presenza di una frode. Sebbene la soluzione svizzera fosse oggetto di critiche e attacchi internazionali, la Svizzera non era ancora stata colpita da contromisure sottoscritte e coordinate da più Stati. Malgrado le critiche al grado di cooperazione svizzero sul piano internazionale, il DFF non riteneva necessario modificare il corso della politica adottata. Riteneva tuttavia indispensabile intensificare la comunicazione verso l'esterno sul segreto bancario in generale e sulla cooperazione internazionale in ambito fiscale in particolare.

Il Consiglio federale incaricò il DFF di segnalare all'UE la propria disponibilità a discutere di eventuali miglioramenti da apportare all'Accordo sulla fiscalità del risparmio, vincolandola tuttavia all'impegno dell'UE di adoperarsi affinché tutti gli Stati membri contribuissero attivamente al miglioramento dell'Accordo e di condurre trattative volte a migliorare l'Accordo anche con altre importanti piazze finanziarie al di fuori dell'UE. Il DFF ricevette altresì l'incarico di comunicare all'UE la disponibilità della Svizzera a mettere in vigore e applicare l'Accordo bilaterale antifrode ancora prima della sua ratifica da parte di tutti gli Stati dell'UE. Il DFF fu incaricato altresì di provvedere, di concerto con il DFE e il DFAE, a intensificare la comunicazione sugli strumenti bilaterali e multilaterali utilizzati ai fini dello scambio di informazioni in ambito fiscale. Per compiti specifici poteva essere coinvolta

anche Presenza Svizzera. Al DFF venne infine chiesto di stilare, in collaborazione con il DFE e il DFAE, un rapporto sulla futura strategia di comunicazione da presentare al Consiglio federale entro la fine di gennaio del 2009.

Sempre nel corso della seduta speciale del 26 novembre 2008 il capo del DFF informò anche oralmente il resto del Collegio governativo sulla problematica dei casi di frode negli Stati Uniti: al riguardo sottolineò il comportamento problematico adottato da UBS e il ritardo dimostrato nella ricerca di soluzioni, ragione per cui la pressione delle autorità americane aumentava. Spiegò inoltre che 26 collaboratori dell'AFC si stavano occupando delle procedure di assistenza amministrativa e che con il *DOJ* sussistevano contatti regolari. L'*IRS* invece si stava dimostrando più paziente. Un primo caso intanto era pendente davanti al TAF. Il capo del DFF precisò di seguire personalmente il caso UBS trattandosi di una questione di massima importanza e per questo di aver chiesto di ricevere settimanalmente aggiornamenti sulla situazione. A suo avviso, UBS doveva adottare misure d'emergenza. Menzionò altresì il mandato conferito all'UFG, incaricato di vagliare le strade percorribili in una situazione straordinaria di elevato pericolo.

Infine, il Collegio governativo discusse del ruolo di UBS, non senza manifestare il proprio disappunto per la situazione venutasi a creare. L'Esecutivo, tuttavia, non impartì alcun mandato concreto e non adottò alcuna decisione circa il seguito dei lavori.

3.4.3.6 L'opzione dello stato di necessità passa in secondo piano

La valutazione giuridica del 27 novembre 2008 dell'UFG nega, tra l'altro, la sussistenza di uno stato di necessità di UBS ai sensi del diritto penale, definisce la consegna «spontanea» dei dati dei clienti UBS (senza il consenso degli stessi) una possibile violazione dell'articolo 271 CP e giunge alla conclusione che la Commissione federale delle banche non era in alcun modo tenuta ad intervenire preventivamente per impedire tale consegna da parte di UBS. Ciò non toglie che la CFB poteva farlo. Anche il Consiglio federale avrebbe potuto impedire a UBS la consegna dei dati e ciò in forza dell'articolo 2 lettera d dell'ordinanza del 15 ottobre 2008 sulla ricapitalizzazione di UBS[689] [690].

3.4.3.7 Il *DOJ* aumenta la pressione e minaccia un'azione penale

Il 28 novembre 2008 la BNS comunicò al capo del DFF di aver avuto colloqui con Ben Bernanke, presidente della *Fed* (il 1° novembre 2008), e con Timothy Geithner, presidente della *Federal Reserve Bank of New York* (il 20 novembre 2008). Nel corso di detti colloqui la BNS pose l'accento sul rischio di destabilizzazione di UBS e sui conseguenti rischi per la stabilità dei sistemi finanziari elvetico e americano.

689 Doc. n. 104 del dossier di direzione del DFF.
690 Il Servizio giuridico del DFF vagliò le conseguenze di un non intervento da parte della CFB e del Consiglio federale e giunse alla conclusione che non ne sarebbe derivata alcuna responsabilità dello Stato. Cfr. doc. n. 109 del dossier di direzione del DFF.

Gli interlocutori americani del secondo incontro ribadirono che UBS aveva commesso una grave violazione del diritto americano e che le autorità statunitensi avevano ormai perso la pazienza[691].

A fine novembre 2008 si tenne una seduta al DFF fra il capodipartimento e il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF. Stando alla nota preparatoria della seduta, il diritto in vigore consente la consegna dei dati dei clienti di un istituto bancario solo nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa e giudiziaria, cosa che andava comunicata alla CFB e a UBS[692]. Il documento analizza inoltre le conseguenze di un'eventuale consegna di tali dati da parte di UBS[693].

Un incontro negli Stati Uniti tra il vicedirettore della CFB, il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, il direttore supplente dell'UFG, il responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF e Bruce Swartz del *DOJ* era stato ipotizzato per metà dicembre 2008, ma alla fine non venne organizzato perché le trattative tra UBS, il *DOJ* e l'*IRS* non erano sufficientemente avanzate[694].

Il 6 dicembre 2008 il vicedirettore della CFB espose al presidente e al direttore della Commissione, al responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, al direttore dell'AFF e al vicepresidente della BNS le proprie considerazioni sulla situazione. Tra l'altro, sottolineò che il *DOJ* non era ancora riuscito a coinvolgere l'*IRS* il quale continuava ad interessarsi a tutti i clienti di UBS con strutture *offshore* (ca. 1900 casi). I legali americani di UBS continuavano a negoziare negli USA; contemporaneamente, la banca era alla ricerca di una soluzione in Svizzera – mediante sempre nuove perizie giuridiche – che le consentisse di giustificare la consegna dei dati dei propri clienti prescindendo dall'assistenza amministrativa. Le autorità federali si davano un gran da fare per raccogliere informazioni, ma in sostanza non intraprendevano nulla. Se non si considera la procedura di assistenza amministrativa in corso con la *SEC*, ciò vale anche per la CFB. In sostanza, si stavano tollerando i negoziati esplorativi con i quali la banca cercava di individuare il modo di consegnare i nominativi di alcuni clienti senza ricorrere all'assistenza amministrativa. Le autorità federali (a eccezione della CFB) e UBS inoltre avversavano con forza la possibilità di invocare lo stato di necessità nel caso concreto e ciò sebbene il vicedirettore della CFB la ritenesse l'unica soluzione giuridicamente sostenibile. Per quanto attiene al ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere con clienti privati negli USA, suggerì di vagliare anche soluzioni radicali pur di fare un passo avanti[695].

L'8 dicembre 2008, rappresentanti della *Fed* confermarono alla BNS e alla CFB che il *DOJ* intendeva promuovere un'azione penale se non avesse ottenuto i dati dei clienti UBS[696].

691 Lettera della BNS alle CdG del 13.4.2010, pag. 2.
692 Nei giorni successivi il consiglio di amministrazione di UBS rese nota la sua posizione e comunicò chiaramente che l'istituto bancario non avrebbe violato il diritto elvetico. Cfr. mail del presidente della CFB del 6.12.2008; cfr. doc. n. 110 del dossier di direzione del DFF.
693 Doc. n. 105 del dossier di direzione del DFF.
694 Doc. n. 110 del dossier di direzione del DFF.
695 Doc. n. 110 del dossier di direzione del DFF.
696 Cronologia attività transfrontaliere UBS.

UBS, nel frattempo, continuava a negoziare con gli USA. In occasione dell'incontro dell'8 dicembre 2008 con il *General Counsel* di UBS, il *DOJ* sostenne, secondo quanto riferito da UBS, che il governo svizzero non sembrava rendersi conto dell'urgenza della situazione. Il *DOJ* aveva minacciato più volte di denunciare UBS per intralcio alla giustizia, di mettere sotto accusa altri dirigenti UBS o, quale *ultima ratio*, di vagliare l'avvio di un procedimento penale contro l'istituto bancario. In occasione dell'incontro menzionato aveva spiegato che, come numerosi membri indipendenti del consiglio di amministrazione, aveva condotto una serie di colloqui con rappresentanti di alto livello dell'AFF, della BNS e della CFB e che confidava nel fatto che, laddove fosse stata individuata una soluzione globale con tutte le autorità statunitensi, i tempi per la consegna dei nominativi al *DOJ* sarebbero stati molto più brevi di quelli necessari per la procedura ai sensi della CDI[697]. Inoltre, come già nell'incontro del 18 dicembre 2008, il *DOJ* aveva ribadito in modo chiaro e netto di ritenere che la banca non avesse più tempo e che andava trovata rapidamente una soluzione. In questo lasso di tempo UBS tentò anche di abbozzare gli estremi di un *Deferred Prosecution Agreement (DPA)* tra la banca e il Dipartimento di giustizia americano[698].

Il 9 dicembre 2008 il *General Counsel* di UBS informò la CFB che il rischio di un'azione penale contro UBS non era immediato, ma che avrebbe potuto concretizzarsi ancora prima di Natale se i dati non fossero stati consegnati. La banca aveva fornito informazioni al *DOJ* su una categoria di 180 clienti che, a suo avviso, il Dipartimento di giustizia americano poteva perseguire con successo negli Stati Uniti. Il *DOJ* aveva controllato le informazioni e affermato che se i dati consegnati si fossero rivelati interessanti, sarebbe stato possibile trovare una soluzione nel giro di poche ore. Secondo la CFB era necessario continuare a percorrere la strada dei colloqui con le autorità americane nonché chiedersi se era il caso di tollerare ulteriormente l'operato di UBS che, di fatto, negoziava la consegna dei dati di propri clienti a prescindere da una procedura di assistenza amministrativa[699].

3.4.3.8 Opzione di una decisione del Consiglio federale fondata sulla Costituzione

In una mail del 10 dicembre 2008 al presidente della CFB il vicedirettore della Commissione constatava che la situazione era esattamente quella che la CFB aveva pronosticato a metà ottobre e che ancora nessuna soluzione era stata trovata alla vertenza, poiché nessun dato era stato consegnato. Proponeva dunque, anche in considerazione del fatto che diverse opzioni d'intervento non erano più percorribili[700], che venisse vagliata nuovamente la possibilità della consegna dei dati da parte del Consiglio federale basandosi direttamente sulla Costituzione federale[701].

697 Ibid.
698 Cfr. lettera di UBS alle CdG del 13.4.2010.
699 Cfr. doc. n. 111 del dossier di direzione del DFF.
700 La conferma scritta, trasmessa alle autorità americane, dell'assistenza amministrativa in corso non aveva prodotto alcun effetto; la proposta di consegnare immediatamente i nominativi dei clienti oggetto di procedure di assistenza amministrativa pendenti dopo una prima decisione positiva del TAF era stata ritenuta troppo rischiosa dall'AFC e pertanto rigettata; respinta anche, dai capi del DFGP e del DFF, l'opzione di invocare lo stato di necessità. Cfr. doc. n. 112 del dossier di direzione del DFF.
701 Doc. n. 112 del dossier di direzione del DFF.

Lo stesso giorno il consiglio di amministrazione di UBS inviò una lettera ai presidenti della BNS e della CFB in cui segnalava il disappunto del *DOJ* per lo svolgimento della procedura di assistenza amministrativa e ribadiva che, stando a quanto emerso dall'incontro tra i legali di UBS e il *DOJ* (8 dicembre 2008), l'avvio di un'azione penale contro la banca e contro i vertici manageriali di UBS avrebbe potuto avvenire ancora prima di Natale. UBS si trovava in una situazione insostenibile: per rispettare il diritto americano avrebbe dovuto violare quello elvetico e viceversa. Vista la situazione e considerato il significato dell'istituto bancario per la Svizzera, il consiglio di amministrazione di UBS chiedeva alla CFB e alla BNS provvedimenti concreti[702].

L'11 dicembre 2008, a margine della seduta riguardante le linee guida per la gestione delle crisi nel settore finanziario, si tennero dei colloqui tra il capo del DFF e i presidenti della BNS e della CFB. A titolo di preparazione agli stessi, la CFB attualizzò le opzioni d'intervento e le fece pervenire anche al capo del DFGP[703]. Il documento conteneva innanzitutto un'analisi aggiornata della situazione; vi si sottolineava che UBS non avrebbe potuto raggiungere alcuna intesa se non avesse consegnato i dati dei suoi clienti e che la situazione stava precipitando. Era dunque necessario un impegno più marcato da parte delle autorità. La CFB proponeva pertanto tre opzioni:

- opzione 1: insistere sulla via dell'assistenza amministrativa cercando tuttavia di accelerare le procedure; parere della CFB: poco promettente.
- Opzione 2: pieno sostegno delle autorità alla consegna da parte di UBS dei dati dei suoi clienti nel quadro di un'intesa piuttosto che nell'ambito di una procedura di assistenza amministrativa. Base dell'opzione: stato di necessità creato dalle autorità americane; parere della CFB: probabili forti reazioni in patria e all'estero e aumento della pressione sul segreto bancario.
- Opzione 3: negoziati a livello istituzionale e consegna dei dati nel quadro di una soluzione globale, a condizione di un'intesa nella vertenza UBS; parere della CFB: strategia proattiva con qualche incognita, ma comunque nell'interesse a lungo termine della piazza finanziaria svizzera.

Durante i colloqui tra il capo del DFF e i presidenti della BNS e della CFB l'opzione 2 venne modificata e successivamente inoltrata per iscritto al capo del DFGP: la variante 2b prevedeva che le autorità elvetiche esigessero la consegna dei nominativi dei clienti UBS e li trasmettessero alle autorità americane. La base legale sarebbe stata rappresentata da una decisione in tal senso adottata dal Consiglio federale in virtù della Costituzione federale[704].

702 Lettera del 10.12.2008 di Sergio Marchionne ai presidenti della BNS e della CFB; cfr. doc. n. 113 del dossier di direzione del DFF.
703 Cfr. doc. n. 114 del dossier di direzione del DFF.
704 Cfr. doc. n. 115 del dossier di direzione del DFF.

Il 12 dicembre 2008 il capo del DFF venne aggiornato sullo stato della procedura di assistenza amministrativa e sul calendario previsto[705].

3.4.3.9 Seduta del Consiglio federale del 12 dicembre 2008

3.4.3.9.1 Colloquio annuale con il presidente della BNS

In occasione della seduta del Consiglio federale del 12 dicembre 2008 si tenne l'annuale colloquio dei membri dell'Esecutivo con il presidente della BNS. Scopo dell'incontro annuale è, tra gli altri, ricevere dalla BNS una valutazione di prima mano della situazione economica.

L'analisi della situazione del presidente della BNS, basata sulla sua esposizione dell'11 dicembre 2008, comprendeva una parte dedicata all'anno trascorso (2008) e una all'anno a venire (2009).

Il presidente della Banca nazionale svizzera comunicò al Consiglio federale la sua profonda preoccupazione per i recenti sviluppi nella vertenza tra UBS e le autorità americane: spiegò che, secondo quanto riferitogli dal presidente della *Fed* durante un colloquio telefonico, l'avvio di un procedimento penale nei confronti della banca era imminente, poiché le autorità statunitensi non avevano ancora ricevuto i dati richiesti. Secondo accertamenti condotti dalla banca centrale americana, infatti, le autorità americane non credevano (più) a una collaborazione efficiente da parte delle autorità elvetiche.

Nei confronti del presidente della *Fed* il presidente della BNS difese con forza la propria opinione secondo cui era indispensabile prevedere tempi più lunghi; un procedimento penale contro UBS avrebbe costituito una seria minaccia per la stabilità della piazza finanziaria svizzera ma anche per quella americana.

Durante la telefonata venne altresì fissato un appuntamento telefonico tra il capo del DFF e l'*Attorney General*.

Al Consiglio federale il presidente della BNS spiegò inoltre che un procedimento penale poteva costituire la fine dell'attività della banca. Dal mercato provenivano già segnali di un possibile ritiro della licenza. Si trattava di una situazione inaccettabile per UBS. A suo avviso, l'istituto bancario doveva piegarsi alle richieste americane, tanto più che aveva intenzionalmente aiutato i suoi clienti a frodare il fisco. Questo anche se così facendo la banca avrebbe violato il diritto svizzero e minato le fondamenta del segreto bancario. Riteneva inoltre che ne sarebbero conseguite anche altre difficoltà per la Svizzera, sul piano nazionale, e che primo o poi il Consiglio federale avrebbe dovuto intervenire.

705 Fino a quel momento l'AFC aveva ricevuto 308 dossier UBS 93 dei quali erano in trattazione; di questi, 22 erano stati chiusi senza una decisione finale e sei con una decisione finale; in cinque casi la decisione era in preparazione. In due casi le condizioni per una procedura di assistenza amministrativa non risultavano soddisfatte. L'AFC aveva calcolato di riuscire a concludere, entro la fine del 2008, la trattazione di altri 15 casi per i quali sarebbe così stato possibile emanare una decisione finale. Dal 2009 contava di poter trattare e chiudere ogni mese 30 dossier con decisione finale. Cfr. doc. n. 117 del dossier di direzione del DFF.

3.4.3.9.2 Prima discussione concreta del Consiglio federale sulle attività transfrontaliere di UBS

Al termine della seduta ordinaria del 12 dicembre 2008, al momento del giro di tavolo («Umfrage»), il capo del DFF informò i colleghi del Collegio governativo sulla vertenza UBS.

Stando agli appunti della Cancelleria federale[706] fu allora che, per la prima volta, si tenne in Consiglio federale una discussione approfondita sul tema. Improvvisamente l'Esecutivo si rese conto dell'urgenza e della necessità d'intervenire.

Nell'ambito di questa discussione, al capo del DFF venne rimproverato, tra l'altro, di aver sottoposto al Collegio la problematica dei dati dei clienti UBS con eccessivo ritardo, cosa che egli smentì. Un componente dell'Esecutivo aggiunse che anche la CFB considerava la situazione urgente e attendeva una decisione del Consiglio federale prima di Natale. Un altro membro del Collegio precisò che la situazione era reputata estremamente seria anche dall'Ambasciata americana a Washington.

I consiglieri federali discussero dunque possibili varianti d'intervento. Una di queste prevedeva che fosse UBS a comunicare i dati. Tra i consiglieri federali vi fu chi riteneva che occorresse fare qualcosa subito, chi che spettava a UBS comunicare i dati e non certo al Consiglio federale su sua iniziativa, e chi ancora che il Consiglio federale dovesse agire ma che non fosse ammissibile acconsentire alla consegna dei dati in questione all'amministrazione Bush. Un altro membro dell'Esecutivo sostenne che i vertici UBS avevano in realtà la possibilità di scegliere tra una condanna negli Stati Uniti e una in Svizzera per violazione del segreto bancario.

Un membro dell'Esecutivo propose di intervenire presso il TAF per accelerare la procedura. Un altro vi si oppose rammentando il principio della separazione dei poteri. Un consigliere federale riteneva che l'unica via ancora percorribile fosse quella della consegna dei dati direttamente da parte di UBS. Un altro sottolineò che lo stato di paralisi in cui versava UBS costituiva un'ulteriore complicazione. Ci fu inoltre chi reputava che occorresse fornire una prova tangibile del ruolo attivo della Svizzera e chi sosteneva che era indispensabile guadagnare tempo affinché il Consiglio federale potesse stabilire con chiarezza il da farsi. A quest'ultima richiesta ci fu chi rispose che era troppo tardi e che restava ormai soltanto la via dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Anche questa soluzione fu decisamente avversata da un membro del Collegio, ragione per cui un altro propose nuovamente un colloquio con il TAF.

La seduta si concluse con la decisione del Collegio di riprendere la discussione il 16 dicembre 2008.

Il Consiglio federale non discusse del fatto che da tempo UBS tentava senza successo di giungere ad un'intesa con le autorità americane. Da quanto risulta alle CdG, il capo del DFF non fornì alcun ragguaglio in materia durante la seduta del 12 dicembre.

Nel frattempo il capo del DFF si convinse della necessità di fare pressione al proprio livello istituzionale per trovare una soluzione politica[707]. Fissò dunque un colloquio telefonico con il capo del *DOJ* e con il Dipartimento delle finanze americano il

706 Rapporto della DelCG al gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari «Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrates» del 24.3.2010, pag. 6–8.

707 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 25.

15 dicembre 2008[708]. Stando alla bozza di *speaking note* stilata in preparazione di detto colloquio, e che figura nel dossier di direzione del DFF, la discussione avrebbe dovuto basarsi sulla lettera del 10 novembre 2008 firmata dal capo del DFGP e dal capo del DFF[709]. Secondo le indicazioni fornite da quest'ultimo, gli interlocutori americani sostennero che la procedura di assistenza amministrativa durava troppo a lungo e che la consegna dei dati dei clienti UBS era attesa prima della fine del 2008[710]. Il capo del Dipartimento delle finanze riteneva di essere riuscito con la sua telefonata a ottenere dalle autorità americane un leggero rinvio del termine per la consegna dei dati[711]. Lo stesso giorno egli tentò di mettersi in contatto con il ministro del tesoro Paulson, ma non gli fu più possibile poiché il cambio d'amministrazione aveva determinato il cambio delle pedine sullo scacchiere.

3.4.3.9.3 Seduta del Consiglio federale del 16 dicembre 2008: il dibattito prosegue

Il 16 dicembre 2008 alle 7.00 il Consiglio federale riprese la discussione. Dagli appunti della CaF risulta che il capo del DFF produsse due pagine A4, intitolate rispettivamente *«Charybdis»* e *«Skylla»*, che illustravano la situazione del momento. Non si trattava né di proposte né di documenti interlocutori in senso stretto, bensì semplicemente di appunti personali di lavoro.

Basandosi sul documento intitolato *«Skylla»* (un insieme di parole chiave riguardanti UBS e la CFB), il capo del DFF spiegò che ogni venerdì UBS faceva un bilancio intermedio della situazione. Il fine settimana precedente c'era stata una seduta del consiglio di amministrazione: sul fronte aziendale non vi erano nuovi problemi; in altre parole, UBS sarebbe sopravvissuta al 2008. Riserve sarebbero state costituite soltanto se non fosse stato possibile recuperare i crediti; le perdite trimestrali ammontavano a 4,5 miliardi di franchi; nessuna nuova perdita vi si sarebbe aggiunta. Un team era stato istituito con il compito di gestire i rischi.

Anche la CFB riteneva che UBS non fosse minacciata nell'immediato. Ad avviso della Commissione, UBS doveva tuttavia assolutamente cedere alcuni comparti aziendali quali le attività negli Stati uniti e *l'asset-management*. Inoltre non escludeva di pretendere dalla banca, nel 2009, una fetta più consistente di capitale proprio. La CFB riteneva che la minaccia di un procedimento penale da parte delle autorità statunitensi rappresentasse ancora il pericolo maggiore.

Riguardo a una possibile fusione, il capo del DFF dichiarò che l'unica opzione sarebbe stata la vendita a un istituto bancario estero, ma che l'accordo con la BNS lo impediva. Pertanto i colloqui avviati con tale banca erano stati interrotti.

Anche una fusione con il CS sarebbe stata possibile, tuttavia non senza problemi di compatibilità con il diritto della concorrenza. I colloqui tra la CFB e UBS dunque proseguivano.

708 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 16.
709 Doc. n. 116 del dossier di direzione del DFF.
710 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
711 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 16.

Il capo del DFF passò a illustrare il documento dal titolo *«Charybdis»* che, in termini telegrafici, trattava di UBS, DFF e CFB/BNS/DFF. Riguardo alla minaccia proveniente dagli USA spiegò che nuove perizie di UBS attestavano lo stato di necessità. Il presidente del consiglio di amministrazione Kurer si era ricusato. Il *DOJ* non era disposto ad attendere i risultati della procedura svizzera di assistenza amministrativa. Presso il DFF erano pendenti 300 domande e la loro trattazione poteva richiedere più di un anno. Il DFF riteneva improponibile la trasmissione dei casi al *DOJ* al di fuori di una procedura di assistenza amministrativa.

Colloqui tra il DFF e il *DOJ* erano in corso. Il procuratore americano O'Connor aveva dichiarato di aver avuto contatti con UBS già un anno prima, ma che per diversi mesi non era successo più nulla. Il *DOJ* non era interessato unicamente agli aspetti giuridici, ma anche a quelli finanziari. Gli Stati Uniti si trovavano infatti a dover sostenere grossi impegni economici; la necessità dunque di disporre di capitali li rendeva particolarmente sensibili alla questione della frode fiscale. O'Connor non intendeva denunciare i rappresentanti di UBS; a interessarlo infatti era piuttosto l'identità degli evasori fiscali americani. Se UBS avesse intrapreso qualcosa nel corso dei giorni successivi, una soluzione sarebbe stata possibile già alla fine dell'anno. O'Connor aveva anche assicurato che, prima di un eventuale *indictment,* le autorità svizzere sarebbero state informate. Il capo del DFF aveva comunicato al procuratore americano che il governo svizzero condannava l'operato di UBS e lo riteneva vergognoso. Un secondo colloquio con l'*IRS* (Mc Gormick) non era stato così fruttuoso. Tuttavia, l'*IRS* era più conciliante del *DOJ* e sosteneva il Consiglio federale.

Infine il capodipartimento illustrò le tre opzioni:

1. insistere sulla via dell'assistenza amministrativa:
   a) accelerando il più possibile, anche se la durata minima non sarebbe stata inferiore a un anno;
   b) creando un precedente TAF [soluzione privilegiata da UBS/CFB];
2. consegnare i dati dei clienti al di fuori della procedura di assistenza amministrativa, a condizione di poter trovare una soluzione globale:
   a) procedura della CFB basata sugli articoli 25 e 26 della LBCR: [seri problemi, adozione di misure di protezione];
   b) decisione del Consiglio federale, basata sulla Costituzione federale, con cui si ordina alla CFB di consegnare i dati.
3. negoziare a livello istituzionale: disponibilità ad adeguare la CDI USA-CH (1–2 anni). Si trattava della soluzione scelta dal Liechtenstein, che prevede la concessione dell'assistenza amministrativa anche nel caso di sottrazione d'imposta, ma solo in presenza di un sospetto concreto e di comunicazione del nome dei sospettati.

Il capo del DFF propose dunque al Collegio governativo di optare per la variante 2a, ossia per la consegna dei dati dei clienti da parte della CFB in base agli articoli 25 e 26 LBCR. La variante era stata discussa con la Commissione, che si era detta d'accordo. Un mandato alla CFB avrebbe potuto avere il tenore seguente: dopo intensi colloqui con la CFB e la BNS, tesi a contrastare un procedimento penale del *DOJ* in grado di minacciare l'esistenza stessa di UBS, il Consiglio federale incarica la CFB di adottare tutte le misure necessarie a evitare detto procedimento, nell'interesse del Paese.

Nella discussione che seguì, la maggioranza del Collegio si disse favorevole alla variante CFB. Secondo un membro dell'Esecutivo era tuttavia necessario definire ancora una variante che esonerasse lo Stato da qualsiasi coinvolgimento. Vennero altresì discusse le possibili conseguenze della consegna dei dati direttamente da parte di UBS. Questa soluzione fu bocciata così come quella che prevedeva un intervento del Consiglio federale fondato sulla Costituzione. Venne detto anche che la CFB era stata spinta ad accogliere la variante 2a[712] e che avrebbe sottoposto una proposta definitiva il 19 dicembre 2008. Giudizi critici furono espressi nei confronti dei vertici UBS, considerati non più sostenibili; sarebbe stato giusto se, in vista dell'assemblea generale del maggio successivo, la CFB si fosse mobilitata a favore di un rinnovo del consiglio di amministrazione. Il Consiglio federale rinviò la decisione definitiva al 19 dicembre 2008.

3.4.3.10 Rapporto d'indagine della CFB del 17 dicembre 2008

L'indagine della CFB si concluse con un rapporto che venne trattato nella Commissione il 17 dicembre 2008[713]. L'indagine, avviata il 23 maggio 2008 sulla base di indizi di violazione della normativa svizzera in materia di vigilanza[714], fu condotta da uno studio legale svizzero coadiuvato da cinque collaboratori della CFB. Analizzando la situazione sotto il profilo del diritto elvetico in materia di sorveglianza, l'indagine cercò di fare luce sui quattro interrogativi seguenti[715]:

1. UBS, rispettivamente i suoi collaboratori, ha attivamente aiutato i propri clienti a frodare il fisco?
2. Nell'adempimento dei suoi obblighi in qualità di *QI*, o anche indipendentemente da essi, UBS ha trasmesso alle autorità americane, e in particolare all'*IRS*, dichiarazioni o rapporti falsi?
3. UBS ha violato il *QIA?* In caso affermativo, quanto gravi sono le violazioni?
4. Come hanno gestito UBS e i suoi collaboratori i rischi giuridici derivanti dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti compatibilmente con il *QIA*?

Per quanto riguarda i dossier dei clienti, l'indagine della CFB si basò sui risultati dell'indagine UBS condotta da uno studio legale americano su mandato della banca e in cui furono coinvolte un centinaio di persone. La CFB si limitò a condurre colloqui informali[716] con 20 collaboratori di UBS, cinque dei quali erano consulenti. Fra

712 In occasione delle audizioni condotte dalle CdG i rappresentanti della CFB sostennero che la Commissione aveva elaborato la proposta – che riteneva buona – senza subire influenze da parte delle autorià.

713 *Die UBS und ihr grenzüberschreitendes Geschäft mit U.S. Privatkunden*, rapporto del 17.12.2008 della CFB sull'applicazione del *Qualified Intermediary Agreement* e sulla fornitura da parte di UBS di servizi transfrontalieri negli Stati Uniti, 161 pagine, non pubblicato (di seguito «rapporto finale CFB»).

714 Cfr. capitolo 3.3.3.2.

715 Rapporto finale CFB, pag. 25. A titolo introduttivo, il rapporto analizza l'andamento delle attività transfrontaliere di UBS, le condizioni giuridiche quadro e le misure adottate dalla banca.

716 Stando a quanto dichiarato dai rappresentanti della FINMA, i tempi stretti impedirono la conduzione di interrogatori formali; il fatto di dover rispettare la forma scritta e tutta una serie di diritti procedurali avrebbe allungato notevolmente i tempi. Cfr. p. es. verbale dell'audizione di Urs Zulauf dinanzi alle CdG (3.11.2009), pag. 8.

questi furono sentiti Peter Kurer, Marcel Rohner, Raoul Weil, Martin Liechti e Hansruedi Schumacher.

Lo studio legale svizzero preposto all'indagine della CFB aveva il compito di vigilare sullo svolgimento dell'indagine interna[717] a UBS e di riferire alla Commissione se avveniva in modo corretto e se i vertici dirigenziali di UBS tentavano di influenzarla in modo inopportuno. Ne risultò che il metodo d'indagine era stato adeguato e che i vertici non avevano esercitato alcun tipo di influenza illecita[718].

Sulla base di tutta una serie di osservazioni critiche[719], l'indagine giunse alle conclusioni seguenti:

- parallelamente all'adempimento degli impegni assunti da UBS mediante il *Qualified Intermediary Agreement* con l'*IRS,* la banca, e per l'esattezza la divisione che si occupava del Nordamerica, aiutava i clienti americani importanti, sulla base di una sorta di tacito consenso, a trovare soluzioni che consentissero loro di continuare a investire in titoli americani senza risultare imponibili al fisco americano (*IRS*). In circa 300 casi i collaboratori della banca prestarono aiuti significativi; assisterono i clienti nella messa a punto di strutture *offshore* e, in alcuni casi, accettarono dichiarazioni fasulle nei moduli *QIA*. La CFB giunse pertanto alla conclusione che, globalmente, queste attività risultavano incompatibili con il principio secondo cui la banca deve offrire la garanzia di un'attività irreprensibile e dunque andavano contestate in virtù della normativa svizzera che disciplina la vigilanza sulle banche.
- Nel 2002 UBS aveva deciso di offrire ai clienti americani una gamma limitata di servizi per evitare di violare sia le restrizioni della *SEC* sia, laddove applicate (cosa non chiara), le *«deemed sales rules»*. Si volevano altresì evitare problemi con le restrizioni applicate dalla *SEC* alle attività transfrontaliere negli Stati Uniti, in base alla normativa sulla vigilanza. I responsabili per il Nordamerica, tuttavia, non applicarono in modo sistematico le limitazioni decise e fino al 2006 non vi furono controlli regolari da parte di organi indipendenti. In numerosi casi, i consulenti violarono le restrizioni statunitensi esponendo la banca a grossi rischi giuridici. La banca si rese conto dei rischi giuridici crescenti insiti nelle attività transfrontaliere con clienti americani e li tematizzò in direttive interne, tuttavia li tollerò per lungo tempo e reagì troppo tardi e in modo non sufficientemente incisivo[720].

Riguardo ai quattro interrogativi sui quali la CFB intendeva fare luce, la Commissione finì per constatare che il coinvolgimento attivo della banca, ossia di alcuni suoi collaboratori, nei casi di frode fiscale non poteva essere escluso (primo interrogativo). Anche riguardo al secondo e al terzo interrogativo, ovvero alla questione della violazione del *QIA* e a quella della corretta informazione delle autorità americane, emersero delle irregolarità. Per quanto riguarda la gestione dei rischi giuridici (quarto interrogativo), la CFB concluse che le misure adottate erano state decise con eccessivo ritardo e applicate in modo troppo poco sistematico[721].

717 Stando a UBS, Peter Kurer e Marcel Rohner non partecipavano all'indagine interna poiché dall'agosto 2008 si erano ricusati.
718 Rapporto finale CFB, pag. 39.
719 Ibid., pag. 151 e segg.
720 Ibid., pag. 9.
721 Ibid., pag. 157 e seg.

Dall'indagine della CFB non emerse infine alcun elemento che dimostrasse che Marcel Rohner e Peter Kurer fossero «attivamente a conoscenza» delle violazioni degli impegni assunti con il *QIA*[722]. Va detto che questo aspetto non rappresentava uno dei punti chiave dell'indagine[723].

Sulla base del rapporto, la CFB (qui si intende la Commissione e non la sua segreteria) decise di emanare una decisione contro UBS nella quale le veniva ordinato, a titolo di misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 LBCR, di procedere alla consegna dei dati di clienti, sempreché ciò consentisse di evitare un'azione penale[724]. Nella decisione del 21 dicembre 2008 fu attestata formalmente la gravità delle irregolarità rilevate nell'ambito della gestione e del controllo dei rischi e furono sanciti il divieto di proseguire le attività *«non-W9»* e l'obbligo di istituire un sistema di gestione e di controllo dei rischi transfrontalieri[725].

Il rapporto finale CFB non venne messo a disposizione dei rappresentanti delle autorità coinvolti nella vertenza[726].

3.4.3.11 Decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008: la palla è nel campo della CFB

Per la seduta del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 il capo del DFF si era limitato a produrre una nota informativa, datata 18 dicembre 2008, in merito alle indagini delle autorità giudiziarie americane nei confronti di UBS («Untersuchungen der US-Justizbehörden gegen die UBS»); non si trattava di una proposta formale all'attenzione del Collegio.

Nella nota, che spiega in dettaglio la situazione e sottolinea la pressione crescente esercitata dal *DOJ* su UBS, si legge che dall'autunno 2007 il *DOJ* cercava di scoprire se UBS e alcuni suoi collaboratori aiutassero clienti americani a evadere il fisco e violassero pertanto anche il *QIA* concluso nel 2001 con l'*IRS*. Il *DOJ* aveva iniziato a indagare dopo che l'*IRS* aveva scoperto che un cittadino americano, dopo l'introduzione della procedura *QI* il 1° gennaio 2001, aveva interposto una società *offshore* alla quale aveva trasferito tutti titoli di cui fino a quel momento era stato titolare. Mentre nel «modulo A», la cui compilazione è chiesta da UBS per lottare contro il riciclaggio di denaro sporco, il contribuente americano figurava essere l'avente economicamente diritto, nel modulo americano W-8BEN la società *offshore* indicava se stessa quale beneficiaria dei titoli e degli utili prodotti. Il procedimento avviato dall'*IRS* a seguito di questa scoperta si concluse nel 2006 con la condanna del cittadino americano al pagamento degli arretrati d'imposta, degli interessi di mora e di una multa per un totale di svariati milioni. Successivamente le indagini vennero estese.

Nell'ambito delle indagini del ministero pubblico americano nei confronti dell'ex consulente di UBS Bradley Birkenfeld, quest'ultimo aveva dichiarato che la fonda-

722 Ibid., pag. 153 e seg.
723 Verbale dell'audizione di Urs Zulauf dinanzi alle CdG (15.4.2010), pag. 8 e 11. Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner dinanzi alle CdG (22.4.2010), pag. 18.
724 Cronologia attività transfrontaliere UBS.
725 Decisione della CFB del 21.12.2008 sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti.
726 Verbale dell'audizione di Alexander Karrer dinanzi alle CdG (3.11.2009), pag. 9.

zione di società *offshore* era una pratica comune; numerosi consulenti UBS infatti proponevano sistematicamente e sostenevano attivamente l'interposizione di tali società per camuffare l'identità dei veri beneficiari.

A seguito di tale dichiarazione, UBS aveva annunciato di voler cooperare pienamente con le autorità statunitensi e di non voler più offrire a clienti statunitensi domiciliati negli Stati Uniti servizi transfrontalieri nel settore del *private banking*, salvo nel caso in cui detti servizi fossero concretamente erogati da società soggette alla vigilanza americana.

Dal marzo 2008 la CFB venne gradualmente informata da UBS riguardo al procedimento in corso negli USA. A maggio la CFB decise di avviare una procedura amministrativa vincolante contro l'istituto bancario per esaminare i fatti sotto il profilo delle disposizioni legali svizzere in materia di vigilanza. Nel frattempo, la segreteria della CFB aveva terminato il rapporto e aveva proposto alla Commissione una serie di possibili misure in virtù delle norme in materia di vigilanza. Per il DFF non era chiaro in che misura i vertici di UBS fossero stati implicati in questi eventi. Il rapporto della CFB avrebbe fatto chiarezza.

Ad avviso dell'*IRS*, la fondazione di una società *offshore* contestualmente a dichiarazioni non veritiere nel modulo W-8BEN era da considerare un comportamento fraudolento ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione di doppia imposizione tra la Svizzera e gli USA e del numero 10 del pertinente Protocollo. In data 16 luglio 2008 l'IRS indirizzò alla Svizzera una domanda di assistenza amministrativa chiedendo di ricevere la documentazione bancaria dei contribuenti statunitensi (*US persons*) coinvolti nei fatti (interposizione di società *offshore*).

Le autorità svizzere avevano collaborato attivamente con quelle americane sin dall'inizio. La domanda di assistenza amministrativa era stata preceduta da una domanda di assistenza giudiziaria che il *DOJ* aveva inoltrato all'UFG l'11 giugno 2008 chiedendo la consegna dei dati dei clienti nonché documenti bancari interni. La domanda di assistenza giudiziaria venne tuttavia sospesa a tempo indeterminato d'intesa con le autorità statunitensi, alle quali si consigliò di seguire la procedura di assistenza amministrativa perché meno complessa e più veloce.

Esaminata la domanda di assistenza amministrativa, l'AFC concluse che l'interposizione di una società *offshore* contestualmente ad altri elementi (p. es. la fondazione di una società al momento dell'entrata in vigore dell'accordo *QI* o l'accesso diretto al conto di tale società da parte dell'avente economicamente diritto) poteva essere considerata, in linea di principio, una «truffa o delitto analogo» conformemente alla CDI Svizzera-USA. Chiese dunque a UBS di ricevere la pertinente documentazione bancaria. Secondo UBS erano 347 i casi di società *offshore* fondate a copertura di investimenti in titoli americani. L'AFC riteneva che entro la fine dell'anno avrebbe ricevuto tutti i dossier richiesti riguardanti titoli americani. L'*IRS* e l'AFC non avevano ancora stabilito in modo definitivo se anche l'interposizione di una società *offshore* senza titoli americani potesse essere considerata una truffa ai sensi della Convenzione. Secondo UBS le società di questo tipo potevano essere circa 1600.

Sulla base dei documenti ottenuti l'AFC stava verificando se le condizioni per l'assistenza amministrativa erano soddisfatte. Centoquindici di 308 dossier erano già stati assegnati ai collaboratori competenti per il seguito della pratica. Settanta di questi dossier si trovavano ancora nella fase di valutazione. Il trattamento di dieci dossier era invece stato ritardato perché non vi erano indizi manifesti di una «truffa

o delitto analogo». L'AFC riteneva che due dei casi già trattati non soddisfacevano le condizioni per l'assistenza amministrativa.

In 33 casi invece le condizioni risultavano adempiute. UBS fu quindi invitata a contattare gli interessati affinché designassero in Svizzera un mandatario autorizzato a ricevere le notificazioni. In 14 casi si fece avanti un cittadino svizzero; negli altri 19 si era ancora in attesa di una comunicazione in tal senso.

In nove dei 14 casi per i quali sussisteva una procura era stata emanata una decisione finale. In quattro casi era stato presentato ricorso presso il TAF; negli altri cinque il termine di ricorso stava ancora decorrendo. Gli interessati avevano infatti 30 giorni di tempo per impugnare davanti al TAF – che avrebbe poi deciso in ultima istanza – la decisione dell'AFC riguardo alle informazioni da comunicare agli Stati Uniti. Il punto della situazione qui illustrato venne fatto su richiesta di vari membri del Consiglio federale[727].

I dati dei clienti sarebbero stati consegnati nel quadro dell'assistenza amministrativa solo se la persona interessata avesse rinunciato a ricorrere davanti al TAF oppure se il Tribunale federale avesse riconosciuto la validità della decisione dell'AFC. Una prima decisione del TAF era attesa per la primavera del 2009.

Per quanto riguarda la crescente pressione esercitata dal *DOJ* su UBS, nella nota informativa del DFF si legge che, l'11 novembre 2008, il Dipartimento di giustizia americano aveva sporto denuncia contro Raoul Weil, ovvero contro un membro della direzione UBS in Florida, nell'ambito delle indagini in corso sulle attività transfrontaliere. Nell'atto d'accusa, si contestava a Weil di aver aiutato, insieme ad altri collaboratori della banca, circa 20 000 clienti americani a sottrarre alle autorità fiscali americane 20 miliardi di dollari.

UBS, dal canto suo, intendeva continuare a garantire il proprio pieno sostegno alle indagini e collaborare con tutte le autorità coinvolte per giungere a una soluzione soddisfacente della vertenza.

Le autorità elvetiche competenti stavano lavorando a stretto contatto con quelle americane. Più volte nelle settimane precedenti, il capo del DFGP e il capo del DFF avevano assicurato sia a voce che per iscritto che la Svizzera non copriva la frode fiscale. Contemporaneamente si erano adoperati presso i partner americani affinché le procedure concordate fra i due Stati venissero osservate. Anche con la CFB e la BNS si erano svolti colloqui approfonditi.

Per trattare i casi complessi l'AFC aveva dovuto potenziare il proprio organico. A partire dall'anno successivo prevedeva di poter evadere con decisione finale una trentina di dossier al mese. Contemporaneamente, a partire da gennaio 2009, avrebbe dovuto verosimilmente rispondere anche a numerosi ricorsi indirizzati al TAF.

Le autorità giudiziarie americane esigevano nondimeno, su minaccia di misure coercitive unilaterali, la consegna diretta da parte di UBS dei dati dei propri clienti. Il *DOJ* non era palesemente più disposto ad attenersi alla procedura prevista dalla Convenzione di doppia imposizione. Il DFF, dal canto suo, intendeva portare avanti le procedure di assistenza amministrativa accordando loro la massima priorità.

727 Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf dinanzi alle CdG (29.3.2010).

Stando agli appunti della CaF, il 19 dicembre 2008 l'argomento non venne più discusso in seno al Collegio governativo[728].

Con decisione del 19 dicembre 2008 il Consiglio federale prese atto della minaccia che misure coercitive unilaterali da parte del *DOJ* contro UBS potevano rappresentare per l'esistenza stessa della banca. Nell'interesse della stabilità dei sistemi finanziari svizzero e americano ordinò quindi alla CFB di adottare tutte le misure necessarie a contrastare tale situazione. Inoltre, incaricò il DFF di accordare la massima priorità alle procedure di assistenza amministrativa.

3.4.4 Il ruolo delle autorità in questa fase

3.4.4.1 In generale

Se si analizza il ruolo delle autorità tra la fine di agosto del 2008 e il 19 dicembre 2008, data della decisione del Consiglio federale, si impongono due considerazioni di natura generale: fino alla fine di agosto era prioritaria per le autorità la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC. Le richieste d'informazione dell'*IRS* e del *DOJ* sembravano ormai seguire i canali dell'assistenza amministrativa e la gestione della vertenza era in mano all'Amministrazione federale centrale, prima nelle vesti dell'UFG e poi dell'AFC. La CFB non aveva più un ruolo di primo piano, in particolare per quanto riguarda la consegna dei dati dei clienti.

Alla fine di agosto del 2008 la situazione mutò radicalmente poiché emerse che il *DOJ* non era soddisfatto della soluzione adottata (assistenza amministrativa). Si assistette dunque a un trasferimento della responsabilità fattuale del dossier, che passò dall'AFC alla CFB e all'AFF. La fase compresa tra la fine di agosto e dicembre del 2008 fu caratterizzata anche dal sommarsi di attività parallele e in parte complementari condotte dall'AFC, dalla CFB, dall'UFG, dall'AFF, dall'Ambasciata svizzera negli USA e – non da ultimo – da UBS.

Fu un periodo durante il quale la pressione delle autorità americane su UBS, e dunque anche sulle autorità elvetiche, crebbe considerevolmente, tanto che misure per la consegna dei dati al di fuori dell'assistenza amministrativa parvero diventare inevitabili e il Consiglio federale, mediante una decisione formale, garantì il proprio sostegno alla CFB.

Stando ai rappresentanti delle autorità, UBS inviò segnali sporadici fino alla fine dell'estate, secondo cui un'intesa con le autorità americane sembrava ancora possibile senza che l'istituto bancario fosse tenuto a consegnare i dati dei propri clienti. Secondo quanto affermato da UBS davanti alle CdG, invece, fu presto evidente (già nella primavera del 2008) che un'intesa sarebbe stata possibile unicamente se i dati richiesti dalle autorità americane fossero stati consegnati. A partire dall'autunno fu definitivamente chiaro a tutti che la consegna dei dati era la *conditio sine qua non* per giungere a una soluzione e per evitare un procedimento penale contro la banca e i suoi organi.

Da quel momento la discussione fra le autorità elvetiche e UBS si incentrò sulla questione delle modalità di consegna dei dati; si trattava in sostanza di decidere se i

728 L'assenza di indicazioni nel resoconto della CaF in merito ad una discussione in Consiglio federale non dimostra, ad avviso del Collegio governativo, che una discussione non ci sia stata.

dati andavano trasmessi nel quadro o al di fuori dell'assistenza amministrativa. Questa decisione dipendeva però da un altro aspetto, ossia dalla rapidità con cui dovevano essere resi disponibili. I fatti dimostrarono in seguito che la procedura di assistenza amministrativa non rispondeva alle esigenze del *DOJ* e che, in linea di principio, non restava che accettare di trasmettere i dati sulla base degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche, per evitare un procedimento penale contro UBS negli Stati Uniti e le relative conseguenze per la Svizzera.

Le autorità svizzere discussero più volte anche la variante di lasciare che UBS risolvesse da sola un problema di cui era l'unica responsabile.

3.4.4.2 Commissione federale delle banche

Alla fine di agosto del 2008 la CFB negoziò con il *DOJ* le modalità del ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti. Rifiutando categoricamente la possibilità che UBS si ritirasse da dette attività senza fornire alle autorità americane i nominativi dei clienti, il *DOJ* vincolò la possibilità del ritiro dell'istituto bancario alla consegna dei dati. La CFB si ritrovò dunque nuovamente implicata in questo aspetto del dossier. A complicare ulteriormente le cose si aggiunse il fatto che il *DOJ*, come figura nel suo *non-paper* del 15 settembre 2008, dubitava dell'effettiva volontà di cooperare di UBS. La CFB spiegò al Dipartimento di giustizia americano che UBS non poteva fornire di propria iniziativa i nomi dei clienti alle autorità americane perché altrimenti avrebbe violato l'ordinamento elvetico. Giustamente, la Commissione tenne costantemente informato Alexander Karrer degli sviluppi della situazione e lo invitò all'incontro con Kevin Downing del *DOJ* tenutosi a settembre del 2008. In questa fase, quindi, la CFB era in trattative sia con la *SEC* che con il *DOJ*.

Parallelamente doveva anche seguire la procedura di assistenza amministrativa della *SEC*.

Dal maggio 2008, inoltre, cinque collaboratori della CFB e uno studio legale elvetico conducevano un'indagine sulle attività transfrontaliere di UBS; l'indagine si concluse nel dicembre dello stesso anno con un rapporto di 160 pagine e una decisione della Commissione. La CFB seguì inoltre da vicino l'indagine interna a UBS che fu condotta da uno studio legale americano su mandato della banca e coinvolse un centinaio di persone. La CFB presenziò alla presentazione dei risultati che si tenne a New York a metà ottobre.

Il 17 ottobre 2008, a seguito dell'incontro a New York, la CFB sottolineò la necessità che le autorità svizzere intervenissero senza indugio perché riteneva che la consegna dei dati doveva avvenire rapidamente. Elaborò dunque all'indirizzo delle autorità un documento – il primo in cui nero su bianco era precisato il margine di manovra delle stesse – che contemplava quattro possibili varianti d'intervento. Tutte le varianti prevedevano interventi rientranti nelle competenze o del Consiglio federale o del DFF (non della CFB). Dopo una prima discussione e un adeguamento degli interventi da parte dei membri del disciolto gruppo di lavoro Karrer e dell'ambasciatore svizzero negli USA, il documento fu trasmesso dal vicedirettore della CFB al direttore dell'AFF, per la successiva discussione con il capo del DFGP. Il vicedirettore della CFB sollevò nel contempo la questione di un rapido intervento ai mas-

simi livelli governativi e sottolineò l'urgenza di una chiara decisione in tal senso. Ciononostante, non vi fu alcun intervento in quel periodo.

La pressione del *DOJ* continuò ad aumentare, come confermarono anche la *Fed* e UBS. Il 12 novembre 2008, dopo la denuncia contro Raoul Weil, fu Alexander Karrer dell'AFF a mettere in guardia il capo del DFF e il capo del DFGP illustrando la gravità della situazione e sottoponendo nuovamente possibili strategie d'intervento. Il 18 novembre 2008 la CFB partecipò all'incontro con i due capidipartimento per discutere il da farsi. Il vicedirettore della CFB illustrò la situazione dal punto di vista della Commissione e ribadì la necessità di una consegna repentina dei dati dei clienti di UBS per evitare di destabilizzare ulteriormente l'istituto bancario. Ritenendo che la procedura di assistenza amministrativa si stesse dimostrando inefficace, propose una soluzione alternativa. Dalle informazioni in possesso delle CdG, tuttavia, durante l'incontro i due capidipartimento non adottarono alcuna decisione che potesse sbloccare la situazione.

Il 6 dicembre 2008 la CFB fece internamente il punto della situazione. Il vicedirettore giunse alla conclusione che – al di là dell'informarsi vicendevolmente – le autorità non avevano fatto praticamente nulla di rilevante. Riguardo al ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere, suggerì di vagliare anche varianti radicali pur di sbloccare la situazione. Due giorni dopo anche la *Fed* confermò alla CFB che le cose si stavano mettendo male.

Parallelamente continuavano i negoziati di UBS con le autorità americane alla ricerca di un'intesa. Anche da questi colloqui emerse che i negoziati avrebbero potuto avere successo, ossia che sarebbe stato possibile evitare il perseguimento penale di UBS solo a condizione di una rapida consegna dei dati. L'11 dicembre 2008, nel corso dell'incontro tra il presidente della CFB, il presidente della BNS e il capo del DFF, la CFB espose nuovamente la situazione in tutta la sua gravità e suggerì possibili strategie d'intervento; durante l'incontro si discusse dell'opzione «consegna dei dati in considerazione dello stato di necessità della banca». Il 12 dicembre 2008 il Consiglio federale entrò per la prima volta nei dettagli del dossier discutendo, tra l'altro, le valutazioni della CFB, ma non prese alcuna decisione e rinviò la discussione al 16 dicembre 2008.

In vista della seduta del Consiglio federale, la CFB aveva elaborato una nuova variante d'intervento, ossia la consegna dei dati in base agli articoli 25 e seg. della LBCR, che il capo del DFF presentò al Collegio governativo come la sua preferita. Stando alle informazioni scaturite dalla seduta, si sarebbe trattato di una proposta che la CFB era stata costretta a formulare[729]. La decisione definitiva del Consiglio federale fu rinviata al 19 dicembre 2008. Allora la CFB avrebbe dovuto presentare una proposta definitiva circa la procedura da seguire. Durante la seduta del 19 dicembre la CFB ottenne il nullaosta politico del Consiglio federale (sotto forma di decisione formale), che la autorizzò a fare tutto il necessario per evitare l'adozione di misure unilaterali da parte del *DOJ* in grado di minacciare l'esistenza stessa della banca.

Per allentare una situazione divenuta estremamente tesa dopo che il *DOJ* aveva minacciato di promuovere un'azione penale contro la banca se entro la fine del 2008

729 Durante le audizioni condotte dalle CdG, i rappresentanti della CFB dichiararono di non aver subito alcuna pressione da parte delle autorità e di aver elaborato una proposta che ritenevano buona.

i dati dei clienti non fossero stati consegnati, la CFB aveva ritenuto necessario dare carta bianca a UBS per le trattative con le tre autorità americane e comunicarle contemporaneamente che poteva contare sul sostegno della Commissione nel caso estremo in cui fosse stata costretta a consegnare i dati[730]. Le trattative di UBS – alle quali la CFB non partecipò – poterono dunque riprendere e l'ultimatum del *DOJ* di fine 2008 venne allentato.

A partire da dicembre del 2008 UBS tenne costantemente informata la CFB circa l'andamento dei negoziati.

Riguardo al ruolo della CFB è importante altresì sottolineare che, su proposta del proprio vicedirettore, il 27 agosto 2008 il presidente della CFB si era ricusato dal dossier e solo il 19 novembre 2008 venne nuovamente coinvolto, ossia dopo che era stato appurato che le attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti non rientravano nelle sue competenze[731].

3.4.4.3 Banca nazionale svizzera

Uno dei compiti della BNS è contribuire alla stabilità del sistema finanziario[732]. Anche ad essa premeva dunque che le indagini americane non minacciassero l'esistenza di UBS.

Fu quindi con crescente preoccupazione che dall'autunno 2008 seguì gli sviluppi della vertenza che furono oggetto di dibattito anche nei numerosi contatti della BNS con le autorità svizzere e statunitensi.

Il 1° novembre 2008 l'allora presidente della BNS approfittò di un colloquio con il presidente della *Fed*, Ben Bernanke, per fare il punto della situazione e discutere della possibilità di un intervento moderatore della *Fed* presso le autorità americane.

Il 20 novembre 2008 il presidente e il vicepresidente della BNS chiesero al presidente della *Federal Reserve Bank of New York* un po' di pazienza e, contemporaneamente, sottolinearono i rischi di destabilizzazione per i sistemi finanziari svizzero e americano. Gli interlocutori americani diedero a intendere che le violazioni alle norme americane erano gravi e che la pazienza delle autorità statunitensi era esaurita.

Il 28 novembre 2008 la BNS informò il capo del DFF del contenuto di entrambi i colloqui.

730 Verbale dell'audizione di Eugen Haltiner dinanzi alle CdG (22.4.2010), pag. 22.

731 Stando alle dichiarazioni della CFB, il presidente della CFB era finito nel mirino del *DOJ* probabilmente perché il suo nome figurava nell'elenco dei destinatari di un rapporto sulla *QIA-Compliance* stilato nel 2001 a conclusione di un audit interno a UBS, dunque quando ancora il presidente della CFB lavorava per la banca. Secondo gli archivi di UBS, la carriera professionale del presidente della CFB lo vide «diventare membro del *Group Managing Board* nel 1998 e operare con successo la fusione dei settori *Private banking* e *Imprese* delle banche UBS e SBS. Nel 1999 divenne responsabile del settore Imprese. Dal 2002 fu responsabile della divisione *Private banking* e Imprese, divenuta per UBS stabile fonte di reddito». Il 1° febbraio 2005 divenne *Vice-Chairman* di UBS e responsabile della divisione *Business Banking Switzerland*. Va sottolineato al riguardo che le attività transfrontaliere della banca rientravano nell'ambito di competenza di un'altra divisione, ossia della *Private Banking International*.

732 Art. 5 cpv. 2 lett. e LBN.

Nel quadro di diversi colloqui con il giurista capo della *Federal Reserve Bank of New York*, il vicepresidente della BNS tentò di spiegare la posizione svizzera e i rischi che il perseguimento penale di UBS negli Stati Uniti avrebbero comportato per la stabilità del sistema finanziario.

Tuttavia, considerata la rigida separazione dei poteri negli Stati Uniti, le banche centrali americane non potevano in alcun modo influenzare le autorità americane impegnate nell'indagine.

L'11 dicembre 2008 il presidente della BNS discusse con il capo del DFF e il presidente della CFB le nuove varianti d'intervento. Il giorno successivo il presidente della Banca nazionale svizzera approfittò dell'incontro annuale con l'intero Consiglio federale per ribadire la gravità e l'urgenza della situazione.

A partire dall'autunno 2008, in diverse occasioni nel quadro del pacchetto di misure deciso a favore di UBS, la BNS discusse la vertenza anche con i rappresentanti della banca. Il 10 dicembre 2008 il consiglio di amministrazione di UBS informò con una lettera la BNS e la CFB del rischio sempre più concreto di un'azione penale contro la banca ancora prima di Natale e dell'insostenibilità della situazione in cui l'istituto bancario si sarebbe venuto a trovare.

La BNS e la *Fed* davano per certo che un'azione penale contro UBS avrebbe costituito una seria minaccia per la sopravvivenza della banca. A più riprese la *Fed* aveva inequivocabilmente confermato alla Banca nazionale che le competenti autorità americane erano intenzionate a denunciare UBS se non avessero ottenuto la consegna dei dati richiesti[733].

3.4.4.4 Membri del disciolto gruppo di lavoro Karrer ancora coinvolti nella vertenza

Nel periodo considerato, il gruppo di lavoro Karrer non esisteva più nella sua forma originaria. I rappresentanti dei vari uffici federali interessati continuavano nondimeno a ricevere informazioni, seppure non con la stessa intensità e sistematicità. Le informazioni venivano infatti trasmesse in modo mirato e non più discusse da tutti i membri. Non si tennero più riunioni e solo in alcuni casi furono organizzate conferenze telefoniche. Documenti di una certa importanza, tuttavia, continuarono in linea di massima a essere inviati in copia a tutti gli uffici interessati.

Nel lasso di tempo compreso tra agosto e dicembre 2008, le figure centrali dell'ex gruppo di lavoro furono Alexander Karrer e il vicedirettore della CFB Urs Zulauf, che ebbero anche numerosi scambi bilaterali. Va qui sottolineato che, sulla scia della presentazione a New York, il 17 ottobre 2008, dei risultati dell'indagine interna a UBS, i rappresentanti dell'AFC, dell'AFF, della Divisione politica V, dell'UFG e l'ambasciatore svizzero negli USA discussero a adattarono la prima proposta scritta della CFB di possibili varianti d'intervento e la trasmisero successivamente sotto forma di proposta consolidata al direttore dell'AFF e al capo del DFGP.

733 Lettera della BNS alle CdG del 13.4.2010.

3.4.4.5 Dipartimento federale delle finanze

Amministrazione federale delle contribuzioni

Dalla metà di luglio del 2008 l'AFC si stava occupando in modo assiduo della domanda d'assistenza amministrativa dell'*IRS*. Stando alle dichiarazioni del direttore dell'AFC, dalla fine di agosto 2008 era chiaro che occorreva accordare alla domanda la massima priorità e trattarla il più rapidamente possibile. Dalle informazioni fornite dal capo del DFF durante la seduta del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 risulta che l'AFC aveva ricevuto da UBS 308 dossier. Di questi, 115 erano già stati assegnati ai collaboratori per il seguito di competenza, mentre 70 erano ancora sottoposti a verifica. Il trattamento di dieci dossier era stato invece ritardato non essendovi indizi manifesti di una «truffa o delitto analogo». In 33 casi contro due le condizioni per l'assistenza amministrativa risultavano soddisfatte. In nove casi era stata pronunciata una decisione finale; quattro di queste decisioni erano state impugnate davanti al Tribunale federale, mentre per le altre cinque il termine di ricorso non era ancora scaduto.

UBS, dal canto suo, doveva verificare i dati della propria clientela in base allo schema contenuto nella domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* e trasmettere all'AFC quelli compatibili. Già solo a causa dei tempi necessari per la verifica dei dati non era dunque possibile rispettare i termini fissati dalle autorità americane nell'ambito della domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS*[734]. Sulla base di un sistema di categorie e di alcuni casi pilota, l'AFC tentò di garantire una procedura rapida ed efficiente. Per i primi quattro casi pilota, le decisioni finali furono pronunciate rispettivamente il 17, il 24, il 31 ottobre e il 13 novembre 2008. Poiché contro tutte e quattro venne presentato ricorso presso il TAF, non fu possibile nel periodo in rassegna consegnare all'*IRS* i dati richiesti. L'AFC assicurò alle CdG che, nell'ambito dei contatti bilaterali con esponenti del livello gerarchico medio dell'*IRS*, gli interlocutori statunitensi si erano dimostrati soddisfatti dell'andamento della procedura. Questa dichiarazione contraddice tuttavia quanto affermato dai rappresentanti di UBS i quali, presumibilmente, non avevano gli stessi interlocutori.

Stando alle informazioni fornite il 21 novembre 2008 dall'AFC al capodipartimento, la trattazione dei casi impegnava un numero di collaboratori pari a 11/12 posti a tempo pieno. Su un totale di tredici posti supplementari autorizzati, il 1° dicembre 2008 fu possibile assumere personale per un tasso di occupazione complessivo del 440 per cento; il 1° gennaio 2009 e il 15 gennaio 2009 vennero assunti collaboratori per altri dodici posti[735]. Se il 21 novembre 2008 l'AFC riteneva ancora di poter evadere 40 pratiche al mese a partire dal 2009, il 12 dicembre 2008 corresse le sue previsioni al ribasso (30 al mese).

Secondo un rappresentante dell'AFC, il primo contatto con il TAF fu stabilito nel settembre del 2008. Stando al presidente del TAF, invece, ciò avvenne solo il mese successivo, ossia dopo l'emanazione della prima decisione finale. Queste informazioni, in possesso delle CdG, dimostrano che le due autorità avevano potuto discute-

734 Per poter rispettare il termine impartito, ovvero consegnare entro 90 giorni dalla data di ricezione della domanda d'assistenza amministrativa i dati che corrispondevano allo schema (sempreché nessun ricorso fosse stato interposto), l'AFC avrebbe dovuto ricevere da UBS tutti i dossier entro metà settembre 2008, ed entro tale data avrebbe dovuto trattarli e pronunciare in ogni caso una decisione finale.

735 Cfr. procedure di assistenza amministrativa 2008/2009 nella vertenza UBS (progetto AHUSA), rapporto finale dell'AFC del 27.5.2009, pag. 29.

re della procedura da seguire solo in termini molto rudimentali. Il presidente del Tribunale dichiarò alle CdG che gli scambi migliorarono nettamente dopo la conclusione dell'Accordo fra il governo svizzero e quello statunitense nell'agosto del 2009. Il direttore dell'UFG lo informò sempre rapidamente e in modo dettagliato sul numero dei casi da trattare e sull'organizzazione di progetto messa a punto a livello di Confederazione. Ciò consentì anche al TAF di adottare per tempo le misure necessarie.

Capo del DFF

Stando alle sue dichiarazioni, il capo del DFF avrebbe informato regolarmente il Consiglio federale sulla situazione di UBS seppure, di norma, solo in forma verbale.

Non è possibile affermare con certezza che ciò sia stato fatto anche riguardo alla questione della trasmissione dei dati dei clienti UBS. Negli appunti della CaF figurano prime indicazioni al riguardo soltanto a partire dal 19 settembre 2008.

In tale data il capo del DFF informò succintamente e per la prima volta il Consiglio federale delle difficoltà di UBS con le autorità americane riguardo alle sue attività transfrontaliere con clienti privati negli USA. Che sia seguita una discussione in Consiglio federale non è comprovato. Tuttavia, stando agli appunti della CaF, il DFF ricevette il mandato di elaborare per iscritto scenari di «pronto intervento». Il mandato non si tradusse però mai in una proposta formale al Consiglio federale.

Dal 21 settembre al 2 novembre 2008 la gestione del Dipartimento delle finanze e con esso anche quella del dossier riguardante le indagini americane sulle attività transfrontaliere di UBS fu affidata al capo del DFGP, subentrato *ad interim* al capo del DFF che dovette assentarsi per motivi di salute. Durante la convalescenza, il capo del DFF venne tenuto costantemente aggiornato dal suo dipartimento.

Tornato in servizio, il 10 novembre inviò una lettera firmata anche dal capo del DFGP ai ministri della giustizia e delle finanze americani, nel tentativo di risolvere la questione a livello politico. Il tentativo fallì e la lettera è rimasta sino a oggi senza risposta.

Il 14 novembre 2008 Alexander Karrer spiegò chiaramente al capo del DFF che la situazione, sempre più drammatica, stava precipitando. Il 18 novembre 2008 il capo del DFF e il capo del DFGP, fra gli altri, discussero le opzioni d'intervento formulate da Alexander Karrer nonché la valutazione della situazione elaborata dalla CFB in cui si affermava che un'intesa tra UBS e le autorità americane sarebbe stata possibile solo a patto di consegnare immediatamente i dati, e che in quel momento il funzionamento della banca era seriamente compromesso. Ad avviso della CFB era dunque necessaria una soluzione rapida che prescindesse dall'assistenza amministrativa. L'applicazione del diritto d'emergenza ai fini della consegna dei dati venne bocciata, durante la seduta, da entrambi i consiglieri federali. Si riteneva che la banca dovesse continuare a negoziare, ma non sulla consegna dei dati.

Il 21 novembre 2008 l'AFC aggiornò il capo del DFF sullo stato della procedura di assistenza amministrativa. Quattro giorni dopo fu informato che Kevin Downing del *DOJ* aveva segnalato la propria disponibilità a una rapida intesa, se i dati dei clienti UBS fossero stati trasmessi al di fuori della procedura di assistenza amministrativa. Contestualmente, fu informato che l'*IRS* stava seriamente considerando l'ipotesi di applicare il *John Doe Summons*.

Durante la seduta del Consiglio federale del 26 novembre 2008 il DFF presentò su mandato del Collegio governativo un documento interlocutorio in cui erano illustrate le sfide con le quali dovevano misurarsi la piazza finanziaria e imprenditoriale svizzere, in particolare sul fronte fiscale. Nel corso della seduta il capo del DFF fornì ulteriori dettagli sulla problematica delle frodi negli Stati Unti: dichiarò in particolare di aver deciso di occuparsi personalmente del caso anche se, a suo avviso, la palla era nel campo di UBS. La seduta si concluse senza alcun mandato al DFF.

Il 28 novembre 2008 la BNS comunicò al capo del DFF l'avvertimento trasmesso dalla *Federal Reserve Bank of New York,* secondo cui la pazienza delle autorità americane era esaurita.

Da un colloquio condotto dal capo del DFF con collaboratori del proprio dipartimento, emerse a fine novembre che la consegna dei dati dei clienti UBS era possibile solo nel quadro di una procedura di assistenza giudiziaria e amministrativa e che UBS non poteva decidere autonomamente di consegnare tali dati alle autorità americane. Cionondimeno le conseguenze di un'eventuale azione in tal senso da parte di UBS vennero discusse.

L'11 dicembre 2008, a margine di una seduta sulle linee guida per la gestione di crisi, la CFB informò il capo del DFF dell'aggravarsi della situazione e della necessità di consegnare i dati UBS in modo da raggiungere un'intesa. Vennero discusse varie opzioni d'intervento e vagliata quella della consegna dei dati da parte delle autorità elvetiche in applicazione delle pertinenti disposizioni costituzionali.

Il giorno successivo, l'AFC informò il capo del DFF in merito al grado di avanzamento della procedura d'assistenza amministrativa e sottopose la tabella di marcia aggiornata.

Durante la seduta del Consiglio federale del 12 dicembre 2008, il presidente della BNS informò i membri dell'Esecutivo dell'imminenza negli Stati Uniti di un procedimento penale contro UBS. Al termine della seduta ordinaria del Consiglio federale il capo del DFF illustrò ai propri colleghi di governo la situazione dell'istituto bancario. Seguì la prima discussione materiale approfondita del dossier. Il Collegio governativo concluse che si rendeva necessario un intervento urgente e ritenne di essere stato messo troppo tardi a parte degli sviluppi. Contestualmente, venne avanzata la proposta di prendere contatto con il TAF per accelerare la procedura. Si discussero varie opzioni d'intervento, ma la decisione fu rinviata al 16 dicembre 2008.

Il 15 dicembre 2008 il capo del DFF telefonò al ministro della giustizia americano e ribadì sostanzialmente il contenuto della lettera del 10 novembre. Gli interlocutori americani gli comunicarono che la procedura di assistenza amministrativa si trascinava per le lunghe e che la consegna dei dati era attesa entro la fine dell'anno. Stando alle dichiarazioni del capo del DFF, la telefonata consentì di posporre il termine di consegna oltre la fine dell'anno. Lo stesso giorno tentò anche di contattare il ministro delle finanze americane Paulson che tuttavia, a seguito del cambio di amministrazione, non era più raggiungibile[736].

736 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz dinanzi alle CdG (6.4.2010), pag. 16.

Presumibilmente in questo stesso periodo il capo del DFF chiese al presidente della Confederazione di telefonare al presidente americano per discutere della vertenza. Il capo di Stato americano non fu tuttavia disponibile per un tale colloquio[737].

Nel corso della seduta del Consiglio federale del 16 dicembre 2008, il capodipartimento illustrò la situazione basandosi su due documenti di lavoro personali (*Charybdis/Skylla*). Mentre il primo illustrava per sommi capi lo stato finanziario di UBS, il secondo riassumeva in termini telegrafici la situazione riguardante le richieste formulate dagli Stati Uniti per ottenere la consegna dei dati UBS. Tra le altre cose, il capo del DFF sottolineò che il *DOJ* non era disposto ad attendere la conclusione della procedura di assistenza amministrativa, che in realtà rischiava di durare più di un anno. Sottopose dunque a discussione tre possibili opzioni d'intervento (assistenza amministrativa, consegna dei dati in virtù o degli articoli 25 e seg. LBCR o della Costituzione, negoziati a livello istituzionale per la modifica della CDI). La variante da lui preferita, ovvero la consegna dei dati in base agli articoli 25 seg. LBCR, raccolse il consenso del Consiglio federale, ma la decisione definitiva fu rinviata al 19 dicembre 2008.

Per la seduta del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 il capo del DFF presentò semplicemente una nota informativa – senza proposta – che illustrava la genesi della vertenza. Il capodipartimento diede indicazioni sullo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa dell'AFC e sul seguito dei lavori e anticipò che una prima decisione del TAF sarebbe stata resa nella primavera del 2009. Stando alla documentazione in possesso delle CdG, il Consiglio federale decise senza discuterne, di affidare alla CFB il compito di adottare tutte le misure necessarie per impedire provvedimenti unilaterali del *DOJ* il quale avrebbero potuto minacciare l'esistenza di UBS. Al DFF il Collegio governativo ordinò di portare avanti la procedura di assistenza amministrativa accordandole la massima priorità.

Davanti alle CdG il capo del Dipartimento delle finanze dichiarò che il suo compito era stato quello di difendere gli interessi della Confederazione e di garantire che, se la Confederazione avesse deciso di consegnare tali dati – di cui peraltro ignorava il contenuto –, lo avrebbe fatto solo in caso di estrema emergenza; in questo caso, chi di competenza – non il Consiglio federale – avrebbe dovuto disporre della base legale necessaria[738]. Aveva soprattutto voluto evitare che il Consiglio federale dovesse decidere. A suo avviso, infatti, sarebbe stato quantomeno pericoloso se il Consiglio federale avesse affermato che i dati venivano consegnati alle autorità giudiziarie americane perché, nella misura in cui riguardavano la sottrazione d'imposta, gli atti a cui si riferivano non risultavano necessariamente punibili secondo il diritto svizzero[739].

Alla domanda delle CdG se avesse preso contatto con il TAF, il capo del DFF rispose di non averlo voluto fare per rispetto del principio istituzionale della suddivisione dei poteri e dell'indipendenza del Tribunale[740].

In base all'agenda del capo del DFF, nel periodo in rassegna egli ebbe quattro incontri bilaterali con Alexander Karrer[741].

737 Ibid., pag. 16.
738 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz del 6.4.2010, pag. 13 e del 5.5.2010, pag. 12.
739 Ibid. pag. 21.
740 Verbale dell'audizione del consigliere federale Hans-Rudolf Merz del 6.4.2010, pag. 13. e del 5.5.2010, pag. 9.

3.4.4.6 Dipartimento federale degli affari esteri

Divisione politica V

In linea di massima, come già precisato, la PA V fu sempre coinvolta nel flusso di informazioni. Su proposta della CFB, poté, in particolare, contribuire attivamente ai lavori di elaborazione scritta delle opzioni d'intervento.

In questa sede è opportuno ricordare il documento interlocutorio del 21 novembre 2008, elaborato per la seduta del Consiglio federale del 26 novembre in collaborazione con il DFF, nel quale si analizza la situazione della piazza finanziaria ed economica svizzera con un occhio attento alle sfide in ambito fiscale. Nel corso del 2008 il DFAE si era occupato intensamente di questi aspetti contestualmente alla pressione esercitata dall'UE sui cosiddetti paradisi fiscali[742].

Ambasciata svizzera negli Stati Uniti

L'Ambasciata svizzera esercitò un ruolo attivo e informò regolarmente la Centrale sullo stato di avanzamento dei negoziati tra UBS e le autorità americane. In particolare dall'ottobre del 2008 curò contatti intensi con il *General Counsel* di UBS che da Washington conduceva per UBS i negoziati con le autorità americane.

La rappresentanza diplomatica elvetica ebbe tuttavia anche contatti diretti con il *DOJ*, che ebbe cura di tenerla informata circa gli sviluppi del dossier sul fronte americano[743]. In genere le relazioni dell'Ambasciata erano anche accompagnate da valutazioni. Nella sua mail del 30 settembre 2008, ad esempio, l'ambasciatore svizzero informò che le autorità americane aspettavano di conoscere i risultati dell'indagine interna a UBS – la cui presentazione era prevista per il 17 ottobre 2008 – prima di esprimersi sulle proposte di UBS. Contemporaneamente suggerì alle autorità elvetiche di discutere della vertenza UBS con la controparte americana in occasione del successivo vertice del FMI e della Banca mondiale. L'ambasciatore sostenne inoltre che i tempi per un contatto diretto tra i governi dei due Paesi non erano ancora maturi. Davanti alle CdG dichiarò che i negoziati stavano procedendo in ordine gerarchico dal basso verso l'alto[744].

Il 10 ottobre 2008 rappresentanti dell'Ambasciata svizzera nonché l'ambasciatore Urs Ziswiler accompagnarono Alexander Karrer all'incontro con i rappresentanti del *DOJ*.

Il 17 ottobre 2008 il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera incontrò rappresentanti del ministero delle finanze americano. Obiettivo dell'incontro era chiarire l'importanza sistemica di UBS per la Svizzera e illustrare le misure adottate dallo Stato svizzero a sostegno della banca. La controparte americana si dimostrò molto riservata riguardo al dossier UBS.

Come gli altri membri del disciolto gruppo di lavoro Karrer, anche l'ambasciatore svizzero venne coinvolto nella discussione del 20 ottobre 2008 sulla prima proposta di opzioni d'intervento elaborata dalla CFB.

741 Lettera del DFF alle CdG del 14.4.2010.
742 Alle CdG non è noto quali uffici del DFAE si siano occupati di questi lavori.
743 Verbale dell'audizione di Urs Ziswiler, ambasciatore svizzero negli USA dinanzi alle CdG (del 5.3.2010), pag. 20.
744 Ibid., pag. 15.

Dopo la denuncia contro Raoul Weil del 12 novembre 2008, l'Ambasciata svizzera fece il punto della situazione insieme al proprio avvocato di fiducia negli Stati Uniti. Le conclusioni furono che non sussisteva la necessità di un intervento immediato da parte delle autorità svizzere, ma che la situazione andava comunque seguita con attenzione.

Il 13 novembre 2008 il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera ebbe un incontro informale con Bruce Swartz del *DOJ*. Dai colloqui, dei cui contenuti vennero informati gli ex membri del gruppo di lavoro Karrer, emerse la frustrazione del *DOJ* e dell'*IRS* per i ritmi con i quali avanzava la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC.

Nel corso della seduta del 12 dicembre 2008, il Consiglio federale apprese che anche l'Ambasciata svizzera negli Stati Uniti riteneva la situazione estremamente seria.

Secondo le dichiarazioni dell'ambasciatore svizzero davanti alle CdG, ai collaboratori dell'Ambasciata che si occupavano del dossier fu presto chiaro che le autorità americane puntavano ad ottenere rapidamente dei risultati, in particolare per quanto riguarda la consegna dei dati[745].

L'ambasciatore confermò inoltre alle CdG l'estrema difficoltà di stabilire contatti ai tre livelli gerarchici più elevati durante la fase di transizione fra un'amministrazione americana e l'altra[746].

Consapevole delle possibili conseguenze di un procedimento penale contro UBS, l'Ambasciata svizzera prese molto sul serio le minacce degli Stati Uniti contro l'istituto bancario. Sostenuta nella sua opinione dall'avvocato di fiducia, trasmise le sue valutazioni alla Centrale a Berna[747].

Capo del DFAE

Stando alle dichiarazioni dell'ambasciatore svizzero negli USA – cui si è già rinviato nel capitolo 3.3.3.5 – anche il capo del DFAE si occupò a più riprese del dossier.

Davanti alle CdG[748] dichiarò di essere stata informata la prima volta il 19 maggio 2008. Il 18 settembre 2008 ricevette una nota della PA V dal titolo «Neue Androhungen von unilateralen rechtlichen Schritte durch die USA» (Nuove minacce di passi legali unilaterali da parte degli USA). Il 12 dicembre 2008 le venne recapitata una terza nota dalla quale emergeva chiaramente che l'indagine del *DOJ* contro UBS aveva lo scopo di ottenere i dati dei correntisti americani di UBS.

Da quel momento in poi, ovvero da fine dicembre 2008/inizio 2009, il capo del DFAE aveva chiesto di ricevere ogni giorno dalla rappresentanza diplomatica svizzera a Washington una nota informativa sugli sviluppi del dossier, tanto più che dal gennaio 2009 era in contatto con il governo statunitense e in particolare con la segretaria di Stato Hillary Clinton, che incontrò qualche mese dopo (marzo 2009).

Per le relazioni internazionali con gli USA si trattava di un dossier esplosivo tanto che, per il tramite della PA V, l'ambasciatore Urs Ziswiler ricevette costantemente le istruzioni del caso. Dal DFAE, inoltre, l'ambasciatore riceveva le *speaking note*

745 Ibid., pag. 11.
746 Ibid., pag. 16.
747 Ibid., pag. 18.
748 Verbale dell'audizione della consigliera federale Micheline Calmy-Rey dinanzi alle CdG (6.5.2010), pag. 2 segg.

per i casi in cui doveva presentarsi davanti al *DOJ* e più tardi davanti ad altre autorità americane.

Stando alle affermazioni del capo del DFAE, nella primavera del 2008 i colloqui si tennero innanzitutto a livello di gruppo di lavoro (Karrer). La consigliera federale non ricorda che a livello di Esecutivo vi furono discussioni di un certo rilievo sull'argomento. A suo avviso, le discussioni e lo scambio di informazioni ebbero inizio quando si trattò di decidere che cosa le autorità svizzere volevano proporre alle autorità americane; in altre parole, iniziarono con la procedura di assistenza amministrativa. Il Consiglio federale discusse di questo aspetto; il capo del DFAE se ne ricorda perché, a quel tempo, l'Ambasciata svizzera a Washington tentò attivamente e ripetutamente di convincere gli Stati Uniti di imboccare la strada dell'assistenza amministrativa. L'impresa si dimostrò estremamente difficile, cosa tanto più spiacevole perché la Svizzera non era nella condizione di poter soddisfare le aspettative degli USA. Per questo, a partire da settembre del 2008, il dossier fu nuovamente sul tavolo del Consiglio federale.

Il passo successivo fu, secondo il capo del DFAE, la lettera firmata dal capo del DFF e dal capo del DFGP, di cui il Consiglio federale fu messo a conoscenza. Dall'autunno del 2008 si tennero regolarmente discussioni in Consiglio federale sullo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa. Il Consiglio federale ne seguiva gli sviluppi con una certa impazienza poiché aveva l'impressione che la pressione da parte degli USA crescesse costantemente; visto che i dossier sembravano arrivare all'AFC con il contagocce, gli USA cominciavano a dare chiari segni di insofferenza. Stando al capo del DFAE non esiste alcun verbale di tali sedute, una decisione questa che, col senno di poi, si è rivelata infelice, ma allora si voleva soprattutto evitare che le informazioni finissero nelle mani sbagliate, cosa che in quei giorni successe regolarmente.

Rispondendo alle domande delle CdG, il capo del DFAE confermò che già a maggio del 2008 vi erano gli elementi per ritenere che il dossier fosse esplosivo. Al riguardo rinviò a una nota del 19 maggio 2008 in cui l'ambasciatore Anton Thalmann sosteneva che il caso UBS metteva la Confederazione di fronte a un caso di difficile ponderazione di interessi. Nell'interesse di UBS e alla luce del peggiore scenario possibile (*worst case*) anche per l'intero Paese, sarebbe stato eventualmente necessario estendere la prassi in vigore in materia di assistenza amministrativa. Nella seconda nota, del 18 settembre 2008, si affermava anche chiaramente che, sotto il profilo giuridico, sarebbe stato praticamente impossibile ricondurre le posizioni diametralmente opposte delle parti in causa a un minimo comun denominatore. Nella nota si legge anche che il DFF pianificava per la prima volta di informare il Consiglio federale nel corso della seduta successiva. Nell'ottobre del 2008 la dose venne rincarata da una nota del Segretario di Stato Michael Ambühl che poneva chiaramente l'accento sui rischi imminenti.

Il capo del DFAE spiegò alle CdG che, a suo avviso, era stato giusto cercare di convincere gli Stati Uniti a imboccare la strada dell'assistenza amministrativa, poiché si trattava di normale prassi. La consigliera federale si ricorda che gli Stati Uniti presentarono domanda di assistenza amministrativa a metà luglio del 2008. Contemporaneamente ammise anche che le autorità elvetiche avevano chiaramente sottovalutato la lentezza della procedura e che erano impreparate al volume di domande che ricevettero. Aggiunse che non si era sentita a suo agio davanti alle sue omologhe americane (Condoleezza Rice prima e Hillary Clinton poi) perché, difendendo a spada tratta l'assistenza amministrativa, aveva in un certo senso assunto un

impegno preciso e questo senza verificare prima se le autorità fossero effettivamente in grado di condurre la procedura in modo efficiente. Per l'AFC la procedura di assistenza amministrativa rappresentava una sfida enorme e per fare fronte alle domande supplementari sarebbe stato necessario aumentare il personale. L'AFC si trovò impreparata di fronte a un compito di così vaste proporzioni. Per di più, la Divisione degli affari internazionali, preposta alle domande di assistenza amministrativa, era stata completamente riorganizzata negli anni 2006 e 2008, cosa che complicava ulteriormente la situazione. Infine, il capo della Divisione, professor Robert Waldburger, e altri collaboratori avevano lasciato la Divisione, creando un vuoto di sapere che si tradusse in un grosso ostacolo alla trattazione efficiente delle domande.

Alla domanda se un passo politico nell'autunno del 2008 avrebbe potuto sbloccare la situazione ed evitare al Consiglio federale di ritrovarsi in un vicolo cieco, il capo del DFAE rispose che allora la soluzione corretta era sembrata quella di analizzare la vertenza innanzitutto sotto il profilo dell'assistenza amministrativa. La soluzione politica di un accordo con gli Stati Uniti per evitare un vero e proprio scontro fra i due ordinamenti giuridici divenne d'attualità soltanto con la decisione del 18 febbraio 2009.

3.4.4.7 Dipartimento federale di giustizia e polizia

Ufficio federale di giustizia

Nel periodo in rassegna le informazioni trasmesse alla PA V del DFAE vennero inviate anche all'Ufficio federale di giustizia che, a diverse riprese, fu incaricato anche di procedere ad accertamenti di natura giuridica. Elaborò dunque due valutazioni finalizzate ad accertare l'esistenza di uno stato di necessità (18.11 e 27.11.2008). Nella seconda metà di novembre del 2008, inoltre, il direttore dell'UFG si espresse in termini piuttosto critici sulle conclusioni di diverse perizie UBS.

Dopo la presentazione a New York dei risultati dell'indagine interna a UBS il 17 ottobre 2008, anche il vicedirettore dell'UFG venne coinvolto nella valutazione delle opzioni d'intervento suggerite dalla CFB.

Capo del DFGP

Dal 21 settembre al 2 novembre 2008, periodo durante il quale il capo del DFF fu assente per motivi di salute, le redini del Dipartimento delle finanze furono assunte dal capo del DFGP. Per quel che sono in grado di giudicare le CdG, dalla fine di agosto fino a quel momento il capo del DFGP non si occupò personalmente del dossier.

Il 25 settembre 2008 il capo del DFGP ricevette da Alexander Karrer una nota informativa molto dettagliata. Interrogata dalle CdG, la capodipartimento rispose che, a quel punto, aveva deciso, insieme alle persone coinvolte del DFF, il seguito dei lavori precisando in particolare come dovevano essere condotti i colloqui con i rappresentanti dell'*IRS* e del *DOJ*[749].

[749] Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf dinanzi alle CdG (3.5.2010), pag. 4.

Stando alle sue dichiarazioni, il capo del DFGP chiese a fine settembre a che punto fosse la procedura di assistenza amministrativa. Alla consigliera federale fu risposto che i dati al riguardo erano in preparazione[750].

Il 14 ottobre 2008 il capo del DFGP e altre persone ricevettero una nota informativa di Alexander Karrer sull'incontro da questi avuto a Washington con rappresentanti dell'Ambasciata svizzera e del *DOJ* in cui sottolineava la necessità di un intervento da parte delle autorità svizzere. Alle CdG non è noto se, a seguito della comunicazione di Karrer, il capo del DFGP abbia adottato delle misure.

Il 23 ottobre 2008 ricevette dalla CFB la proposta, discussa e adattata dal gruppo di lavoro Karrer, riguardante possibili opzioni d'intervento. Vi si proponeva in particolare di prendere una decisione procedurale e di decidere se stabilire un contatto diretto fra i ministri della giustizia dei due Paesi prima del 4 novembre 2008 (data delle elezioni negli Stati Uniti), ovvero tra il 27 e il 31 ottobre. Il capo del DFGP si disse disposto a valutare l'opportunità di un tale contatto. Nel frattempo l'Ambasciata americana aveva già appurato che il ministro delle finanze americano non era disponibile in quel periodo. Due delle opzioni d'intervento proposte furono bocciate nel corso della discussione intercorsa fra il capo del DFGP e il direttore dell'AFF. Da una mail del 27 ottobre 2008 del vicedirettore della CFB, le CdG appresero che il capo del DFGP non si sarebbe recato negli USA per far visita al ministero delle finanze americano e alla *Fed*[751]. Il capo del DFGP spiegò alle CdG di avere informato sia il Consiglio federale sia la sua Delegazione per gli affari economici di tutte le proposte discusse con Alexander Karrer, con il direttore dell'AFF e, in parte, anche con rappresentanti della CFB e della BNS[752]. Negli atti del Consiglio federale, a disposizione delle CdG, non vi è alcuna indicazione al riguardo.

Il 10 novembre 2008 la lettera firmata dal capo del DFGP e dal capo del DFF venne spedita al ministro della giustizia e al ministro delle finanze americani.

Il 18 novembre 2008 il capo del DFGP tenne una seduta insieme al capo del DFF con rappresentanti della CFB e dell'AFF. Al termine della seduta, durante la quale si discusse dell'eventualità che UBS si trovasse in uno stato di necessità, il capo del DFGP impartì all'UFG il mandato di chiarire la situazione. Altri importanti punti all'ordine del giorno della seduta furono l'applicazione del diritto d'emergenza e l'accelerazione della procedura d'assistenza amministrativa. Il capo del DFGP reputava allora che la procedura fosse molto più avanzata[753].

L'11 dicembre 2008, dopo l'incontro tra il capo del DFF, il presidente della BNS e il presidente della CFB, il capo del DFGP ricevette la proposta adattata delle opzioni d'intervento.

Stando alle dichiarazioni della capodipartimento, a partire da novembre del 2008 ricevette solo poche informazioni su questo dossier, ragione per cui integrò le sue conoscenze dei fatti mediante contatti con il vicepresidente della BNS[754].

750 Ibid., pag. 5.
751 Queste visite vennero effettuate dal vicepresidente della BNS.
752 Verbale dell'audizione della consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf dinanzi alle CdG (3.5.2010), pag. 5.
753 Ibid.
754 Ibid., pag. 7.

Alla domanda delle CdG se l'opzione della consegna dei dati da parte del Consiglio federale in base alla Costituzione fosse stata approfondita per iscritto, il capo del DFGP rispose che non era stato fatto perché esisteva l'alternativa di intervenire sulla base degli articoli 25 seg. LBCR[755].

3.4.4.8 Consiglio federale

Apparentemente fu soltanto in data 19 settembre 2008 che il Consiglio federale venne informato la prima volta e in termini succinti delle difficoltà di UBS con le autorità americane per le sue attività transfrontaliere con clienti americani negli Stati Uniti. A quel punto assegnò al DFF il mandato di elaborare per iscritto scenari che gli consentissero, se necessario, di reagire tempestivamente. La prima versione scritta delle possibili opzioni d'intervento venne tuttavia elaborata dalla CFB e non dal DFF. Il Consiglio federale non ricevette mai un documento scritto in cui queste proposte risultavano opportunamente dettagliate.

Per tutto il mese di ottobre e fino al 26 novembre 2008 il Consiglio federale non si occupò attivamente dei problemi di UBS nel campo delle attività transfrontaliere negli USA.

Il dossier venne nuovamente discusso nelle sedute del 12 e del 16 dicembre 2008. Tre giorni dopo, ossia il 19 dicembre, il Consiglio federale decise di affidare alla CFB il compito di adottare tutte le misure necessarie per evitare misure coercitive unilaterali da parte del *DOJ* che avrebbero potuto minacciare l'esistenza di UBS.

Stando alle dichiarazioni del capo del DFGP, il Consiglio federale venne informato sullo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa solo a metà dicembre del 2008 e fu allora che si rese conto che i tempi erano molto più lunghi del previsto[756].

Sempre nel mese di dicembre, l'allora presidente della Confederazione Pascal Couchepin tentò, su richiesta del capo del DFF, di contattare telefonicamente il presidente degli Stati Uniti, ma non vi riuscì.

Né il Consiglio federale, né il capo del DFGP e tantomeno il capo del DFF commissionarono una verifica dell'opzione della consegna dei dati in base agli articoli 25 seg. LBCR.

3.4.4.9 Tribunale amministrativo federale

Riguardo al primo contatto tra l'AFC e il TAF, le CdG si sono trovate davanti a dichiarazioni discordanti; non è dunque chiaro se avvenne a settembre o a ottobre del 2008. Il 25 novembre 2008 comunque ebbe luogo un incontro tra il presidente del TAF, il presidente della Camera preposta in seno al TAF alle questioni fiscali e rappresentanti dell'AFC. Il presidente del Tribunale dichiarò che nel quadro di tale incontro non fu possibile discutere degli aspetti procedurali come avrebbe auspicato il TAF, tuttavia quest'ultimo illustrò ai rappresentanti dell'AFC come, a suo avviso, si sarebbe dovuto procedere (categorizzazione in base a casi pilota). Dalle informa-

755 Ibid., pag. 17.
756 Ibid., pag. 5.

zioni in possesso delle CdG non risulta che l'AFC e il TAF abbiano nuovamente affrontato la questione degli aspetti procedurali. Va inoltre sottolineato che non vi fu mai alcun contatto fra il capo del DFF e il TAF.

Quando il TAF venne a sapere quante più o meno sarebbero state le decisioni finali, costituì un team incaricato di occuparsi degli eventuali ricorsi. Del team facevano parte cinque giudici e due cancellieri della Camera preposta alle questioni fiscali che vennero sollevati da altri incarichi[757].

Il TAF si era basato sui termini fissati nella domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS*, secondo cui il Tribunale aveva 180 giorni dalla data di presentazione del ricorso per pronunciare la propria decisione. Dal DFF il TAF non aveva ricevuto alcuna indicazione secondo cui era necessario procedere il più rapidamente possibile[758].

Il presidente del Tribunale amministrativo federale dichiarò alle CdG che, a suo avviso, passò troppo tempo prima che le autorità svizzere prendessero contatto con il Tribunale. Quando invece l'*IRS* presentò una nuova domanda di assistenza amministrativa in relazione all'Accordo nell'agosto 2009, tutto si svolse con la massima rapidità ed efficienza[759].

3.5 Ritiro del Consiglio federale: la CFB/FINMA prende a carico il dossier (19.12.2008–18.2.2009)

3.5.1 Preparativi in vista del *DPA* e divergenze

3.5.1.1 Conclusioni dell'indagine della CFB

Il 21 dicembre 2008, nel corso di una conferenza telefonica, la CFB ufficializzò una decisione contro UBS. Nella sua cronologia dei fatti riguardanti le attività transfrontaliere di UBS redatta per le CdG, la CFB scrive: «Nell'ambito delle proprie indagini, [la CFB] ha constatato che UBS ha violato i requisiti in materia di irreprensibilità e organizzazione sanciti dalla legge sulle banche[760]. In un numero limitato di casi, singoli collaboratori di UBS, contravvenendo alle disposizioni del *QIA* hanno giudicato sufficienti i documenti presentati dai clienti allestiti per fini fiscali, mentre sapevano o avrebbero dovuto sapere che tali documenti non riportavano correttamente lo statuto fiscale statunitense del cliente. Inoltre, per un lasso di tempo piuttosto lungo, hanno contravvenuto alle restrizioni della *SEC*, che prevedono l'obbligo di autorizzazione per l'erogazione transfrontaliera ad investitori statunitensi di prestazioni finanziarie. UBS si è così esposta ad elevati rischi giuridici e reputazionali, che hanno poi condotto all'apertura di procedure contro l'istituto da parte di diverse autorità americane. Nel quadro della propri indagine, la CFB non ha constatato per contro un'attuazione negligente del *QIA* da parte di UBS e non è neppure giunta alla conclusione che i vertici di UBS fossero a conoscenza delle citate manovre di cittadini statunitensi a danno del fisco americano e della violazione da parte di

757 Verbale dell'audizione di Christoph Bandli, presidente del Tribunale amministrativo federale dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 13.
758 Ibid., pag. 11.
759 Ibid., pag. 4.
760 art. 3 cpv. 2 lett. c LBCR; RS **952.0**

singoli collaboratori di UBS delle restrizioni imposte dalla *SEC* e dunque della violazione delle istruzioni interne impartite. Nella propria decisione, la CFB ha vietato comunque a UBS di continuare l'attività transfrontaliera di *Private Banking* con persone residenti o domiciliate negli Stati Uniti. Inoltre ha imposto all'istituto bancario di rilevare, limitare e monitorare tutti i rischi giuridici e reputazionali generalmente insiti nell'erogazione di servizi transfrontalieri ordinando altresì il controllo dell'adempimento di questo obbligo. La CFB ha inoltre imputato alla banca le spese procedurali di oltre mezzo milione di franchi. La decisione è stata notificata a UBS nel dicembre 2008 e nel frattempo è passata in giudicato. Nel corso della stessa conferenza telefonica la CFB ha approvato con riserva un progetto di decisione scritta che prevedeva di esigere dalla banca una misura di protezione; in sostanza UBS avrebbe dovuto consegnare alle autorità americane i dati di un numero limitato di clienti.»[761]

Il 22 dicembre 2008 il team del senatore Carl Levin, che a capo della sottocommissione d'inchiesta del Senato *(PSI)* aveva avviato un'inchiesta sui paradisi fiscali e sulla vertenza UBS, prese contatto con l'Ambasciata americana a Washington. Il senatore americano intendeva infatti invitare un rappresentante del governo svizzero ad un'audizione davanti alla *PSI* il 29 gennaio 2009.

Il 24 dicembre 2008 la decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 venne comunicata al presidente della BNS e al presidente della CFB[762].

Parallelamente, tra il 21 e il 23 dicembre 2008 continuarono i difficili colloqui tra UBS e le autorità americane. Fu in questa fase che l'*IRS* comunicò per la prima volta (27 dicembre) di non essere interessato a una decisione globale[763].

3.5.1.2 Proposta d'intesa dei legali di UBS

Il 27 dicembre 2008 lo studio legale newyorkese di UBS (*WLRK)* sottopose all'unità istituita da UBS per occuparsi della vertenza la prima bozza di memorandum per una soluzione globale del conflitto in atto con le autorità statunitensi. Il memorandum, dal titolo *Key Points – Potential Global Resolution*[764]*,* conteneva come suggerito dal titolo alcuni (nove per l'esattezza) punti essenziali:

1. conclusione di un *Deferred Prosecution Agreement* (*DPA*) con il *DOJ* allo scopo di evitare un procedimento penale. In adempimento al *DPA* e conformemente a una decisione della CFB, UBS trasmette prontamente al *DOJ* i dati di un certo numero di clienti che corrispondono al profilo rei di «truffa e delitti analoghi che hanno per oggetto un'imposta»[765].
2. Conclusione di un accordo di diritto civile con la *SEC* in risposta a un'indagine della *SEC.*
3. Conclusione di una *Letter of Agreement* con l'*IRS,* nell'intento (i) di impedire l'applicazione del *John Doe Summons* durante il periodo di validità del

761 Cronologia attività transfrontaliere UBS, 21.12.2008.
762 Lettera del 24.12.2008 (allegato: dispositivo di decisione del Consiglio federale del 19.12.2008), DFF, allegato alla riga n. 60 del raccoglitore 1 della FINMA.
763 Risposte scritte di UBS alle CdG del 21.4.2010 a seguito dell'audizione di rappresentanti di UBS il 6.4.2010.
764 Memorandum del 27.12.2008, *WLRK*, doc. 123 del dossier di direzione del DFF.
765 *«Tax fraud or the like»*

DPA e (ii) di ottenerne la sospensione non appena le condizioni del *DPA* sono soddisfatte.

4. L'*IRS* avvia immediatamente una *Voluntary Compliance Initiative* per far sì che i clienti UBS che sottostanno al fisco americano regolarizzino volontariamente la loro situazione.
5. Contestualmente a quanto previsto nei punti 1–3, UBS avvia l'attuazione del programma di ritiro dalle attività transfrontaliere conformemente al piano di comunicazione convenuto e alle altre misure previste per massimizzare la partecipazione dei clienti americani all'iniziativa di *Voluntary Compliance*.
6. La CFB invita tutti gli istituti bancari americani a non aprire conti con clienti americani di UBS o quantomeno a non accettare trasferimenti di attivi da parte di questi clienti.
7. Nel quadro della *Letter of Agreement* con l'*IRS*, UBS si dichiara disposta a (i) versare una somma da convenire, pari alle imposte non riscosse (comprensiva di interessi e penali) per un insieme di conti i cui estremi sono comunicati nel *DPA*; (ii) effettuare una serie di pagamenti prestabiliti associati al diritto parziale o totale di rimborso per i clienti che rientrano nel programma di ritiro della banca associato al rientro negli USA dei loro attivi, il tutto nell'ambito della *Voluntary Compliance Initiative.* La transazione è soggetta a controllo e verifica da parte di UBS e dell'*IRS.*
8. Le autorità svizzere e americane avviano colloqui per negoziare una nuova CDI.
9. L'audizione prevista a fine gennaio davanti alla *PSI* è rinviata.

Il 1° gennaio 2009 fu istituita l'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) nella quale confluirono la CFB, l'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e l'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro (AdC LRD). Il presidente della CFB fu nominato presidente del consiglio di amministrazione della FINMA.

3.5.1.3 Analisi della situazione da parte dell'AFC

In vista dell'incontro previsto a Interlaken l'8 gennaio 2009, Alexander Karrer trasmise al capo del DFF una nota in cui analizzava la situazione relativa alle attività transfrontaliere di UBS[766] e ai negoziati in corso tra l'istituto bancario il *DOJ,* l'*IRS* e la *SEC*. Allora una soluzione globale pareva ancora possibile dato che molte questioni restavano aperte. Karrer rese attento il capo del DFF al fatto che per il consiglio di amministrazione della FINMA il mandato del Consiglio federale rappresentava un problema. Temeva in particolare le conseguenze negative della consegna dei dati di clienti UBS per la FINMA, per UBS e, non da ultimo, per la piazza finanziaria svizzera. Per questo il consiglio di amministrazione della FINMA auspicava che il provvedimento fosse inserito in un «piano politico» del Consiglio federale ossia, in altre parole, che il Consiglio federale assumesse un ruolo attivo nella comunicazione ed elaborasse una strategia in materia di segreto bancario, poiché il

766 Nota del 7.1.2009, AFF, doc. 124 del dossier di direzione del DFF.

problema andava ben oltre la vertenza UBS. Il presidente della FINMA intendeva discutere la questione con il capo del DFF.

Nel documento Karrer si espresse anche sull'audizione davanti alla *PSI*, alla quale erano stati invitati sia UBS sia l'*IRS*. Scopo dell'audizione era formulare critiche nei confronti del sistema *QI*, che nel frattempo era ritenuto insufficiente per contenere l'evasione fiscale. Secondo Karrer, la partecipazione del governo svizzero all'audizione, alla quale era stato appunto invitato, avrebbe avuto il vantaggio di consentire alla Svizzera di illustrare chiaramente la propria posizione e di distanziarsi da UBS. Cionondimeno, Alexander Karrer sconsigliò al capo del DFF di accettare l'invito perché era inusuale che il rappresentante di un Paese estero fosse interrogato da una commissione parlamentare d'inchiesta. Suggerì dunque che la Svizzera rispondesse per iscritto alle domande della *PSI* distanziandosi chiaramente da UBS e dai suoi collaboratori e segnalando, contemporaneamente, la sua totale disponibilità alla collaborazione. Karrer concluse con la raccomandazione di non essere precipitosi nel segnalare la disponibilità da parte elvetica ad avviare le trattative per una nuova CDI, poiché questo gesto sarebbe stato interpretato con ogni probabilità come il primo passo verso l'abbandono del segreto bancario. Nel caso di un accordo fra UBS e le autorità statunitensi, la FINMA e il DFF avrebbero dovuto accordarsi su una strategia comune di comunicazione.

3.5.1.4 Provvedimenti della FINMA in vista della consegna dei dati clienti

L'8 gennaio 2009 la FINMA trasmise al capo del DFF, ad Alexander Karrer e al presidente della BNS una nota ai fini di una soluzione in chiave anche politica del dossier delle attività transfrontaliere di UBS negli USA[767]. La nota fu redatta dal presidente della FINMA e dal responsabile dei Servizi strategici e centrali (ex vicedirettore della CFB). Vi figurava un'analisi degli antefatti e diversi elementi chiave, fra cui lo stato di avanzamento dei negoziati per la conclusione di un'intesa con le autorità statunitensi; allora, l'intesa pareva molto probabile con il *DOJ*, possibile con la *SEC* e piuttosto difficile con l'*IRS*. Quest'ultimo stava pianificando di esigere la consegna dei dati di 19 000 clienti americani mediante un'intimazione. Nel quadro del *Deferred Prosecution Agreement* la banca avrebbe ottenuto una proroga di 18 mesi a condizione di riconoscere il proprio debito, di versare da 200 a 300 milioni di dollari a vario titolo, di elaborare un piano concreto e di proseguire sulla via della collaborazione. Punto centrale e *conditio sine qua non* dell'intesa con il *DOJ* era la consegna immediata alle autorità statunitensi dei dati di circa 250 clienti prescindendo dall'assistenza amministrativa. Stando alla nota, la consegna dei dati sarebbe stata ordinata dalla FINMA a titolo di misura di protezione conformemente alla legge sulle banche, per contrastare il pericolo incombente di insolvenza della banca nel caso di un procedimento penale, così come la CFB aveva spiegato al Consiglio federale nel dicembre del 2008 (n. 1 e 2 della decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008). La nota della FINMA illustrava inoltre le otto tappe dell'operazione di trasmissione dei dati al *DOJ*:

1. conclusione di un'intesa fra UBS e le autorità americane;

767 Nota della FINMA dell'8.1.2009, doc. 88 dei tre dossier personali del capo del DFF.

2. lettera del *DOJ* a UBS contenente la minaccia di un'azione penale immediata in caso di non applicazione dell'intesa;
3. richiesta scritta di UBS alla FINMA affinché l'Autorità di vigilanza ordini misure di protezione per contrastare il rischio che un'eventuale azione penale comprometta l'esistenza della banca;
4. la FINMA esamina l'intesa e la domanda di UBS in collaborazione con il DFF;
5. il tribunale americano approva l'intesa;
6. la FINMA ordina a UBS di trasmettere immediatamente i dati prestabiliti alle autorità americane;
7. consegna dei dati alle autorità americane per il tramite della FINMA;
8. pubblicazione dell'intesa e di comunicati stampa di UBS e della FINMA.

La FINMA aveva anche ponderato e illustrato nella nota le possibili reazioni a una tale intesa. Sotto il profilo politico risultavano problematiche la parziale rinuncia al segreto bancario e le concessioni nei confronti degli USA. Dal punto di vista giuridico sollevavano problemi la violazione del segreto bancario da parte di UBS, della FINMA e del Consiglio federale, l'aggiramento della procedura di ricorso cui avrebbero avuto diritto i clienti interessati dalla trasmissione dei dati, nonché le critiche alle basi legali della decisione della FINMA. UBS avrebbe dunque visto risolto un problema capace di minacciare la sua stessa esistenza, ma si sarebbe trovata esposta soprattutto in Svizzera ad accese critiche per aver tradito il segreto bancario. Nella nota, la FINMA metteva l'accento anche sulle conseguenze indirette dell'intesa: essa avrebbe rischiato di disorientare altri clienti con problemi fiscali i quali avrebbero potuto decidere di chiudere i propri conti presso UBS; UBS, la FINMA e il Consiglio federale sarebbero stati oggetto di critiche da parte di alcuni amministratori patrimoniali e altri istituti finanziari fortemente esposti si sarebbero visti costretti a seguire l'esempio del Credit Suisse che aveva iniziato a porre fine alle relazioni d'affari con clienti statunitensi privi di attestato fiscale[768]. Secondo la FINMA era dunque necessario che la comunicazione della conclusione del *DPA* tra UBS e il *DOJ* fosse accompagnata da un chiaro intervento delle autorità politiche. La FINMA fornì anche indicazioni sugli elementi sui quali avrebbe poggiato la comunicazione e li illustrò come segue:

«La FINMA motiverà l'iter deciso e nel comunicare l'intesa raggiunta si atterrà ai seguenti elementi:

- la FINMA ha deciso di ordinare a UBS la trasmissione dei dati dei clienti a titolo di misura di protezione e quale *ultima ratio* a difesa della banca e della stabilità finanziaria; il suo obiettivo è evitare l'avvio di un'azione penale contro l'istituto bancario da parte delle autorità americane non più disposte ad attendere la conclusione della procedura di assistenza amministrativa.
- I dati trasmessi riguardano clienti ai quali verosimilmente si contestano inadempimenti fiscali analoghi alla frode.
- L'iter è stato concordato con il Consiglio federale.

768 «*Die CS bricht derzeit alle Geschäftsbeziehungen mit US-Kunden ohne Steuernachweis ab.*» Nota della FINMA dell'8.1.2009, FINMA, doc. 88 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

– La FINMA comunicherà i risultati dell'indagine della CFB e renderà pubbliche le critiche da questa formulate nella propria decisione nei confronti di UBS a proposito dell'assistenza fornita da alcuni consulenti dell'istituto bancario a clienti americani che hanno frodato il fisco e della lacunosa gestione dei rischi giuridici connessi alle attività transfrontaliere.

La FINMA *non* si pronuncerà per principio sugli effetti dell'accaduto sul «segreto bancario fiscale» e sulle questioni sopra esposte perché rientrano nella sfera di competenza delle autorità politiche.»[769]

La FINMA concluse sottolineando un'ulteriore necessità, quella di un impegno più marcato delle autorità politiche nella strategia delle relazioni internazionali della piazza finanziaria svizzera, in particolare con gli Stati Uniti. Poiché gli Stati Uniti avrebbero continuato a fare pressione sulla Svizzera per ottenere i dati di altri clienti sospettati di voler frodare il fisco, la FINMA ribadì l'irrinunciabilità della collaborazione avviata con gli USA.

3.5.1.5 Contatti con le autorità americane

Il 12 gennaio 2009 il presidente della *Fed* (banca centrale americana) incontrò a Basilea il presidente e il vicepresidente della BNS, accompagnati dal presidente della FINMA. Stando agli appunti personali del capo del DFF, dall'incontro emerse chiaramente l'intenzione dell'*IRS* di non partecipare all'accordo (*DPA*) fra UBS e il *DOJ*[770].

Sempre il 12 gennaio l'Ambasciata svizzera negli USA trasmise un fax[771] al DFAE, al DFGP, al DFE e al DFF con il quale l'ambasciatore svizzero informava dell'incontro avuto lo stesso giorno – insieme al suo team – con il senatore Carl Levin. Tema di discussione era stato l'invito rivolto al governo svizzero di partecipare all'audizione davanti alla sottocommissione d'inchiesta del Senato americano (che stava indagando sul caso UBS) prevista per il 29 gennaio. L'ambasciatore si dichiarò piuttosto contrario a tale partecipazione, ma sottolineò che, qualora la Svizzera avesse rifiutato l'invito, il governo svizzero avrebbe dovuto comunicarlo alla *PSI* che verosimilmente non si sarebbe astenuta dall'utilizzare toni piuttosto critici nell'informare l'opinione pubblica.

Il 14 gennaio 2009, durante la seduta del Consiglio federale, il capo del DFF avrebbe informato i colleghi in merito al rapporto intermedio sulla procedura di assistenza amministrativa. Le CdG non dispongono tuttavia di elementi che lo confermino. Dagli appunti della CaF emerge unicamente che il capo del Dipartimento delle finanze fece brevemente il punto della situazione per quanto riguarda le attività transfrontaliere di UBS. In proposito egli avrebbe affermato che il *DOJ* continuava a insistere per ottenere i nominativi di clienti UBS, mentre l'*IRS* era interessato a perseguire la via dell'assistenza amministrativa ordinaria. Non vi era dunque accordo fra le due autorità americane. Il capo del DFF aggiunse che, allo scopo di evitare un'intimazione, si stava considerando l'ipotesi di condurre con l'*IRS* colloqui esplo-

769 Ibid.
770 Appunti manoscritti di autore ignoto del 12.1.2009, doc. 90 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.
771 Fax del 12.1.2009, Ambasciata di Svizzera a Washington D.C., doc. 91 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

rativi per sondare la disponibilità degli Stati Uniti a intavolare trattative sulla fiscalità del risparmio. Un incontro a tal fine era previsto con Timothy Geithner a Davos. Stando alle constatazioni delle CdG, il Collegio non approfondì la discussione e non adottò alcuna decisione.

Lo stesso giorno un giudice in Florida spiccò un mandato d'arresto contro Raoul Weil, *CEO Global Wealth Management & Business Banking* di UBS[772].

3.5.1.6 Divergenze sulle condizioni del *DPA*

Il 16 gennaio 2009 il direttore dell'AFC scrisse al capo del DFF e ad Alexander Karrer per comunicare loro le proprie considerazioni riguardo a un'eventuale revisione della Convenzione di doppia imposizione[773]. Nella sua lettera, il direttore dell'AFC sottolineò i rischi di una rinegoziazione della CDI con l'*IRS* finché su UBS pendeva la minaccia di un'azione penale. Inoltre, visto il cambio di amministrazione americana, era preferibile lasciar trascorrere un po' di tempo prima di avviare i negoziati. Egli sottoline ò infine che la competenza di tali trattative non spettava all'*IRS,* bensì al *Treasury Department.*

Il 19 gennaio 2009 la responsabile del Servizio giuridico del DFF presentò in una nota[774] una breve analisi riguardante l'applicazione da parte del Consiglio federale dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. L'articolo in questione stabilisce che il Consiglio federale può emanare ordinanze e decisioni quando la tutela degli interessi del Paese lo richiede. Per una parte della dottrina, le ordinanze e le decisioni ai sensi della disposizione citata devono attenersi alla Costituzione e alle leggi in vigore, nel senso che possono completarle, ma non sostituirle o limitarne la portata. L'altra parte invece reputa che il Consiglio federale debba potersi discostare dalle disposizioni in vigore nella misura in cui ciò risulti oggettivamente necessario. In altre parole, il Consiglio federale deve poter modificare temporaneamente una legge formale in vigore (mediante ordinanza), se risulta insufficiente per affrontare concretamente una situazione. La fattispecie della modifica mediante decisione non è analizzata nella dottrina, ma i pareri sono concordi sul fatto che ordinanze e decisioni di questo tipo, rispettivamente le misure che con esse vengono ordinate, devono essere necessarie, urgenti e giustificate da un interesse pubblico preponderante; inoltre devono rispettare il principio della proporzionalità. Tra gli esempi di decisioni vennero citati in particolare il divieto di fornire atti a tribunali internazionali e il blocco degli averi, ma non l'ordine di trasmettere atti. Vista la situazione giuridica, la responsabile del Servizio giuridico del DFF sottolineò che una decisione in tal senso avrebbe comportato il rischio per la Confederazione di dover rispondere ai sensi della legge sulla responsabilità. Il rischio sarebbe stato minore se avesse deciso di emanare un'ordinanza.

Il 21 gennaio 2009 il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC ebbe un colloquio telefonico con Barry Shott dell'*IRS* e lo stesso giorno ne riassunse i contenuti in una mail[775]. Stando a questa sintesi, il colloquio fu incentrato

772 Cronologia attività transfrontaliere UBS, 14.1.2009.
773 Lettera del 16.1.2009, AFC, doc. 92 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.
774 Nota del 19.1.2009, Segreteria generale del DFF, doc. 127 del dossier di direzione del DFF.
775 Mail del 21.1.2009, AFC, doc. 128 del dossier di direzione del DFF.

su tre punti. Innanzitutto venne discusso lo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa e il fatto che da lì a poco il TAF avrebbe pronunciato le prime decisioni. Il secondo tema fu l'intesa globale di UBS a proposito della quale Barry Shott osservò che, sebbene tutte le autorità americane potevano esservi interessate, il *DOJ* preferiva chiaramente un accordo che lo vedesse come unica ed esclusiva controparte. Infine si parlò dell'audizione promossa dal senatore Levin, alla quale l'*IRS* non era ancora stato invitato. Barry Shott informò, al riguardo, che una seconda parte dell'audizione era prevista per la metà di febbraio. Il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC propose dunque un incontro tra il direttore dell'AFC e il suo omologo americano, proposta alla quale Barry Shott promise di dare risposta entro breve.

Stando agli appunti della CaF, il 28 gennaio 2009, giorno di seduta del Consiglio federale, il capo del DFF informò oralmente i propri colleghi di governo in merito alle perdite subite da UBS nel 2008. In tale contesto si espresse inoltre sulle procedure di assistenza amministrativa in corso: al DFF ci stava lavorando 35 giuristi. Quattordici casi su 230 erano stati chiusi, mentre cinque risultavano pendenti presso il TAF. Il *DOJ* e UBS continuavano a negoziare, mentre l'*IRS* chiedeva di poter consultare i dati di tutti i 19 000 clienti UBS; in altre parole, la situazione era molto delicata. Seguirono infine considerazioni riguardanti il Credit Suisse. In seno al Collegio il tema venne manifestamente discusso solo brevemente, tanto che il Consiglio federale non prese alcuna decisione e non attribuì alcun mandato.

Il 30 gennaio 2009, in vista del congresso annuale del *World Economic Forum* (*WEF*) a Davos, era stata elaborata una nota con la quale il capo del DFF si sarebbe dovuto rivolgere a Valerie Jarett, consigliera personale del neoeletto presidente Barack Obama[776]. Nella nota si rinviava ai settori nei quali sia sul piano politico che economico la Svizzera e gli Stati Uniti intrattenevano rapporti di collaborazione. Vi si sottolineava inoltre l'importanza globale della piazza finanziaria svizzera a dispetto del modesto peso politico del Paese. UBS aveva certo commesso degli errori, con le cui conseguenze doveva fare i conti, ma un'azione penale *(indictment)* avrebbe pericolosamente destabilizzato la banca. La nota invitava a trovare una soluzione che rispettasse gli ordinamenti giuridici dei due Paesi e precisava che la Svizzera non aveva il benché minimo interesse a proteggere cittadini americani rei di sottrarsi al fisco.

Il 1° febbraio 2009 Sergio Marchionne, vicepresidente del consiglio di amministrazione di UBS, telefonò al presidente della FINMA per avvisarlo che un'azione penale contro UBS era imminente e per informarlo che il consiglio di amministrazione della banca intendeva scrivere una lettera al capo del DFF. Diede infine ad intendere che la banca avrebbe preso delle decisioni in materia di personale[777].

3.5.1.7 Bozza di comunicazione elaborata dall'AFF

Il 4 febbraio 2009 Alexander Karrer sottopose al capo del DFF un progetto di comunicazione da applicare in caso di trasmissione dei dati dei clienti UBS alle autorità americane[778]. Vi si precisavano la genesi e lo sviluppo del dossier, i contenuti della

776 Nota del 30.1.2009, DFF, doc. 129 del dossier di direzione del DFF.
777 Cronologia attività transfrontaliere UBS, 1.2.2009.
778 Bozza del 4.2.2009, AFF, doc. 104 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

comunicazione e le formulazioni che andavano adottate. I contenuti si possono riassumere in cinque punti:

- la Svizzera e il suo segreto bancario non tutelano la frode fiscale.
- La Svizzera non è un paradiso fiscale.
- In base a una decisione della FINMA, dati di clienti americani di UBS sono stati trasmessi alle autorità americane. Con questo provvedimento la FINMA intende tutelare il buon funzionamento della piazza finanziaria svizzera.
- La tutela del buon funzionamento della piazza finanziaria svizzera è uno degli obiettivi principali del Consiglio federale; per garantirla ci si basa sull'ordinamento legale svizzero.
- Trasmettere i dati dei clienti UBS non significa mettersi in ginocchio davanti agli Stati Uniti. Si tratta unicamente di garantire la stabilità di UBS e il buon funzionamento della piazza finanziaria elvetica.

Le formulazioni riguardavano tre aspetti di natura tecnica:

- la FINMA ha decretato la trasmissione dei dati di contribuenti americani clienti di UBS all'*IRS*. La decisione della FINMA si rifà all'articolo 25 della legge sulle banche. Il Consiglio federale ha preso atto di tale decisione.
- La FINMA ha assicurato al Consiglio federale che questa misura ha lo scopo di garantire la stabilità dell'istituto bancario e, di conseguenza, il buon finanziamento della piazza finanziaria elvetica. Essa consentirà infatti di evitare un'azione penale contro la banca. Le autorità di perseguimento penale americane non sono disposte ad attendere i risultati della procedura di assistenza amministrativa, aperta il 16 luglio 2008 su richiesta dell'*IRS*.
- Non è compito del Consiglio federale giudicare la legittimità del modo di procedere della FINMA. Tuttavia, condivide l'opinione dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari che un procedimento penale a carico di UBS minaccerebbe seriamente la stabilità di UBS e della piazza finanziaria svizzera.

3.5.1.8 Riserve sulle condizioni del *DPA*

In vista dell'incontro tra il nuovo presidente della Confederazione, il presidente della BNS e il presidente della FINMA, fissato per il 5 febbraio 2009, il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC inviò alla segretaria generale del DFF, al direttore e a un rappresentante dell'AFC nonché ad Alexander Karrer una mail[779] nella quale esprimeva i propri timori circa la proposta del *Group General Counsel* di UBS al *DOJ* e all'*IRS* di avviare nuovi negoziati sulla CDI. Egli osservò che le autorità americane puntavano su un accordo che prevedesse una multa, la consegna di 300 nominativi e la negoziazione di una nuova convenzione di doppia imposizione, nell'intento di coinvolgere anche l'*IRS*. Stando alle sue considerazioni, UBS privilegiava una soluzione con il *DOJ*, e riteneva secondaria la questione del *John Doe Summons* dell'*IRS*. Il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC aggiunse che, a suo avviso, la FINMA non dava prova di sufficiente

779 Mail del 5.2.2009, AFC, doc. 131 del dossier di direzione del DFF.

trasparenza nella gestione del dossier e manifestamente cercava a ogni costo di concludere un'intensa. Suggerì dunque di affidare il dossier al DFF, che si sarebbe così occupato dei negoziati con le autorità americane. Affidare tutta la responsabilità del dossier alla FINMA, come deciso dal Consiglio federale il 19 dicembre 2008, rintanarsi in un angolo e aspettare la fine della tempesta, era un comportamento a dir poco rischioso. Non si poteva pensare neppure di lasciare la responsabilità dei negoziati a UBS. Letteralmente con le spalle al muro, essa avrebbe comprensibilmente difeso innanzitutto i propri interessi visto che ne andava della sua sopravvivenza. Occorreva invece tenere conto di tutta una serie di altri aspetti, fra cui in particolare l'interesse della piazza finanziaria svizzera.

UBS, da parte sua, precisò che dalla metà dicembre del 2008 era in contatto esclusivamente con la CFB, il *DOJ* e la *SEC* e sporadicamente con l'Ambasciata svizzera; fino alla fine di dicembre aveva inoltre avuto contatti con l'*IRS*. Con le autorità americane non aveva discusso né della CDI né del segreto bancario e tantomeno aveva cercato di raggiungere un'intesa a qualunque prezzo.

Lo stesso giorno il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera a Washington spedì una mail al capomissione e ad Alexander Karrer con le proprie considerazioni sullo stato del dossier[780]. Precisò di essere in contatto con il *Group General Counsel* di UBS (incaricato di negoziare a Washington), secondo cui evidentemente l'*IRS* non era interessato a partecipare al *Deferred Prosecution Agreement*. L'obiettivo dell'*Internal Reveneu Service* era mantenere aperto il dossier il più a lungo possibile per stimolare i contribuenti americani non in regola ad autodenunciarsi. Il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera riteneva inoltre rischioso rifiutare l'intesa motivando tale rifiuto con la procedura di assistenza amministrativa in corso, poiché ciò avrebbe potuto comportare nuove denunce contro i dirigenti della banca o contro la banca stessa. A suo avviso, un accordo che regolamentasse anche la questione del *John Doe Summons* era pensabile a condizione di negoziare in modo relativamente aperto, ossia includendo altri dossier e correndo il rischio di dover negoziare una revisione della CDI. Naturalmente non si poteva escludere che questo cambiamento di strategia venisse interpretato dalle autorità americane come un tentativo di guadagnare tempo. Il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata svizzera concluse sostenendo che la bozza di accordo di UBS lasciava molti punti aperti per quanto riguarda l'attuazione del provvedimento *John Doe Summons*.

3.5.1.9 Incertezza dell'AFF sui passi da intraprendere

Anche Alexander Karrer stilò una nota informativa che, probabilmente, era destinata al capo del DFF[781]. Vi riassunse i due precedenti scritti e aggiunse che UBS voleva assolutamente concludere l'intesa tanto che sperava nella comprensione e disponibilità del Consiglio federale ad avviare le trattative per una revisione della CDI nel senso di uno scambio più ampio e intenso di informazioni. Osservò inoltre che l'incontro tra il capo del DFGP e il *DOJ* era pianificato per il 23 febbraio 2009. La FINMA, dal canto suo, stava ponderando se pubblicare il 10 febbraio 2009 i risultati

780 Mail del 5.2.2009, Ambasciata di Svizzera negli Stati Uniti, doc. 106 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.
781 Nota del 4.2.2009, AFF, doc. 133 del dossier di direzione del DFF.

della sua indagine su UBS. Concluse precisando che, secondo l'AFC, il TAF avrebbe pronunciato le sue prime decisioni verso la metà di aprile del 2009.

Secondo Karrer, la consegna dei dati al di fuori della procedura di assistenza amministrativa, con o senza il coinvolgimento dell'*IRS*, non era una buona idea perché non avrebbe chiuso il caso; al contrario, avrebbe messo il Consiglio federale in una posizione estremamente delicata. Neppure nel caso in cui si fosse detto disposto a negoziare con gli Stati Uniti in materia di segreto bancario, poteva esserci la certezza che l'*IRS* non avrebbe sporto denuncia contro UBS e, più tardi, eventualmente anche contro il Credit Suisse. UBS puntava a tutta velocità verso la conclusione di un accordo con il *DOJ* e la *SEC*. Secondo Karrer, UBS aveva lasciato intendere alle autorità statunitensi che il governo elvetico sosteneva le sue decisioni; per questa ragione riteneva che l'istituto bancario avrebbe discusso con gli Stati Uniti anche della CDI e del segreto bancario. Se l'obiettivo era di fermare il treno in corsa, questa era l'ultima occasione. Propose pertanto due soluzioni:

1. opzione 1: UBS consegna i dati dei clienti senza alcuna autorizzazione né del Consiglio federale né della FINMA. Secondo Karrer, questa soluzione avrebbe avuto il merito di non causare alla banca un danno maggiore e, soprattutto, di contenere quello per la piazza finanziaria e per lo Stato. A questo punto, il Consiglio federale avrebbe dovuto rivedere la propria decisione del 19 dicembre 2008, ma avrebbe potuto giustificarsi adducendo il rifiuto dell'IRS di partecipare all'accordo.
2. Opzione 2: il Consiglio federale riprende in mano il dossier e avvia negoziati con le autorità statunitensi. La prima occasione in tal senso sarebbe stata offerta dalla visita del capo del DFGP negli Stati Uniti. In seguito avrebbe dovuto tenersi un colloquio con il *Treasury Department*, prima a livello tecnico e poi istituzionale. Si sarebbe trattato di precisare alle autorità americane che per avviare negoziati per una revisione della CDI era necessario innanzitutto risolvere la vertenza UBS nel quadro dell'assistenza amministrativa.

Alexander Karrer concluse sostenendo che un accordo per la consegna dei dati a prescindere da una procedura di assistenza amministrativa non poteva che rappresentare *l'ultima ratio* e avrebbe assolutamente dovuto coinvolgere l'*IRS*.

3.5.1.10 Lettera di UBS al capo del DFF del 5 febbraio 2009

La lettera di UBS del 5 febbraio 2009 venne trasmessa al capo del DFF, al presidente della BNS e al presidente della FINMA per mail[782]. Nella lettera, il vice presidente del consiglio di amministrazione di UBS informava che si era vicini alla conclusione dei negoziati e pertanto raccomandava al Consiglio federale di:

- riconoscere l'accordo tra UBS, la *SEC* e il *DOJ*;
- riconoscere l'importanza della soluzione negoziata nel rispetto del quadro giuridico svizzero e tenendo conto degli interessi nazionali;

782 Lettera del 5.2.2009, CdA UBS, allegato della riga n. 65 del raccoglitore 1 della FINMA.

- riconoscere che UBS aveva commesso degli errori ma che, nel frattempo, aveva adottato correttivi e che, al termine della sua indagine, anche la FINMA avrebbe deciso i provvedimenti più opportuni;
- prendere atto dell'obbligo a carico di tutte le imprese attive all'estero di attenersi alle disposizioni legali;
- riconoscere che la questione del *John Doe Summons* restava irrisolta, ma che UBS e l'*IRS* stavano lavorando a una soluzione che stimolasse i contribuenti americani a regolarizzare la propria posizione e che contemporaneamente salvaguardasse il segreto bancario.

L'incontro tra il capo del DFF, il presidente della BNS e il presidente della FINMA si tenne il 5 febbraio 2009. Durante l'incontro, il presidente della FINMA propose l'istituzione di un gruppo di lavoro. Il capo del DFF, dal canto suo, favorevole a una soluzione globale, bocciò la variante di un accordo dal quale fosse escluso l'*IRS*; decise dunque di parlare con il suo omologo americano Timothy Geithner. I partecipanti all'incontro interpretarono la lettera di UBS come un tentativo di spingere il governo elvetico ad assumersi degli impegni, mentre, a loro avviso, la banca doveva risolvere i propri problemi da sola. Il capo del DFF, dal canto suo, sostenne di non potersi assumere una tale responsabilità politica. Da parte delle autorità americane, inoltre, non aveva ricevuto alcuna indicazione che ne confermasse la volontà di modificare la CDI.

Il 10 febbraio 2009 Alexander Karrer comunicò per iscritto alla segretaria generale del DFF e all'AFC che l'audizione davanti alla *PSI* era stata rinviata al 24 febbraio 2009. Precisò che UBS aveva già ricevuto un invito. Nella sua nota, Karrer invitava il governo elvetico a decidere se partecipare o meno all'audizione e ribadiva le osservazioni formulate in merito dall'ambasciatore svizzero a Washington l'8 gennaio 2009. Personalmente Karrer si dichiarò contrario.

3.5.1.11 Il *DOJ* prende contatto con l'Ambasciata svizzera negli USA

Il 10 febbraio 2009 il *DOJ* prese contatto con l'Ambasciata svizzera a Washington D.C. Lo stesso giorno, in una mail al DFF, al DFAE, al DFGP e al DFF, l'ambasciatore svizzero spiegò le ragioni per cui venne contattata[783]. Il nuovo *Attorney General* Eric Holder (capo del Dipartimento di giustizia americano) era entrato in carica, ma aveva dovuto ricusarsi dal caso UBS perché in passato aveva rappresentato la banca. Il *DOJ* menzionò anche il colloquio del gennaio 2009 tra il capo del DFF e la consigliera personale del presidente Obama, Valerie Jarrett, nell'ambito del quale era stata ventilata la possibilità di attendere i risultati della procedura di assistenza amministrativa prima di avviare la fase successiva del procedimento penale contro UBS. Il *DOJ* temeva che, nel caso di un'attesa prolungata, non sarebbe stato più possibile concludere il *Deferred Prosecution Agreement* nei termini convenuti, ragione per cui invitava le autorità elvetiche a concludere rapidamente l'accordo. L'Ambasciata americana a Berna, dal canto suo, aveva già ricevuto istruzioni di intervenire presso le autorità svizzere. Il *DOJ* aggiunse che il *DPA* avrebbe ingloba-

783 Mail del 10.2.2009, Ambasciata di Svizzera a Washington D.C., doc. 114 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

to anche le procedure della *SEC* contro l'istituto bancario, ma non il procedimento civile dell'*IRS* (*John Doe Summons*); in questa forma, l'accordo aveva ottenuto il nullaosta del *Federal Reserve Board*.

L'Ambasciata svizzera prese atto del messaggio del *DOJ* e promise di informarne le autorità elvetiche, non senza segnalare alla controparte americana i toni critici del dibattito pubblico in corso in Svizzera sulla situazione della banca e renderla attenta ai delicati interrogativi di politica istituzionale che l'intera vicenda avrebbe sollevato. Per questa ragione chiese alle autorità statunitensi di mostrare comprensione per la difficile situazione delle autorità elvetiche, in particolare alla luce dell'audizione promossa dal Senato americano. Il *DOJ* rispose all'ambasciatore assicurandogli la propria comprensione e segnalò che a suo avviso una rapida intesa avrebbe verosimilmente indotto il senatore Levin a desistere dall'intento di condurre un'audizione. Se UBS e il *DOJ* non avessero concluso il *DPA*, il pericolo di un'azione penale contro i dirigenti di UBS sarebbe stato considerevole.

3.5.1.12 Nuove riserve dell'AFC sugli elementi essenziali del *DPA*

Sempre in data 10 febbraio 2009 il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC spedì una mail al direttore dell'AFC, alla segretaria generale del DFF e ad Alexander Karrer[784] in cui riferiva il colloquio avuto con il responsabile della divisione Economia e Finanze dell'Ambasciata svizzera a Washington D.C. Durante tale incontro il rappresentante dell'AFC aveva voluto familiarizzarsi con il contenuto del *DPA* e capirne la genesi. Stando alle indicazioni del collaboratore della rappresentanza diplomatica, l'iniziativa era stata di UBS, la quale aveva comunicato al *DOJ* che il DFF non voleva accettare l'intesa; per convincerlo occorreva dunque un intervento ufficiale delle autorità americane. Per il rappresentante dell'Ambasciata si trattava di un'azione che rasentava l'alto tradimento, anche se il comportamento del *General Counsel* di UBS in realtà non lo sorprendeva: egli cercava di imporre l'accordo a qualunque prezzo ritenendo che un'azione penale contro la banca poteva essere esclusa, dato che gli Stati Uniti non si sarebbero mai assunti la responsabilità di una tale destabilizzazione del mondo finanziario. Non escludeva invece che Kurer e Rohner potessero venire denunciati. Davanti alle CdG, UBS ha contestato questa versione dei fatti sostenendo in particolare di non avere mai discusso con le autorità americane di convenzione di doppia imposizione o di segreto bancario.

Nella mail menzionata il *DPA* era illustrato a grandi linee nel modo seguente:

1. i procedimenti contro UBS sono sospesi a condizione che vengano consegnati i dati di 200–500 clienti e che UBS si ritiri dalle attività transfrontaliere negli Stati Uniti;
2. intesa con la *SEC* nel quadro del *DPA*: constatazione delle infrazioni commesse e del loro volume ecc.;
3. versamento di penali e impegno a operare correttamente in futuro;
4. la *Fed* è favorevole al *DPA,* poiché la stabilità finanziaria è garantita;

[784] Mail del 10.2.2009, AFC, doc. 137 del dossier di direzione del DFF.

5. nessun accordo con l'*IRS* per quanto riguarda il provvedimento *John Doe Summons*.

Il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC consigliò di non approvare la proposta, poiché non si trattava di un'intesa globale. Inoltre, il fatto di vincolare l'accordo a un'eventuale revisione della CDI alle condizioni americane era un pessimo punto di partenza per negoziati dai quali si sarebbe dovuto cercare di ottenere il massimo possibile. Anche nel caso di un'azione penale contro i dirigenti della banca, il DFF non doveva permettere a UBS o al *DOJ* di metterlo sotto pressione.

3.5.1.13 Discussione in Consiglio federale sull'intesa UBS e sulla revisione della CDI

Tra gli «affari verdi» trattati l'11 febbraio 2009 il Consiglio federale si occupò della decisione della FINMA del 3 febbraio 2009 riguardante i versamenti effettuati da UBS a titolo di componenti variabili della remunerazione nell'esercizio 2008. Il Collegio si occupò, in altre parole, della problematica dei bonus e dei loro importi. Se era unanime nel ritenere che fosse la FINMA a doversene occupare, il Consiglio federale reputava d'altro canto necessario che – fintantoché la Confederazione sosteneva finanziariamente l'istituto bancario – UBS avrebbe dovuto dimostrare maggiore oculatezza. Il Consiglio federale incaricò pertanto il capo del DFF di comunicare a UBS le aspettative del governo.

Nel corso della seduta, il capo del Dipartimento delle finanze tornò sulla questione delle attività transfrontaliere di UBS precisando che le autorità americane esigevano la consegna dei nomi di 250 clienti americani sospettati di avere frodato il fisco. Aggiunse che dette autorità puntavano a ottenere l'accesso a tutti i dati di tali clienti nella speranza di generare entrate fiscali e che, nel caso in cui non lo avessero ottenuto, avrebbero minacciato sanzioni che potevano andare da un'azione penale a un'intimazione di pagamento (*subpoena*) con l'applicazione di una multa giornaliera fino alla data di consegna dei dati. Riferì poi che UBS cercava di concludere un accordo (*settlement*) con le tre autorità statunitensi implicate (*DOJ, SEC* e *IRS*), ma che l'*IRS* e il *DOJ* non erano disposte a vincolarsi. La BNS, la FINMA e il DFF avrebbero preso provvedimenti per rassettare la situazione di UBS. A dispetto delle aspettative della FINMA, che auspicava un impegno (*commitment*) più tangibile da parte del Consiglio federale, egli ribadì l'impossibilità di un intervento governativo; la FINMA doveva risolvere il problema da sola. La procedura di assistenza amministrativa sarebbe durata ancora fino ad aprile 2009 occupando, in seno al DFF, 40 collaboratori. Poiché il *DOJ* non era disposto ad attendere così a lungo, si poneva il problema di cosa il Consiglio federale avrebbe potuto fare.

Nella discussione che seguì, alcuni membri del Collegio governativo sostennero che, diversamente dall'opinione del DFF, il Consiglio federale doveva correre qualche rischio, considerato anche che fino a quel momento l'*IRS* era sembrata disposta al dialogo. Ci fu d'altro canto chi sostenne che il *DOJ* non avrebbe atteso la conclusione della procedura di assistenza amministrativa e ricordò che l'Ambasciata svizzera a Washington attendeva istruzioni per poter concludere l'intesa. Ci fu anche chi si chiese se in realtà la FINMA avesse la competenza di prendere una decisione sull'accordo.

Durante la seduta furono espresse anche inquietudine e sorpresa: solo alcuni mesi prima (dicembre 2008), la situazione era stata definita molto urgente. Ora si levavano voci secondo cui le autorità elvetiche si stavano dimostrano poco cooperative. Venne inoltre sottolineato che un procedimento penale contro UBS o il ritiro della licenza avrebbe avuto conseguenze gravi e che in realtà – e questa opinione era condivisa in seno al DFF – gli USA erano interessati esclusivamente a una soluzione globale. Altro tema sollevato in seno al Consiglio federale fu l'assenza di tracce nei «verbali verdi» riguardanti le discussioni del Collegio sulla vertenza UBS/USA. L'anno prima, il presidente della Confederazione aveva domandato alla Cancelleria federale di non mettere a verbale tali discussioni; la CaF precisò tuttavia che alcuni appunti esistevano e che, se necessario, avrebbero potuto essere recuperati. A proposito dell'accordo (*settlement*) che UBS cercava di concludere con le autorità americane, fu osservato che il governo avrebbe trasmesso un segnale positivo se avesse manifestato la propria disponibilità a negoziare la CDI; il soggetto poteva essere affrontato nel corso dei colloqui previsti a Washington sulla questione di Guantanamo.

Durante la discussione venne precisato inoltre che nella maggior parte dei casi si trattava di frode fiscale; fra i soldi sottratti al fisco si trovavano anche capitali estorti durante l'Olocausto. Secondo un membro del Consiglio federale era chiaramente compito della FINMA decidere in merito alla consegna dei dati; la FINMA invece cercava di sottrarsi a questa responsabilità facendola ricadere sul Consiglio federale. Ci fu poi chi ricordò al Consiglio federale la decisione presa il 19 dicembre 2008 e chi affermò che il DFF doveva fare il possibile per permettere la conclusione dell'accordo. La FINMA andava naturalmente tenuta informata.

La seduta si concluse senza una decisione formale, ma con il mandato al capo del DFF di preparare per la successiva seduta un documento interlocutorio su eventuali modifiche alla Convenzione di doppia imposizione.

3.5.1.14 Invito alla Svizzera a partecipare all'hearing della sottocommissione d'inchiesta del Senato americano

L'11 febbraio 2009 l'Ambasciata svizzera a Washington ricevette una lettera con cui la sottocommissione d'inchiesta del Senato americano invitava il Governo svizzero a partecipare mediante un proprio rappresentante all'audizione del 24 febbraio 2009[785]. Nell'invito all'audizione figuravano le questioni che sarebbero state discusse:

1. qual è stato il ruolo della Svizzera nella risposta di UBS al provvedimento *John Doe Summons* dell'*IRS* e alla richiesta di informazioni del *DOJ?*
2. Qual è lo stato della procedura di assistenza amministrativa in corso per la consegna dei dati clienti?
3. In che misura il trattato sull'assistenza giudiziaria in materia penale e la CDI influiscono sulla possibilità di UBS di dare seguito alle richieste dell'*IRS* e del *DOJ*?

785 Lettera (per mail) dell'11.2.2009, United States Senate, doc. 112 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

4. In che misura il segreto bancario svizzero impedisce a UBS di ottemperare alle richieste dell'*IRS* e del *DOJ*?

La PSI chiedeva al governo elvetico di inviarle le risposte scritte a queste domande (per allegarle al verbale dell'audizione) se avesse deciso di partecipare all'audizione inviando un suo rappresentante.

Il 12 febbraio 2009 il capo del DFF e il presidente della FINMA si incontrarono per discutere del dossier delle attività transfrontaliere di UBS. Il presidente della FINMA informò il capo della DFF che le autorità americane davano segni di crescente nervosismo, che un'azione civile (*John Doe Summons*) era stata avviata e che il tentativo di coinvolgere l'*IRS* nell'intesa era fallito. Il capo del DFF ribadì la decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008. L'Esecutivo era cosciente della situazione ed era consapevole del fatto che, eventualmente, la FINMA avrebbe dovuto agire. Diede dunque il nullaosta all'Autorità di vigilanza, purché la trasmissione dei dati risultasse essere inevitabile.

Il 12 febbraio 2009 lo studio legale di fiducia dell'Ambasciata svizzera a Washington stese un memorandum sul provvedimento *John Doe Summons*. A suo avviso, la trasmissione dei dati di clienti UBS nel quadro di un accordo tra la banca e il *DOJ* avrebbe accentuato la pressione sulle autorità elvetiche alle quali sarebbe stato chiesto di prevedere ulteriori deroghe al segreto bancario o alle procedure di assistenza amministrativa. L'*IRS* dal canto suo avrebbe analizzato i rischi di un processo contro UBS e non era escluso che avrebbe ridimensionato le sue richieste e aderito alla conclusione di un *Deferred Prosecution Agreement*. Non andava tuttavia dimenticato che sull'*IRS* il Congresso americano esercitava una forte pressione e che era pertanto difficilissimo prevederne la strategia.

3.5.1.15 Informazione della FINMA sulla minaccia di azione penale contro UBS

Il 13 febbraio 2009 il vicepresidente del consiglio di amministrazione di UBS e il *Group General Counsel* scrissero nuovamente alla FINMA. Sottolineando la criticità della situazione nella quale si trovava la banca e le conseguenze drammatiche di un *indictment,* chiesero alla FINMA di ordinare la consegna dei dati alle competenti autorità americane.

Lo stesso giorno si tenne una videoconferenza alla quale parteciparono il presidente della FINMA, il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA e il *General Counsel* della *Fed*. Vi assistette, senza parteciparvi attivamente, anche il responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC il quale stese un verbale[786]. Innanzitutto, il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA spiegò al responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, in cosa consisteva esattamente il *DPA* tra UBS e il *DOJ* (penale di 780 milioni di dollari; consegna dei dati di 200–300 clienti; nessun coinvolgimento dell'*IRS*). Secondo queste spiegazioni, UBS avrebbe inoltre dovuto rimborsare all'AFC tutti i costi da questa sostenuti (oneri per il personale e per future azioni di risarcimento dei danni promosse dagli avvocati dei clienti coinvolti nella procedura di assistenza amministrativa). Dopo la firma dell'accordo UBS avrebbe ricevuto una lettera minatoria da

786 Verbale del 13.2.2009, AFC, doc. 115 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

parte del *DOJ* in cui le veniva rammentato il rischio dell'avvio di un'azione penale (*indictment*) in caso di mancato adempimento dell'accordo. Il presidente della FINMA comunicò al rappresentante della *Fed* che la CFB aveva dato a UBS il via libera per negoziare il *DPA* dal dicembre del 2008. Il rappresentante della *Fed* spiegò che, nell'ambito delle decisioni della *DOJ*, la *Fed* non aveva diritto di veto bensì solo di consulenza, ad esempio, riguardo alle conseguenze economiche e finanziarie per la Svizzera e gli Stati Uniti di un *indictment* contro UBS. Poi si passò a discutere dei dirigenti dell'istituto bancario e in particolare di Peter Kurer e Marcel Rohner. Il presidente della FINMA voleva sapere se anche su di essi pendeva la minaccia di un'azione penale o se potevano nuovamente recarsi liberamente negli Stati Uniti. Stando al *General Counsel* della *Fed* la questione non era ancora stata decisa. Per le autorità americane, tuttavia, era difficile capire come mai, nonostante le infrazioni commesse dalla banca negli ultimi otto anni, Peter Kurer e Marcel Rohner non fossero stati sollevati dai loro incarichi. Il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA rispose al rappresentante della *Fed* che secondo i risultati dell'indagine della CFB, a Peter Kurer e Marcel Rohner non poteva essere rimproverata alcuna responsabilità personale nella vicenda. Certo avevano commesso degli errori, ma per l'apertura di un procedimento a loro carico non vi erano indizi sufficienti.

3.5.2 Consegna dei dati dei clienti UBS agli Stati Uniti il 18 febbraio 2009

3.5.2.1 Preparativi finali

Il 13 febbraio 2009 la FINMA trasmise al capo del DFF una lettera e un rapporto sulla situazione di UBS pregandolo di informare il Consiglio federale[787].

Nel rapporto si sottolineava nuovamente la pericolosità di un *indictment* contro UBS per la piazza economica e finanziaria svizzera e per l'esistenza stessa della banca che, rapidamente, sarebbe fallita. La FINMA anticipò che, nella seduta successiva (del 18 febbraio 2009), il proprio consiglio di amministrazione avrebbe preso una decisione in merito all'adozione di una misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche[788]; l'obiettivo della misura era ordinare la consegna di un numero limitato di dati di clienti UBS ed evitare così l'insolvenza di UBS, che sarebbe inevitabilmente derivata da un *indictment* del *DOJ*. La FINMA lasciò nuovamente intendere che un sostegno di carattere politico era atteso e comunque fortemente auspicato. A quasi quattro mesi da quando le autorità elvetiche avevano constatato l'inflessibilità delle autorità americane riguardo alla consegna dei dati dei clienti UBS e viste le esortazioni del consiglio di amministrazione di UBS, che chiedeva alla FINMA di ordinare tale consegna, quest'ultima era sul punto di cedere e consegnare i dati alle autorità americane. In questo modo tutte le condizioni dell'intesa che UBS e il *DOJ* stavano per firmare sarebbero state soddisfatte. Il rapporto illustrava inoltre chiaramente anche la posizione dell'*IRS*, che si rifiutava di partecipare all'accordo. Considerata la pressione alla quale era sottoposto l'*IRS*, era

787 Rapporto sulla situazione UBS nel raccoglitore 1 della FINMA: Cronologia attività transfrontaliere UBS, con allegati.
788 RS **952.0**

dunque praticamente certo che il *John Doe Summons* contro UBS sarebbe stato eseguito ancora prima dell'audizione davanti alla *PSI* del gennaio 2009.

In una mail del 13 febbraio 2009[789] indirizzata ad Alexander Karrer, l'Ambasciata americana a Berna trasmise una comunicazione del *DOJ*, secondo cui solo una rapida soluzione del problema avrebbe evitato un procedimento penale contro UBS[790].

Il 14 febbraio 2009 il capo del DFF ebbe un colloquio con il presidente della FINMA. Preso atto del rapporto sulla situazione di UBS, il capo del DFF dichiarò di ritenere accettabile la procedura che la FINMA intendeva seguire e si impegnò ad informarne i suoi colleghi di governo in occasione della seduta successiva del Consiglio federale.

Il 15 febbraio 2009 il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA spedì per mail[791] al vicepresidente della BNS, ad Alexander Karrer, al responsabile della Divisione degli affari internazionali dell'AFC e al direttore dell'AFC il rapporto del 13 febbraio 2009 sulla situazione di UBS nonché un riassunto del rapporto d'indagine della CFB sulle attività transfrontaliere della banca.

Tema del rapporto della FINMA sulla situazione di UBS era anche il *DPA* che UBS e il *DOJ* avevano concluso il 13 febbraio 2009 e che il 18 febbraio 2009 avrebbe dovuto essere approvato da un tribunale americano. Nel rapporto erano illustrati i risultati delle trattative di UBS con le autorità americane. Dal 19 dicembre 2008, data della decisione del Consiglio federale, UBS godeva del via libera della FINMA per negoziare un accordo che disciplinasse la consegna dei dati di un numero limitato di clienti alle autorità americane. La condizione era che in caso di estrema necessità, in altre parole nell'imminenza di un'azione penale contro UBS, la FINMA avrebbe ordinato tale consegna, sempreché ciò consentisse di evitare un procedimento penale che avrebbe minacciato l'esistenza dell'istituto bancario. La FINMA seguì dunque attentamente l'evoluzione dei negoziati informandone regolarmente l'AFF e più volte la BNS e il capo del DFF.

L'accordo contemplava diversi meccanismi ed elementi importanti: UBS si assumeva l'intera responsabilità delle violazioni delle norme fiscali americane e si impegnava a versare indennizzi per un ammontare complessivo di 780 milioni di dollari; di questi, 380 avrebbero dovuto essere versati immediatamente al *DOJ* e alla *SEC* e 400 in un secondo momento all'*IRS*. Questa seconda tranche avrebbe potuto essere ridotta mediante gli introiti che i dati dei clienti trasmessi da UBS avrebbero fruttato all'*IRS* in termini di arretrati d'imposta e di multe. UBS si impegnava inoltre a ritirarsi dalle attività transfrontaliere negli USA e a ottemperare all'obbligo di chiedere ai clienti statunitensi il modulo *W-9* dell'*IRS*. Vi avrebbe provveduto nel quadro del cosiddetto programma Exit una divisione di UBS registrata presso la *SEC*. L'unità rischi del consiglio di amministrazione di UBS sarebbe stata incaricata di vigilare sull'*Exit-Program* e di riferire nel suo rapporto trimestrale. Altro impegno assunto da UBS era quello di implementare un sistema di controllo della conformità alle regole del *QIA*, denominato *QI Compliance Program*. Doveva inoltre accettare

789 Mail del 13.2.2009, *Embassy of the United States of America*, doc. 113 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

790 *«The possible resolution under consideration by the parties is a fragile one, and the Department of Justice has urged that we not miss the opportunity to resolve this matter without the need for criminal proceedings.»*

791 Mail del 15.2.2009, FINMA, doc. 140 del dossier di direzione del DFF.

di collaborare con le autorità americane e lasciare che società di audit e revisione controllassero la correttezza delle sue attività. Se si fosse conformata a tutte le condizioni dell'accordo, UBS avrebbe ottenuto la sospensione del procedimento penale nei suoi confronti per 18 mesi; il *DOJ* avrebbe eventualmente potuto prolungato tale termine (da qui il nome *Deferred Prosecution Agreement, DPA*) a determinate condizioni e senza possibilità di ricorso. Il 18 agosto 2010, scaduto il termine, il *DOJ* avrebbe abbandonato il procedimento se nel frattempo non ci fosse stata violazione dell'accordo.

Per il *DOJ* – che godeva del sostegno delle competenti autorità statunitensi – la *conditio sine qua non* per la firma dell'accordo era la consegna dei dati di un certo numero di clienti della banca. Alla cifra 9 dell'accordo e nella *Account Disclosure Letter* i dati da consegnare erano chiaramente definiti; si trattava di dati riguardanti all'incirca 200–300 conti. I clienti titolari dei conti erano sospettati di truffa fiscale ai sensi dell'articolo 26 della CDI. I documenti riguardanti tali conti erano molto dettagliati; stando a UBS si trattava complessivamente di 170 627 pagine. Rientravano nell'accordo il *DPA* (pubblicato), un esposto dei fatti (pubblicato) e la *Account Disclosure Letter* (rimasta confidenziale).

A dispetto di assidui negoziati non fu possibile convincere l'*IRS* a partecipare all'accordo e soprattutto a rinunciare all'esecuzione del *John Doe Summons*, sebbene anche l'*IRS* fu tra i beneficiari degli indennizzi pagati dalla banca. La problematica del *John Doe Summons* era stata risolta nel *DPA* nel modo seguente: UBS aveva il diritto di chiedere dinanzi a un tribunale americano il rispetto della normativa svizzera. Se il tribunale avesse dato ragione a UBS, l'*IRS* avrebbe dovuto rinunciare all'esecuzione del *John Doe Summons*. A quel punto, UBS avrebbe potuto difendersi dall'esecuzione di tale provvedimento senza per questo compromettere il *Deferred Prosecution Agreement* concluso con il *DOJ*. Le autorità statunitensi, tuttavia, non avrebbero accettato la posizione di UBS se essa avesse addotto un conflitto con il diritto svizzero per motivare la *non-compliance* al provvedimento *John Doe Summons*. Nell'ipotesi in cui l'istituto bancario svizzero avesse esaurito tutti i mezzi giuridici per opporsi al *John Doe Summons*, il governo americano avrebbe potuto considerare la *non-compliance* una violazione del *DPA*, cosa che, teoricamente, avrebbe nuovamente dato la possibilità al governo di promuovere un'azione penale contro UBS. Prima però si sarebbe provveduto ad ascoltare la *Fed*; pur non disponendo del diritto di veto, avrebbe avuto la possibilità di esporre una serie di argomenti riguardanti le conseguenze finanziarie ed economiche di un'azione penale contro la banca.

Stando alla FINMA, i negoziati con la *SEC* avevano prodotto risultati relativamente soddisfacenti. Entrambe le parti avevano elaborato un memorandum dettagliato dei fatti all'attenzione del tribunale del *District of Columbia*. In sostanza, vi si sosteneva che dal 1999 UBS aveva esercitato negli USA l'attività di *broker-dealer* e di *investment adviser* (consulente investimenti) senza le necessarie autorizzazioni della *SEC* e violandone le restrizioni. Il guadagno realizzato con queste attività era stimato attorno a 200 milioni di dollari. Il tribunale era invitato a vietare ulteriori violazioni delle restrizioni della *SEC* e a ordinare il rimborso delle somme indebitamente guadagnate.

Nel rapporto sulla situazione UBS, la FINMA suggeriva tre possibili opzioni:

1. *Nessun intervento della FINMA o di altre autorità svizzere / attendere i risultati della procedura di assistenza amministrativa:* la FINMA e le altre

autorità svizzere non intervengono e lasciano che la banca decida il da farsi. Ad avviso della FINMA si trattava di un'opzione estremamente rischiosa. Alla banca era praticamente stato consigliato di seguire questa strada e la si era lasciata negoziare fino a questo punto (quasi finale); tuttavia, UBS non avrebbe consegnato i dati dei propri clienti senza il beneplacito della FINMA o di un'altra autorità svizzera poiché per sé e per i propri organi questa decisione avrebbe potuto avere conseguenze giuridiche imprevedibili. La probabilità di un procedimento penale contro UBS sarebbe aumentata, considerato anche che la decisione del TAF sull'assistenza amministrativa non sarebbe giunta in tempo utile. Inoltre, non era certo che il Tribunale amministrativo federale avrebbe respinto i ricorsi dei clienti UBS. Secondo la FINMA, una decisione che avesse sbarrato la strada all'assistenza amministrativa avrebbe aggravato ulteriormente la situazione. L'immobilismo delle autorità elvetiche, inoltre, sarebbe stato percepito come una provocazione dalle autorità statunitensi che le avrebbero accusate di non voler cooperare. Per la FINMA questa variante non presentava praticamente alcun vantaggio: se la situazione fosse degenerata, infatti, essa avrebbe dovuto fare i conti con le conseguenze di una denuncia e con i suoi effetti sull'istituto e sulla stabilità della piazza finanziaria svizzera.

2. *La FINMA ordina una misura di protezione:* visto il rischio esistenziale cui è esposto la banca, la FINMA ordina a UBS di consegnare al *DOJ* i dati richiesti dagli Stati Uniti (misura di protezione secondo l'articolo 25 in combinato disposto con l'articolo 26 LBCR). La FINMA riteneva considerevoli i rischi giuridici e politici legati a questa misura, ma a suo avviso avrebbero spinto il *DOJ* a rinunciare a un'azione penale contro la banca. Ancora lo stesso giorno si sarebbe chiesto al consiglio di amministrazione della FINMA di adottare la misura in questione già il mercoledì successivo (18 febbraio 2009). La misura non avrebbe tuttavia risolto la problematica del *John Doe Summons*. La FINMA si chiedeva anche se fosse il caso di vietare esplicitamente a UBS mediante un *blocking order* di consegnare agli Stati Uniti altri dati oltre a quelli richiesti. Ad avviso della FINMA non era il caso di farlo subito, ma sarebbe stata una misura da prendere in considerazione nel caso in cui la vertenza si fosse inasprita, e ciò allo scopo di preservare la credibilità dei provvedimenti attuativi elvetici. Ad ogni modo la competenza sarebbe spettata alle autorità politiche. Tuttavia, non sarebbe stato possibile motivare tale provvedimento quale misura di protezione adottata dalla FINMA per evitare un'emorragia di liquidità.

3. *Avvio di intensi colloqui a livello politico:* la FINMA si astiene dall'ordinare una misura di protezione che obblighi UBS a consegnare i dati; contemporaneamente, i vertici politici si dicharano disposti a intervenire con forza e in modo mirato presso le autorità americane. L'obiettivo dovrebbe essere innanzitutto quello di evitare il perseguimento penale della banca e, in secondo luogo, quello di affrontare la problematica del *John Doe Summons*. Ad avviso della direzione della FINMA, anche questa opzione doveva essere vagliata dalle autorità politiche. Considerate le esperienze degli ultimi mesi, essa riteneva che non sarebbe più stato possibile evitare un'azione penale contro UBS. I colloqui erano quindi il (necessario) complemento a una misura di protezione, ma di certo non potevano sostituirla.

Il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA comunicò infine che l'accordo era stato siglato dal consiglio di amministrazione di UBS e che il 13 febbraio 2009 il vicepresidente del consiglio di amministrazione e il *Group General Counsel* avevano pregato la FINMA di ordinare alla banca la consegna dei dati al *DOJ*. Nei giorni successivi il *DOJ* intendeva spedire a UBS una lettera minatoria.

Il 15 febbraio 2009 il responsabile dei Servizi strategici e centrali della FINMA inviò per mail[792] al vicepresidente della BNS, ad Alexander Karrer, al capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC e al direttore dell'AFC il rapporto sulla situazione di UBS del 13 febbraio 2009 e un sunto del rapporto d'inchiesta della CFB sulle attività transfrontaliere della banca.

Il 16 febbraio 2009 il rapporto sulla situazione di UBS e tutti i documenti riguardanti l'accordo vennero trasmessi al consiglio di amministrazione della FINMA.

3.5.2.2 Minaccia di un procedimento contro UBS

Il 17 febbraio 2009 i negoziati per un accordo tra il *DOJ*, la *SEC* e UBS si conclusero. All'ultimo minuto UBS informò la FINMA che vi era un problema supplementare rappresentato dalla *Grand Jury Subpoena* del New York *County District Attorney's Office* ancora pendente. Il procuratore dello Stato di New York rappresentava una potenziale minaccia tanto quanto lo era il *DOJ*. Per questo la FINMA aggiunse un'ulteriore clausola alla propria decisione di ordinare a UBS la consegna dei dati, che consentiva al *DOJ* di trasmettere al procuratore dello Stato di New York i nomi dei clienti domiciliati nel suo distretto.

Il 17 febbraio 2009 il *DOJ* spedì al *Group General Counsel* di UBS una lettera minatoria nella quale si dichiarava disposto a firmare il *DPA*[793] con UBS a condizione di ottenere l'assenso del tribunale competente. Sottoscrivendo questo accordo, UBS confessava i delitti criminali elencati nell'esposizione dei fatti e si assumeva la responsabilità dei misfatti professionali dei suoi collaboratori. UBS si dichiarava inoltre disposta ad adottare misure idonee a evitare il ripetersi di tali azioni e a collaborare in futuro con il *DOJ*. La lettera si concludeva con la minaccia seguente: *«If UBS fails to enter into this deferred prosecution agreement with the Department of Justice by February 18, 2009, the trial team will immediately seek authorization to obtain a criminal indictment against the bank.»*[794].

Il 18 febbraio 2009 la FINMA consegnò al capo del DFF un primo esemplare non firmato della lettera del *DOJ* ricevuta dal *Group General Counsel* di UBS.

792 E-mail del 15.2.2009, FINMA, doc. n. 140 del dossier di direzione del DFF.
793 Differimento mediante accordo del procedimento penale.
794 Mail, raccoglitore 1 della FINMA: cronologia attività transfrontaliere UBS con allegati, allegato alla riga n. 75.

3.5.2.3 Discussione in Consiglio federale in merito all'imminente consegna dei dati

Il 18 febbraio 2009 il Consiglio federale discusse della vertenza UBS. Dal verbale della seduta risulta che il procedimento contro UBS negli Stati Uniti figurava fra gli affari della lista verde.

Il giorno prima, in vista della seduta del Consiglio federale, il capo del DFF aveva trasmesso un documento interlocutorio sull'argomento, firmato ma non datato (dal titolo «Verfahren gegen die UBS in den Vereinigten Staaten»).

Il documento era accompagnato dai seguenti allegati: progetto del dispositivo di decisione, rapporto FINMA del 13 febbraio 2009 sulla situazione UBS, bozza del rapporto riassuntivo della FINMA riguardante l'indagine della CFB sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA, lettera del DFF al *DOJ* dell'8 luglio 2008, lettera del capo del DFF e del capo del DFGP al *Treasury* e al *DOJ* del 10 novembre 2008, invito della sottocommissione d'inchiesta del Senato (*PSI*) dell'11 febbraio 2009 nonché nota informativa del DFAE del 16 febbraio 2009 riguardante l'audizione della *PSI*.

Il documento interlocutorio del DFF presentava innanzitutto il contesto della vertenza – facendo riferimento al rapporto della FINMA del 13 febbraio 2009 – per poi passare a considerazioni di natura politica. Oggetto del documento erano anche le audizioni (*hearing*) della *PSI* presieduta dal senatore Carl Levin.

Al riguardo, si precisava che la *PSI* indagava sul ricorso da parte dei contribuenti americani ai servizi delle banche di cosiddetti paradisi fiscali (*«offshore secrecy jurisdictions»*) e che un primo *hearing* aveva avuto luogo il 17 luglio 2008. Lo stesso giorno, la sottocommissione aveva pubblicato un rapporto sulle banche nei paradisi fiscali e sulla conformità delle loro attività al diritto fiscale americano (*«Tax Haven Bank and U.S. Tax Compliance»*)[795]; l'attenzione era puntata in particolare su UBS e sulla LGT Bank con sede nel Liechtenstein. Mentre quest'ultima non aveva dato seguito all'invito, UBS aveva partecipato all'audizione e, in quella occasione, aveva comunicato pubblicamente il proprio ritiro dalle attività *offshore* con clienti americani domiciliati negli USA. L'audizione successiva si tenne l'11 settembre 2008 e un'altra, sempre sul tema *«Tax Haven Banks und U.S. Tax Compliance – Obtaining the Names of US. Clients with Swiss Accounts»*, era pianificata per il 24 febbraio 2009.

Nel corso dell'audizione del 24 febbraio 2009, la sottocommissione d'inchiesta del Senato americano contava di portare avanti la propria inchiesta per far luce sugli aspetti seguenti: ruolo della Svizzera nell'ambito della richiesta di informazioni delle autorità americane; stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa; disposizioni in materia di assistenza giuridica e amministrativa dei due Paesi e limiti imposti dal segreto bancario.

Nel documento si menzionava la nota del 16 febbraio 2009 con la quale il DFAE informava il Consiglio federale dell'invito che anche la Confederazione aveva ricevuto a partecipare all'audizione. Il DFF suggeriva di non partecipare poiché un invito rivolto al governo di uno Stato sovrano per partecipare a un *hearing* davanti al

795 *United States Senate, Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Tax haven banks and U.S. tax compliance, Staff report,* 17.7.2008.

Congresso americano era quantomeno inusuale e soprattutto delicato; tuttavia, proponeva di rispondere alle domande scritte che lo accompagnavano.

Nel punto 2 del documento erano illustrate le procedure in corso in Svizzera e si sottolineava, in particolare, che nei mesi precedenti le competenti autorità elvetiche avevano collaborato intensamente con le autorità americane. Il capo del DFF e il capo del DFGP avevano assicurato ai loro omologhi americani che la Svizzera non cercava di coprire casi di frode fiscale e ribadivano il loro impegno a fare rispettare le convenzioni concluse fra i due Paesi. Al riguardo anche la CFB e la BNS avevano condotto intensi colloqui. Nel documento, il DFF faceva notare anche che verso la fine del 2008 il *DOJ* non si era più dimostrato disposto a rispettare le procedure previste dalla CDI e minacciava un'azione penale contro UBS. Poiché il perseguimento penale della banca ne avrebbe compromesso la stessa esistenza, il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale chiese alla CFB di fare tutto il possibile per evitare un'azione penale e ciò nell'interesse sia della piazza svizzera che del sistema finanziario globale.

Nel documento interlocutorio il DFF precisa che il rapporto della FINMA del 13 febbraio 2009 sulla situazione di UBS era indirizzato all'intero Consiglio federale; stando alle informazioni in esso contenute, un'intesa era stata raggiunta tra la *SEC*, il *DOJ* e UBS (ma non con l'*IRS*) e prevedeva che l'istituto bancario elvetico consegnasse alle autorità americane i dati di un certo numero di clienti, prescindendo dalla procedura di assistenza amministrativa. Nel documento si precisa inoltre che, secondo la FINMA, il *DOJ* aveva reiterato la sua minaccia di promuovere un'azione penale contro UBS in una bozza di lettera del 13 febbraio 2009, ma che il DFF non ne era in possesso. Secondo l'Autorità di vigilanza il perseguimento penale di UBS poteva essere evitato solo mediante l'immediata consegna dei dati di 250–300 clienti. Mercoledì 18 febbraio 2009, dopo la seduta del Consiglio federale, il consiglio di amministrazione della FINMA avrebbe deciso in merito alla proposta della propria direzione di ordinare la consegna dei dati a titolo di misura di protezione ed evitare così un'azione penale in grado di compromettere l'esistenza della banca.

Per quanto riguarda lo scambio di documenti ufficiali tra i due Paesi, nel documento interlocutorio si legge che, fino a quel momento, la Svizzera ne aveva ricevuti due (bozza di domanda di assistenza giudiziaria del *DOJ* del giugno 2008 e domanda di assistenza amministrativa del *Treasury* del 16 luglio 2008) e spediti altrettanti (a fronte della crescente pressione del *DOJ*, il DFF gli aveva spedito una lettera l'8 luglio 2008 e aveva firmato, insieme al capo del DFGP, la lettera del 10 novembre 2008 indirizzata al *Treasury* e al *DOJ*). Il 12 febbraio 2009 il capo del DFF ricevette la visita dell'incaricato d'affari della rappresentanza diplomatica americana in Svizzera, la quale gli trasmise un messaggio ufficiale del *DOJ*: *«the possible resolution under consideration by the parties is a fragile one, and the Department of Justice has urged that we not miss the opportunity to resolve this matter without the need for criminal proceedings»*.

In merito all'assistenza amministrativa, il documento precisava, in sostanza, che circa 40 persone in seno all'AFC si occupavano dei casi, che l'AFC aveva pronunciato una decisione finale per 26 dossier su un totale di 348 (nessuna delle quali era ancora passata in giudicato) e che aveva fornito la propria risposta a un ricorso pendente presso il TAF la cui decisione era attesa per la metà di aprile 2009.

Riguardo al provvedimento *John Doe Summons* dell'*IRS*, il documento ricorda che il *DPA* concluso tra il *DOJ* e UBS non disciplinava l'azione civile dell'autorità fiscale

americana. Non si poteva pertanto escludere che nei giorni successivi – ancora prima dell'audizione del 24 febbraio 2009 davanti alla *PSI* – l'*IRS* avrebbe deciso di promuovere un'azione civile contro UBS *(«enforcement proceeding»)* e di rendere pubblica tale decisione. Secondo la FINMA, l'intesa raggiunta da UBS *(DPA)* le avrebbe consentito di difendersi con tutti i mezzi contro un'azione civile; tuttavia, se il tribunale avesse confermato la decisione di chiedere la consegna dei dati di un numero supplementare di clienti e UBS non avesse ottemperato a tale decisione, il governo americano avrebbe potuto promuovere un procedimento penale contro la banca.

Nel documento interlocutorio del DFF era analizzato anche l'aspetto della comunicazione. La decisione della FINMA avrebbe sollevato un polverone politico e avrebbe riacceso il dibattito sulle responsabilità di UBS, dell'Autorità di vigilanza e del Consiglio federale come pure sul segreto bancario. Il DFF proponeva alla CaF di pubblicare, il mattino successivo, un comunicato dal seguente tenore: 1) la protezione e la garanzia del buon funzionamento del sistema finanziario svizzero sono un obiettivo importante del Consiglio federale. 2) Il Consiglio federale ha preso atto del fatto che la FINMA ha ordinato a UBS, a titolo di misura di protezione, la consegna dei dati dei clienti UBS alle autorità americane di perseguimento penale. Secondo la FINMA, solo la consegna di tali dati è in grado di evitare un'azione penale contro la banca; le autorità americane hanno dimostrato di non voler attendere l'esito della procedura di assistenza amministrativa. La FINMA ha assicurato al Consiglio federale che il perseguimento di UBS destabilizzerebbe non solo la banca, bensì anche il sistema finanziario svizzero e quello internazionale. 3) Il Consiglio federale ha preso altresì atto del rapporto della FINMA sulla vertenza UBS/USA, nel quale l'Autorità di vigilanza giunge alla conclusione che, nell'ambito delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti, la banca e singoli collaboratori hanno agito scorrettamente. Il Consiglio federale condanna l'operato di UBS e di suoi singoli esponenti negli USA, perché a soffrirne non è solo la reputazione dell'istituto bancario, ma anche quella dell'intera piazza finanziaria svizzera. Il Consiglio federale si aspetta che tutti gli intermediari finanziari rispettino la normativa svizzera nonché quella dei Paesi nei quali operano. 4) Il segreto bancario, il cui obiettivo è tutelare la sfera privata e non proteggere gli evasori, resta in vigore. Negli ultimi anni, la Svizzera ha esteso la propria collaborazione transfrontaliera in ambito fiscale e il Consiglio federale è disposto a continuare in questa direzione. Per questo ha comunicato all'UE la proprità disponibilità a discutere dell'estensione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio e dell'applicazione di tale sistema anche ad altri Stati.

Per quanto riguarda l'invito dell'11 febbraio 2009, rivolto alla Svizzera dal senatore Carl Levin, presidente della sottocommissione d'inchiesta (*PSI*), il documento del DFF rinvia alla nota informativa del DFAE del 16 febbraio 2009 dalla quale risulta che alla Svizzera fu chiesto di partecipare all'audizione del 24 febbraio 2009 con un proprio rappresentante.

Scopo della *PSI* era fare chiarezza: sul ruolo della Svizzera nell'ambito della richiesta di informazioni del *DOJ* e dell'*IRS*, sullo stato di avanzamento della procedura di assistenza amministrativa e, più in generale, sulle disposizioni in materia di assistenza giudiziaria e amministrativa dei due Paesi, nonché sui limiti imposti dal segreto bancario. La *PSI* chiese di poter ricevere entro il 20 febbraio 2009 le risposte scritte alle domande che sarebbero state poste durante l'audizione, se la Svizzera avesse deciso di parteciparvi.

Nel documento interlocutorio del DFF si sottolinea come invitare uno Stato a partecipare a un'audizione davanti al Congresso americano sia inabituale, tanto più se nell'ambito di una procedura giudiziaria o di un confronto politico. L'ultima volta in cui la Svizzera aveva partecipato a un'audizione simile era stato in occasione del dibattito sugli averi non rivendicati. Anche se formalmente non si trattava di un invito a testimoniare sotto giuramento, di fatto, è di questo che si sarebbe trattato. Esperienze fatte con precedenti *PSI* avevano dimostrato come lo scopo di un'audizione pubblica, tenutasi a telecamere accese, non era innanzitutto quello di trovare una soluzione. All'audizione erano stati invitati anche un rappresentante di UBS, del *DOJ* e dell'*IRS*.

La Svizzera sarebbe uscita a testa alta dall'*hearing* soltanto se le dichiarazioni elvetiche avessero soddisfatto le aspettative del senatore Levin. Dato che non era possibile (la distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale non era negoziabile), la Svizzera sarebbe stata comunque bersaglio di critiche. A medio termine, la partecipazione o non partecipazione non avrebbe avuto alcuna incidenza, né positiva né negativa, sulla pressione che gli Stati Uniti iniziavano a esercitare sul segreto bancario. Ad avviso del DFF, la *PSI* sarebbe comunque giunta alla conclusione che la volontà di cooperazione dimostrata dalla Svizzera era insufficiente e avrebbe chiesto alle autorità americane di adottare misure adeguate come quella di un progetto di legge contro i paradisi fiscali (*«Stop tax haven abuse act»*). Se la Svizzera avesse deciso di partecipare, si sarebbe esposta all'accusa pubblica di proteggere gli interessi di evasori fiscali americani e non avrebbe potuto difendersi in modo credibile. Rispondendo invece per iscritto alle domande della *PSI* la Svizzera avrebbe potuto dimostrare la propria disponibilità al dialogo senza doversi esporre ai rischi dell'audizione e mitigando contemporaneamente le reazioni negative alla sua non partecipazione.

Nel corso della discussione sul documento interlocutorio del DFF, il capodipartimento spiegò che il consiglio di amministrazione della FINMA avrebbe preso una decisione solo dopo quella del Consiglio federale. Precisò inoltre che la lettera con cui il *DOJ* minacciava un *indictment* non era ancora pervenuta e senza di essa non sarebbe stata presa alcuna decisione in merito alla consegna dei dati dei clienti UBS. Nel frattempo, i negoziati per l'accordo tra UBS e le autorità americane (*settlement*) si erano conclusi.

Durante la discussione che seguì, vari membri del Collegio governativo chiesero la verbalizzazione degli interventi e domandarono di poter ricevere il rendiconto della seduta entro la mattinata del giorno successivo.

Da diverse parti, poi, fu criticata la lentezza della procedura in seno al DFF. Vi fu anche chi sostenne che un colloquio con il tribunale competente (TAF) per chiarire i termini procedurali sarebbe stato utile. Fu sottolineato in particolare che, se la legge sulle banche legittimava la FINMA a emanare disposizioni, non le conferiva tuttavia la competenza di adottare decisioni d'emergenza in grado di limitare il diritto sancito nella Costituzione di rivolgersi a un tribunale. Solo il Consiglio federale aveva la facoltà di emanare disposizioni in situazioni straordinarie. Non si poteva dunque escludere che, a determinate condizioni, ricorsi contro eventuali decisioni della FINMA avrebbero potuto essere accolti. La responsabilità dello Stato poteva essere esclusa solo se la consegna dei dati richiesti fosse stata ordinata dallo stesso Consiglio federale in virtù della Costituzione. Nel progetto di decisione che era stato presentato, si precisava che il Consiglio federale aveva preso atto dell'iter seguito dalla FINMA; per l'Autorità di vigilanza questo aspetto era determinante. Il compor-

tamento del Consiglio federale, tuttavia, era ambivalente: voleva restarne fuori, ma nello stesso tempo avrebbe preso una decisione.

Per quanto riguarda le basi legali sulle quali fondare la consegna dei dati da parte della FINMA, fu quindi chiesto di analizzare la pertinenza legale del progetto di decisione presentato.

Per quanto riguarda la procedura, un membro del Collegio governativo argomentò che il Consiglio federale non poteva decidere prima della FINMA. La FINMA doveva innanzitutto assolvere la propria funzione di vigilanza per poi emanare una decisione, della quale il Consiglio federale avrebbe successivamente preso atto. Diversamente, la FINMA avrebbe potuto rimproverare al Consiglio federale di averle impartito delle istruzioni. Venne dunque presentata la seguente mozione d'ordine: 1) conclusione dell'accordo (*settlement*); 2) la FINMA decide; 3) il Consiglio federale prende atto della decisione. Fu anche sottolineata l'importanza che tutte le eventuali richieste d'aiuto di UBS alla FINMA fossero debitamente documentate.

Un'altra opinione espressa fu quella secondo cui occorreva agire in modo tale da contenere i danni; era importante evitare che il Consiglio federale si trovasse nella situazione di dover ricorrere alla competenza riconosciutagli dalla Costituzione in situazioni d'emergenza.

Vi fu anche chi sostenne che dagli accertamenti svolti non risultava si fosse in presenza di una situazione d'emergenza. La possibilità che fosse il Consiglio federale, basandosi sulla Costituzione federale, a ordinare la consegna dei dati UBS, inoltre, non era mai stata discussa. Non competeva al Collegio governativo assumere il comando della situazione.

Diversi esponenti dell'Esecutivo rammentarono la procedura decisa dal Consiglio federale il 19 dicembre 2008; la mozione d'ordine venne mantenuta.

Al termine della discussione, il Collegio si espresse unanimamente a favore di quanto deciso il 19 dicembre del 2008. La proposta di procedere a una verifica della base legale venne tacitamente bocciata.

3.5.2.4 La FINMA ordina la misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche

Il pomeriggio del 18 febbraio 2009 il consiglio di amministrazione della FINMA decise di adottare la misura di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche[796] e ordinò a UBS di consegnare immediatamente i dati che adempivano i criteri concordati nella *Account Disclosure Letter*.

Lo stesso giorno la FINMA ricevette da UBS un secondo esemplare firmato della lettera minatoria del *DOJ*.

Infine, la FINMA trasmise al capo del DFF – per la seduta del Consiglio federale – un memorandum sull'intesa conclusa con il *DOJ* e la *SEC*. Vi figuravano i principi e i meccanismi dell'intesa, analogamente a quanto descritto nel rapporto della FINMA sulla situazione UBS del 13 febbraio 2009. Stando a UBS, si era trattato dei dati clienti di 255 conti, ma nessuna autorità elvetica ha verificato cosa esattamente è stato trasmesso.

796 RS **952.0**

La sera stessa il Consiglio federale tenne una breve seduta che si concluse con la decisione seguente:

1. il Consiglio federale prende atto del rapporto della FINMA del 13 febbraio 2009;
2. prende atto dell'intesa (*Deferred Prosecution Agreement*) conclusa da UBS con la *SEC* e il *DOJ* e alla quale l'*IRS* non ha aderito;
3. prende atto del fatto che la FINMA, fondandosi sugli articoli 25 e 26 della legge sulle banche, ha ordinato misure di protezione nei confronti di UBS allo scopo di garantire la stabilità del sistema finanziario svizzero e di quello globale. Ai sensi della decisione, la FINMA trasmette al *DOJ* i dati dei clienti UBS nei confronti dei quali la banca nutre il sospetto di frode fiscale ai sensi del diritto svizzero.
4. Il Consiglio federale decide inoltre di non accettare l'invito della *PSI* all'audizione del 24 febbraio 2009 e di incaricare il DFF di esprimersi per iscritto sulle domande formulate dalla sottocommissione d'inchiesta.
5. Decide infine di affidare al DFF il mandato di ponderare quale seguito dare ai lavori nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa relativa a UBS. Al DFF chiede inoltre di informare regolarmente il Collegio governativo e di presentargli eventualmente delle preposte.

Alle CdG non è noto se al Consiglio federale giunse mai la lettera che minacciava UBS di un'azione penale (*indictment*). Sta di fatto che essa non è contenuta nella documentazione consegnata dal Consiglio federale[797].

Alle 21.51 il *DOJ*, la *SEC* e UBS si accordarono sull'intesa, che venne successivamente approvata dal tribunale competente. L'approvazione venne immediatamente comunicata alla FINMA.

Tra le 22.00 e le 22.30 la FINMA informò UBS dell'approvazione, dopodiché l'istituto bancario consegnò alla FINMA il supporto contenente i dati e la password per accedervi. Mezz'ora più tardi, la FINMA consegnò il supporto a un rappresentante dell'Ambasciata americana a Berna e trasmise direttamente a Bruce Swartz del *DOJ* la password. Stando alle affermazioni della FINMA, essa ignora l'identità dei clienti, poiché non esaminò il contenuto del supporto. Trattandosi di una misura di protezione tesa ad evitare lo stato di insolvenza della banca, non era suo compito esaminare i dati[798].

3.5.2.5 La FINMA informa l'opinione pubblica sulla consegna dei dati

In un comunicato stampa del 18 febbraio 2009 la FINMA illustrò la situazione del momento. Si dichiarò soddisfatta dell'intesa conclusa tra UBS e le autorità americane, poiché aveva consentito di evitare il profilarsi minaccioso di un procedimento

797 Stando alla FINMA la lettera del *DOJ* contenente la minaccia di un'azione penale contro UBS fu recapitata al capo del DFF con una lettera della CFB del 18.2.2009. Si trattava di una bozza approvata. La lettera firmata arrivò nel corso del pomeriggio dello stesso giorno.

798 Risposte scritta della FINMA a seguito dell'audizione del 15.4.2010.

penale formale nei confronti della banca. Spiegò poi che per annullare le conseguenze di un tale procedimento e per garantire la stabilità del sistema finanziario elvetico aveva ordinato la trasmissione immediata di un numero circoscritto di dati di clienti UBS alle autorità statunitensi. Successivamente fornì i risultati dell'indagine condotta dalla CFB[799] nei confronti della banca. Nel dispositivo della propria decisione, la CFB ammoniva UBS per le gravi violazioni della legge federale sulle banche da parte di alcuni suoi collaboratori e per le gravi lacune palesate nella gestione dei rischi giuridici insiti nelle attività con la clientela statunitense.

Il 19 febbraio 2009 il Consiglio federale si espresse pubblicamente sulla decisione della FINMA nella vertenza UBS. Spiegò di avere preso atto dell'intesa conclusa da UBS con le autorità giudiziarie americane, nonché della decisione della FINMA di ordinare nei confronti di UBS, nell'interesse della stabilità del sistema finanziario svizzero e internazionale, misure di protezione ai sensi degli articoli 25 e 26 della legge sulle banche. La decisione prevedeva che la FINMA consegnasse al *DOJ* i dati dei clienti UBS nei confronti dei quali la banca nutriva il dubbio di frode fiscale ai sensi della normativa elvetica. Il Consiglio federale precisò che la tutela e la garanzia del buon funzionamento del sistema finanziario elvetico e dunque dell'economia era uno dei suoi obiettivi prioritari. Aggiunse che il segreto bancario non era in pericolo e ricordò che il suo scopo era tutelare la sfera privata e non la frode fiscale. Sottolineò che attendeva da parte di tutti gli intermediari finanziari il rispetto delle leggi. Nella sua dichiarazione il Consiglio federale lodò il buon funzionamento della vigilanza sul settore finanziario e dunque la serietà con cui la FINMA svolgeva la sua attività. Il Consiglio federale precisò infine di aver assegnato al DFF il mandato di riflettere sul possibile seguito dei lavori nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa dell'AFC nella vertenza UBS.

Nel primo pomeriggio dello stesso giorno, il presidente della Confederazione incontrò i giornalisti nel Centro media per un *point de presse*.

3.5.3 Ruolo delle autorità in questa fase

3.5.3.1 In generale

Dopo che il Consiglio federale aveva stabilito chiaramente, nella sua seduta del 19 dicembre 2008, che il problema andava risolto dalla CFB nell'ambito delle sue competenze di vigilanza e che il compito dell'Amministrazione federale centrale consisteva unicamente nel trattare la domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS*, soltanto una parte delle autorità che avevano partecipato alla fase compresa tra la fine di dicembre 2008 e il 18 febbraio 2009 era ancora coinvolta attivamente nel dossier. Qui di seguito è illustrato l'operato di questi attori.

799 Si tratta del rapporto intitolato Inchiesta della CFB sugli affari transfrontalieri di UBS SA con clienti privati residenti negli USA, pubblicato il 18.2.2009, che riassume (versione tedesca: 18 pagine; versione italiana: 3) un rapporto approfondito e confidenziale di 161 pagine del 17.12.2008.

3.5.3.2 CFB/FINMA

Il 19 dicembre 2008 il Consiglio federale chiese alla CFB di prendere tutti i provvedimenti necessari a impedire che il *DOJ* adottasse misure coercitive unilaterali intese a pregiudicare l'esistenza di UBS. La richiesta fu fatta sapendo che la CFB, in base agli articoli 25 seg. LBCR, avrebbe potuto ordinare di consegnare i dati.

Il 21 dicembre 2008 la CFB prese atto del sostegno politico del Consiglio federale. Fondandosi sui risultati della propria indagine, la CFB emanò una decisione contro UBS contenente il divieto di continuare relazioni bancarie con clienti *non W9* e l'obbligo di creare un sistema di gestione e di controllo dei rischi nelle operazioni transfrontaliere. Nella decisione si constata tra l'altro che UBS ha violato i requisiti in materia di irreprensibilità e organizzazione della legge sulle banche, si sottolineano la gravità delle carenze rilevate nella gestione e nel controllo dei rischi e l'ignoranza della direzione generale di UBS in merito alle manovre fraudolente dei clienti americani della banca e delle violazioni alle restrizioni della *SEC* da parte di singoli collaboratori dell'istituto bancario. In occasione della stessa seduta la CFB approvò una bozza di progetto per l'eventuale adozione di misure di protezione secondo gli articoli 25 seg. della LBCR.

L'8 gennaio 2009 la FINMA (il 1° gennaio 2009 la CFB era confluita nella nuova Autorità di vigilanza) fece pervenire al capo del DFF, al responsabile del gruppo di lavoro Karrer e al presidente della BNS una nota informativa relativa alle misure d'accompagnamento a suo avviso necessarie nel caso di un'eventuale trasmissione di dati sulla base degli articoli 25 seg. LBCR. In precedenza Alexander Karrer aveva informato il capo del DFF che la decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 creava qualche problema alla FINMA, la quale considerava necessario un sostegno politico. La nota spiegava che un'intesa con il *DOJ* era probabile, con la *SEC* possibile e con l'*IRS* molto difficile. Nella nota la FINMA aveva attirato l'attenzione anche sulle possibili conseguenze di una simile intesa reputando che avrebbe provocato accese reazioni sul piano politico e sollecitato notevolmente l'Esecutivo.

In occasione di un incontro con la *Fed* il 12 gennaio 2009 la FINMA e la BNS appresero che l'*IRS* non voleva partecipare a un accordo con UBS.

Il 1° febbraio 2009 il vicepresidente di UBS telefonò al presidente della FINMA e gli comunicò che negli Stati Uniti era imminente un perseguimento penale nei confronti di UBS.

Il 5 febbraio 2009 il capo del DFF incontrò il presidente della BNS e il presidente della FINMA. In vista dell'incontro l'AFC aveva allestito un'analisi della situazione. Anche la lettera di UBS, pervenuta lo stesso giorno e che informava sull'imminente azione penale, fu oggetto della discussione. La FINMA descrisse la pressione esercitata dal *DOJ* e da UBS per poter pervenire rapidamente a un'intesa. Il capo del DFF si dichiarò contrario a concludere un accordo (risp. contrario alla consegna dei dati di clienti) senza coinvolgere l'*IRS* ed era anche dell'opinione che UBS dovesse agire in prima persona. Da parte delle autorità americane non aveva ricevuto alcun segnale per rinegoziare la Convenzione di doppia imposizione (CDI).

Il 12 febbraio 2009 il presidente della FINMA incontrò il capo del DFF per fare il punto della situazione. In quell'occasione comunicò che non era stato possibile ottenere la partecipazione dell'*IRS*. Da parte sua, il capo del DFF ribadì il sostegno del Consiglio federale al modo di procedere previsto dalla FINMA.

In una lettera del 13 febbraio 2009 a UBS l'attenzione della FINMA fu nuovamente attirata sulla situazione di UBS, insostenibile secondo quest'ultima. La banca sollecitava la FINMA a ordinarle la consegna dei dati di alcuni clienti.

In occasione di una conferenza telefonica svoltasi lo stesso giorno tra la FINMA (in presenza del capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC) e la *Fed*, quest'ultima fu informata che, già nel dicembre 2008, la CFB aveva dato il via libera a UBS perché negoziasse un'intesa. Da parte sua, la *Fed* fece sapere di non avere diritto di veto nel caso specifico, ma che avrebbe reso attente le autorità americane competenti sulle possibili conseguenze di un perseguimento penale. Anche la situazione di Peter Kurer e Marcel Rohner fu oggetto della conversazione. A tale proposito la *Fed* aveva osservato che, dal punto di vista americano, era incomprensibile che questi dirigenti non si fossero ritirati dalle rispettive funzioni. La risposta fu che avevano senz'altro commesso degli errori ma, secondo il diritto in materia di vigilanza, non potevano essere ritenuti responsabili di tutta la problematica orbitante attorno alle operazioni transfrontaliere di UBS negli USA.

In una lettera e in un rapporto la FINMA attirò nuovamente l'attenzione del capo del DFF e dell'intero Consiglio federale sulle pesanti conseguenze di un perseguimento penale nei confronti di UBS e rese noto che, nella sua seduta del 18 febbraio 2009, il consiglio di amministrazione della FINMA avrebbe adottato le misure di protezione secondo gli articoli 25 seg. LBCR già evocate. La FINMA informò inoltre della mancata partecipazione dell'*IRS* all'intesa con UBS, che avrebbe comportato l'applicazione del provvedimento *John Doe Summons* ancora prima del 24 febbraio 2009. Il rapporto conteneva inoltre informazioni dettagliate sul contenuto del *DPA* sottoscritto e sul conseguente obbligo di consegna dei dati. Nel suo rapporto la FINMA presentò tre opzioni d'intervento complete di valutazione (1. nessuna intromissione della FINMA o delle autorità svizzere, 2. misure di protezione della FINMA secondo gli articoli 25 seg. LBCR e 3. dialoghi intensi sul piano politico). Il DFF presentò il rapporto all'intero Consiglio federale in vista della sua seduta del 18 febbraio 2009. Il rapporto della FINMA fu trasmesso anche alla BNS (15.2.2009), al responsabile del gruppo di lavoro Karrer (15.2.2009), al capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC (15.2.2009) e al consiglio di amministrazione della FINMA (16.2.2009). Quest'ultimo ricevette contemporaneamente anche tutti i documenti relativi al *DPA*.

Il 18 febbraio 2008 la FINMA trasmise al capo del DFF la versione non ancora firmata della lettera minatoria del *DOJ* in cui quest'ultimo minacciava di fare il passo successivo in vista di un perseguimento penale.

Il pomeriggio dello stesso giorno si riunì il consiglio di amministrazione della FINMA, che decise le misure di protezione secondo gli articoli 25 seg. LBCR e incaricò UBS di consegnare i dati alla FINMA. Nel corso della seduta giunse anche la versione firmata della lettera minatoria del *DOJ*. La FINMA fece pervenire al capo del DFF, all'attenzione dell'intero Consiglio federale, un memorandum relativo al *DPA*.

Dopo che a tarda sera il tribunale americano competente aveva approvato l'intesa tra il *DOJ*, la *SEC* e UBS, la FINMA inoltrò i dati di clienti, ricevuti in precedenza da UBS, alle autorità americane tramite l'Ambasciata americana in Svizzera.

La FINMA non aveva controllato i dati trasmessi e, di conseguenza, non conosceva nemmeno l'identità dei clienti interessati. La decisione della FINMA e i risultati

della sua indagine sulle operazioni transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA furono pubblicati lo stesso giorno.

3.5.3.3 Banca nazionale svizzera

In questa fase della crisi la BNS fu informata regolarmente sullo stato del dossier dato che la decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008 rimetteva alla CFB la responsabilità di adottare misure appropriate volte a evitare che l'esistenza di UBS venisse seriamente pregiudicata. La BNS fu informata sui dettagli della decisione del Consiglio federale il 24 dicembre 2008.

L'8 gennaio 2009 la BNS ricevette una nota della FINMA sui preparativi relativi alla trasmissione dei dati di clienti che a quel punto era già stata organizzata.

Il 12 gennaio 2009 il presidente della BNS e il presidente della FINMA incontrarono Ben Bernanke della *Fed*. Durante l'incontro, che permise di chiarire quali autorità avrebbero partecipato ai negoziati per il DPA, fu confermato che l'*IRS* non avrebbe aderito all'accordo.

Il 5 febbraio 2009 il presidente della BNS ricevette da UBS una lettera in cui la banca chiedeva al Consiglio federale di sostenere il *DPA* e di avviare i colloqui per la rinegoziazione della CDI. In occasione dell'incontro svoltosi lo stesso giorno con il presidente della FINMA e il presidente della BNS, il nuovo presidente della Confederazione interpretò la lettera come un tentativo di coinvolgere il governo. Le CdG ignorano in quali termini si sia espressa la BNS durante questa riunione.

Il 15 febbraio 2009 la BNS ricevette il rapporto di situazione della FINMA concernente la trasmissione dei dati di clienti redatto il 13 febbraio 2009.

3.5.3.4 Dipartimento federale delle finanze

Capo della Divisone delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF

Alexander Karrer, capo della Divisone delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF, svolse anche in questa fase l'importante ruolo di cerniera tra le autorità coinvolte. Informava a intervalli regolari il capo del DFF sugli sviluppi e sul suo parere in merito. Secondo i dati del DFF, nel periodo in esame ebbero luogo due incontri bilaterali tra il capo del DFF e Alexander Karrer.

Amministrazione federale delle contribuzioni

In questa fase l'AFC si limitò principalmente a formulare critiche e commenti sulle trattative in corso con le autorità statunitensi, in particolare per quanto riguarda il *DPA*.

Il 16 gennaio 2009 il direttore dell'AFC si pronunciò sulla probabilità di una revisione della CDI: gli sembrava rischioso iniziare colloqui in tal senso finché UBS era ancora sotto pressione.

Il 21 gennaio 2009 il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC s'intrattenne con un rappresentante dell'*IRS*. Al suo interlocutore comunicò che il

TAF avrebbe preso la sua prima decisione entro breve. Il rappresentante dell'*IRS* lo informò che il *DOJ* voleva trattare soltanto con l'*IRS* e che quest'ultimo non era ancora stato invitato all'audizione della *PSI*. Fu presa in considerazione la possibilità di organizzare una seduta con il direttore dell'AFC e il suo omologo dell'*IRS*.

Il 5 febbraio 2009 il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, in una lettera inviata alla Segreteria generale del DFF e ad Alexander Karrer, espresse serie riserve sull'accordo con il *DOJ*. A suo parere la FINMA non era sufficientemente trasparente nel suo modo di gestire il dossier. Propose perciò che il DFF ne assumesse la gestione e trattasse con le autorità statunitensi. Lo stesso giorno l'AFC comunicò che la prima decisione del TAF era attesa per la metà di aprile 2009.

Il 10 febbraio 2009 Alexander Karrer comunicò all'AFC che l'audizione della *PSI* si sarebbe svolta il 24 febbraio 2009 e che lui si sarebbe espresso contro una partecipazione della Svizzera.

Lo stesso giorno il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC comunicò alla Segreteria generale del DFF e ad Alexander Karrer che non approvava il *DPA* perché non includeva tutte le autorità statunitensi. Collegare il *DPA* a una revisione della CDI gli sembrava inoltre un cattivo punto di partenza per intraprendere trattative con le autorità americane.

Il 13 febbraio 2009 il capo della Divisione degli affari internazionali poté presenziare a una conferenza telefonica tra il presidente della FINMA, il capo della divisione Servizi strategici e centrali della FINMA e il *General Counsel* della *Fed* in cui furono discussi soprattutto i rischi legati a un perseguimento penale contro i dirigenti di UBS.

Il 15 febbraio 2009 l'AFC ricevette il rapporto di situazione della FINMA del 13 febbraio 2009 contenente i dettagli del *DPA* e delle trattative con le autorità americane.

Capo del DFF

L'8 gennaio 2009 Alexander Karrer aggiornò per iscritto il capo del DFF. Gli comunicò tra l'altro che un'intesa tra UBS e tutte le autorità sembrava ancora possibile e che il consiglio di amministrazione della FINMA voleva essere sicuro che un'eventuale misura di protezione secondo gli articoli 25 seg. LBCR fosse inserita in un «piano politico» del Consiglio federale. Il documento si esprimeva anche sulla questione, ancora aperta, se la Svizzera dovesse accettare l'invito della *PSI* a partecipare all'audizione (*hearing*) del 24 febbraio 2009.

Lo stesso giorno la FINMA fece pervenire, tra gli altri, anche al capo del DFF una nota informativa che trattava del menzionato inserimento in un piano politico di un'eventuale misura di protezione. Nella nota si comunicava anche la difficoltà di coinvolgere l'*IRS* nell'intesa il cui elemento centrale consisteva nella consegna dei dati di clienti, che la FINMA avrebbe eventualmente ordinato come misura di protezione. La nota attirava l'attenzione del capo del DFF sui problemi di natura politica che un simile modo di procedere avrebbe implicato e sulle problematiche con le quali l'Esecutivo e la politica avrebbero dovuto misurarsi.

Durante la seduta del Consiglio federale del 14 gennaio 2009 il capo del DFF fornì una panoramica sullo stato delle trattative anche se, sulla base delle informazioni disponibili, alle CdG non risultò chiaro se fosse esaustiva. In base agli appunti della CaF il capo del DFF disse tra l'altro che l'*IRS* era interessato alla procedura ordina-

ria di assistenza amministrativa e che il DFF prendeva in considerazione il fatto di condurre colloqui esplorativi con l'*IRS* per sondarne l'opinione.

Il 16 gennaio 2009 il direttore dell'AFC comunicò al capo del DFF le sue riflessioni circa un'eventuale revisione della CDI.

Il 21 gennaio 2009, in una breve analisi relativa a un'eventuale consegna dei dati sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., il servizio giuridico del DFF pose in evidenza il fatto che, se veniva emanata una decisione, la Confederazione poteva essere chiamata a rispondere in base alla legge sulla responsabilità, mentre il rischio era inferiore se veniva emanata un'ordinanza ad hoc.

In occasione della seduta del 28 gennaio 2009 il capo del DFF informò tutto il Consiglio federale sullo stato della procedura di assistenza amministrativa e sull'intenzione dell'*IRS* di prendere visione di tutti i 19 000 dati di clienti.

Nel gennaio 2009 il capo del DFF e una consulente personale del nuovo presidente degli Stati Uniti ebbero un colloquio teso, tra l'altro, a sondare la disponibilità delle autorità americane ad attendere l'esito della procedura di assistenza amministrativa.

Il 4 febbraio 2009 il capo del DFF ricevette da Alexander Karrer una nota relativa alla comunicazione delle autorità svizzere nel caso di una consegna di dati da parte della FINMA. Lo stesso giorno Alexander Karrer lo informò anche sulle riserve espresse dall'AFC circa la disponibilità delle autorità svizzere, segnalata da UBS al *DOJ* e all'*IRS* in occasione delle trattative per raggiungere un'intesa, a intavolare colloqui in vista dei negoziati per una nuova CDI. Il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC aveva anche suggerito che il DFF avrebbe dovuto riprendere la responsabilità del dossier. Dalla nota informativa risultava anche che UBS nutriva la speranza che il Consiglio federale mostrasse comprensione per la trasmissione dei dati di clienti pattuita nell'ambito dell'intesa e si dichiarasse anche disposto a intraprendere trattative con le autorità americane in vista di una revisione della CDI. Il capo del DFF venne inoltre informato che ci si poteva attendere una prima decisione del TAF per la metà di aprile 2009. Alexander Karrer si mostrò critico nei confronti di una trasmissione dei dati effettuata al di fuori della procedura di assistenza amministrativa: in questo modo, a suo parere, non era possibile risolvere completamente il problema. Il documento conteneva due proposte d'intervento: UBS stessa avrebbe trasmesso i dati richiesti alle autorità americane (senza misure del Consiglio federale o della FINMA) oppure il Consiglio federale avrebbe ripreso la gestione del dossier e fatto i passi necessari per riprendere le trattative in vista di una revisione della CDI (a condizione che le autorità americane fossero disponibili ad attendere l'esito della procedura di assistenza amministrativa).

Il 5 febbraio 2009 UBS informò, tra gli altri, il capo del DFF che le trattative per raggiungere un'intesa stavano per concludersi, ma che non era stato possibile coinvolgervi l'*IRS*.

In occasione di un incontro svoltosi lo stesso giorno con i presidenti della BNS e della FINMA, il capo del DFF comunicò che avrebbe cercato di parlare del dossier con il nuovo ministro americano delle finanze. Dal suo punto di vista la lettera di UBS era un tentativo di richiamare il governo al dovere, mentre era UBS che avrebbe dovuto agire in prima persona. Non poteva assumersi questa responsabilità politica, tanto più che non aveva ricevuto alcun segnale dalle autorità americane per rinegoziare la CDI.

Alla seduta del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009 il capo del DFF informò il Collegio governativo che gli USA volevano i nomi di 250 clienti americani di UBS sospettati di frode, che non era stato possibile coinvolgere l'*IRS* nelle trattative per raggiungere un'intesa e che UBS avrebbe desiderato un impegno maggiore da parte del Consiglio federale, cosa che, a suo avviso, non era opportuna. Durante la seduta il DFF ricevette l'incarico di elaborare un documento interlocutorio su eventuali adeguamenti della CDI entro la seduta successiva del Consiglio federale.

Il 12 febbraio 2009 il capo del DFF incontrò il presidente della FINMA per fare il punto della situazione. La FINMA comunicò che non si era riusciti a coinvolgere l'*IRS*. Il capo del DFF, da parte sua, ribadì l'appoggio del Consiglio federale al modo di procedere previsto dall'Autorità di vigilanza.

Come già esposto nel capitolo sulla FINMA, il 13 febbraio 2009 questa aveva fatto pervenire al capo del DFF un'analisi della situazione sotto forma di rapporto all'attenzione di tutto il Consiglio federale. Il 14 febbraio 2009 il capo del DFF la discusse con il presidente della FINMA, così come discusse l'*ultima ratio* consistente nel consegnare i dati di clienti sulla base della legge sulle banche. Nel caso in cui quest'ultima opzione fosse divenuta inevitabile, il capo del DFF avrebbe sostenuto un iter fondato sulla legge sulle banche.

Per la seduta del Consiglio federale del 18 febbraio 2009 il capo del DFF fece pervenire ai membri del Collegio governativo una nota informativa e le informazioni ricevute dalla FINMA. Oltre a quanto già detto, la nota trattava anche dell'imminente audizione davanti alla *PSI* del Senato americano. Il capo del DFF propose di non parteciparvi, ma di rispondere per iscritto alle domande poste. Si informava inoltre che non era stato possibile coinvolgere l'*IRS* e che perciò non si poteva escludere che questi avrebbe proceduto con il *John Doe Summons* ancora prima del 24 febbraio 2009. Dalla documentazione del Consiglio federale relativa alla seduta si evince che, per il capo del DFE, la distinzione tra frode fiscale e sottrazione d'imposta non era negoziabile.

Lo stesso giorno il capo del DFF ricevette dalla FINMA, all'attenzione del Consiglio federale, un memorandum relativo all'intesa.

Nel primo pomeriggio del 19 febbraio 2009 il capo del DFF, nella sua funzione di presidente della Confederazione, tenne una conferenza stampa.

3.5.3.5 Dipartimento federale degli affari esteri

Ambasciata svizzera negli Stati Uniti

L'Ambasciata svizzera a Washington venne tenuta costantemente informata sullo stato delle trattative tra UBS e il *DOJ* dal *Group General Counsel* di UBS. A sua volta, la rappresentanza diplomatica informava le autorità svizzere interessate.

Il 22 dicembre 2008 l'Ambasciata svizzera fu contattata in relazione a una possibile partecipazione del governo svizzero all'audizione della *PSI* il 29 gennaio 2009, cosa di cui informò il DFF.

Il 12 gennaio 2009 l'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti inviò un fax alle segreterie generali di DFAE, DFE, DFGP e DFF. Aveva incontrato il team del Senatore Levin e, sulla base di questo colloquio, era contrario che il governo svizzero partecipasse a un'audizione.

Il 5 febbraio 2009 il responsabile della divisione Economia e finanze dell'Ambasciata scrisse ad Alexander Karrer per informarlo sugli sviluppi del dossier sul fronte americano e sui potenziali rischi insiti in un cambio di strategia nelle trattative finalizzato a coinvolgere l'*IRS*.

Il 10 febbraio 2009 l'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti spedì a DFAE, DFF, DFE e DFGP un'e-mail in cui si menzionava che il nuovo ministro USA della giustizia aveva dovuto ricusarsi sul caso delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. Inoltre, il *DOJ* non era più disposto ad attendere gli esiti dell'assistenza amministrativa dato che la conclusione del *DPA* sembrava essere sulla buona strada. L'ambasciatore affermava che il *DPA* includeva la *SEC* e che la *Fed* sosteneva l'accordo.

L'11 febbraio 2009 l'ambasciatore svizzero negli Stati Uniti ricevette dal Senatore Levin un invito rivolto al governo svizzero per l'audizione del 24 febbraio 2009.

Il 12 febbraio 2009 lo studio legale dell'Ambasciata svizzera redasse un memorandum sul provvedimento *John Doe Summons*. Vi metteva in evidenza le probabili conseguenze di una trasmissione dei dati di clienti al *DOJ*, ossia maggiore pressione sul governo svizzero perché ammettesse ulteriori eccezioni al segreto bancario. La strategia dell'*IRS* sembrava difficilmente prevedibile dato che era in gioco la sua credibilità e ciò a causa sia delle forte pressioni cui lo sottoponeva il Congresso, sia degli elevati rischi connessi con la potenziale perdita del processo contro UBS.

3.5.3.6 Consiglio federale

Seduta del Consiglio federale del 14 gennaio 2009

Come constatato dalle CdG, durante questa seduta non furono prese decisioni formali. Al DFF non fu affidato alcun mandato. Il Consiglio federale si comportò in modo del tutto passivo.

Seduta del Consiglio federale del 28 gennaio 2009

In seno al Collegio il tema non fu discusso. Il Consiglio federale non prese decisioni formali né affidò mandati. Il Consiglio federale si comportò nuovamente in modo passivo.

Seduta del Consiglio federale dell'11 febbraio 2009

Come constatato dalle CdG, l'11 febbraio 2009 il livello d'informazione dei singoli membri del Consiglio federale era rudimentale.

Durante questa seduta emersero per la prima volta le conseguenze della decisione – non collocabile con esattezza sull'asse temporale – del presidente della Confederazione risalente al 2008 di non verbalizzare le discussioni e le trattative del Collegio nella vertenza UBS-USA. La lacuna ebbe come conseguenza il fatto che il Consiglio federale, a pochi giorni dalla consegna dei dati di clienti da parte della FINMA, non aveva un quadro né unitario né esaustivo dell'estensione e della portata del conflitto con le autorità americane. La stretta e ormai innegabile interrelazione con la CDI Svizzera-USA comportò il conferimento al capo del DFF del mandato di provvedere agli opportuni chiarimenti.

3.5.3.7 Tribunale amministrativo federale

In questo periodo il TAF era attivo nell'ambito della procedura di ricorso. A posteriori sarebbe risultato che, al momento della trasmissione dei dati, la prima decisione del TAF si trovava in una fase già molto avanzata[800]. Fu infine presa il 5 marzo 2009, ossia due settimane dopo la trasmissione effettiva dei dati. Il presidente del Tribunale dichiarò alle CdG che probabilmente nessuna delle autorità coinvolte dell'Amministrazione federale era a conoscenza dello stato avanzato dei lavori del TAF[801].

In precedenza il TAF non era stato informato dalle autorità della particolare urgenza dell'affare e nemmeno, nel febbraio 2009, della situazione sempre più priva di vie d'uscita. Analogamente, non gli fu comunicato che avrebbe avuto luogo una consegna di dati in virtù degli articoli 25 e 26 LBCR e non fu informato dalla FINMA a consegna avvenuta (18 febbraio 2009). Il presidente del Tribunale dichiarò davanti alle CdG che la decisione aveva avuto presso il TAF l'effetto di «un fulmine a ciel sereno»[802].

Due giorni dopo furono presentati i ricorsi contro la decisione della FINMA del 18 febbraio 2009. Il 19 febbraio 2009 il TAF cercò di bloccare la trasmissione dei dati con decisioni superprovvisionali, ma a questo punto i dati si trovavano già in mano americana. La procedura relativa alla legalità della decisione della FINMA fu conclusa da parte del TAF con decisione del 5 gennaio 2010. Secondo la decisione, la trasmissione dei dati basata sugli articoli 25 e 26 LBCR non era legittima. La FINMA impugnò la decisione davanti al Tribunale federale; il procedimento è ancora pendente.

3.5.4 Conseguenze della trasmissione di dati del 18 febbraio 2009

3.5.4.1 Aumento delle pressioni USA sulla procedura civile contro UBS

Il giorno in cui la FINMA prese la decisione di ordinare a UBS di trasmettere i dati dei clienti al *DOJ*, l'*IRS* presentò alla *United States District Court Southern District of Florida* una diffida giudiziaria che sollecitava UBS a presentare i motivi del suo rifiuto di applicare il provvedimento *John Doe Summons*[803].

Il 20 febbraio 2009 il TAF, mediante decisione superprovvisionale, vietò alla FINMA e a UBS di trasmettere a terzi, e in particolare alle autorità americane, documenti bancari o documenti dei clienti americani che avevano presentato ricorso.

Il 24 febbraio 2009 la FINMA inviò per posta elettronica al capo del DFF e all'UFG, al DFAE e all'AFC una nota in cui procedeva a una valutazione della situazione e indicava possibili elementi di una strategia. Nel preambolo la FINMA dubitava che

800 Secondo la dichiarazione del presidente del Tribunale davanti alle CdG, a metà febbraio 2009 la decisione era nella fase di eliminazione delle divergenze.
801 Verbale dell'audizione del presidente del Tribunale Christoph Bandli dinanzi alle CdG (19.3.2010), pag. 5.
802 Ibid., pag. 3.
803 Nota del 24.2.2010, FINMA, doc. 130 dei tre raccoglitori personali del capo del DFF.

UBS sarebbe riuscita ad opporsi alla richiesta delle autorità statunitensi di consegnare i dati senza l'aiuto dello Stato svizzero. Per questo motivo riteneva necessario un intervento statale che avrebbe dovuto tuttavia far parte di una strategia globale del governo svizzero e contenere i seguenti elementi:

- chiaro rifiuto della richiesta di consegna dell'*IRS*;
- decisione relativa alla prosecuzione o meno dell'assistenza amministrativa;
- intervento presso il Tribunale di Fort Lauderdale/Florida (*amicus curiae*), presentazione di una domanda di proroga dei termini;
- intervento presso il governo americano: protesta e contemporanea offerta di condurre colloqui relativi alla cooperazione nel settore fiscale (p.es. a un'assistenza amministrativa ampliata sotto la CDI);
- ricerca di alleati in Europa;
- offerta p.es. di sottoporre a imposizione del risparmio o a un'altra tassazione i clienti USA di banche svizzere in cambio della legalizzazione dei valori patrimoniali;
- verifica della situazione fiscale dei clienti UBS da parte di una società di audit;
- lavoro di *lobbying* e di PR nonché contatti a tutti i livelli.

La FINMA spiegò inoltre che sarebbe stato necessario coordinare il proseguimento della vertenza con l'*IRS* e gli sforzi volti a favorire un'«evoluzione» del segreto bancario nell'ambito delle relazioni con gli altri Stati. Per raggiungere l'obiettivo era necessario che le autorità svizzere dessero prova di avere un'organizzazione solida e convincente.

A causa dei tempi stretti la FINMA propose al Consiglio federale le seguenti misure urgenti:

- formazione di un'opinione in seno al Consiglio federale sulla questione dell'intervento del governo svizzero nel procedimento tra UBS e *IRS*;
- istituzione di un gruppo di lavoro composto di rappresentanti dell'UFG, dell'AFC e del DFAE incaricato di seguire, sotto la codirezione del DFF e della FINMA, la vertenza con l'*IRS* e di coordinare la strategia con UBS;
- il gruppo di lavoro avrebbe dovuto fruire della consulenza di uno studio legale svizzero esperto di questioni economiche in grado di dimostrare di avere esperienza con il diritto e gli avvocati statunitensi. Il governo avrebbe dovuto inoltre avvalersi di uno studio di avvocati americani;
- istituzione di una task force «Piazza finanziaria svizzera», di rapido impiego e che facesse rapporto direttamente al Consiglio federale, caratterizzata dai seguenti elementi:
  - diretta da una persona di provata esperienza e rispettata sia in Svizzera che all'estero, in possesso delle conoscenze specialistiche e di buone competenze di negoziazione, disposta a impegnarsi per circa due anni;
  - possibilità per la persona in questione di avvalersi di un gruppo di lavoro piccolo, ma molto efficiente e interdisciplinare (*litigation*, fiscalità, comunicazione, diplomazia);

- nei confronti degli Stati Uniti la task force dovrebbe definire e attuare in tempi brevi la strategia di difesa, definire e coordinare l'intervento del governo svizzero e stabilire contatti al di fuori del tribunale. La task force si occuperebbe anche di tutti gli argomenti connessi (p. es. *Levin-hearing*, revisione del *QIA*) e dei rapporti trasversali con altre istituzioni (p. es. *GAFI, OCSE*);
- la task force si assumerebbe inoltre la responsabilità di elaborare proposte concernenti l'evoluzione del segreto bancario perché possano essere integrate nei colloqui con le autorità USA;
- assisterebbe anche in Svizzera gli *stakeholder* in relazione alla questione dell'evoluzione del segreto bancario e si occuperebbe della comunicazione pertinente;
- potrebbe entrare in azione con un mandato formale della FINMA, cosa che consentirebbe un finanziamento mediante contributi delle banche.

Il capo del DFF presentò questa nota, al Consiglio federale durante la seduta del 25 febbraio 2009, accompagnata da un'analisi della situazione della FINMA del 13 febbraio 2009 e di un documento interlocutorio dal titolo *Verfahren gegen die UBS in den Vereinigten Staaten: Statusbericht der FINMA*.

Nel preambolo del documento interlocutorio del DFF menzionato si constatava che il rapporto di situazione della FINMA del 13 febbraio 2009 aveva rappresentato una base determinante per la decisione del Consiglio federale del 18 febbraio 2009.

Secondo il rapporto di situazione, l'intesa negoziata tra UBS, la *SEC* e il *DOJ* rendeva imminente la conclusione della vertenza tanto gravosa per UBS. Si era tuttavia riusciti «solo in parte» a coinvolgere l'*IRS* nell'accordo, motivo per cui occorreva attendersi l'adozione di un provvedimento *John Doe Summons (JDS)*. Per quel che riguarda l'esecuzione del *Summons*, UBS aveva concordato con l'*IRS* di rinviarla a dopo il deposito davanti al Tribunale. Secondo l'accordo, UBS aveva il diritto di difendersi con tutti i mezzi contro il *JDS* davanti alle corti civili statunitensi. Se al termine della vertenza giudiziaria, dalla durata probabilmente lunga, l'obbligo di consegna dei dati fosse stato confermato e UBS non vi avesse ottemperato, la banca avrebbe potuto essere messa sotto accusa conformemente all'intesa UBS, anche se il comportamento di UBS fosse stato motivato dalle restrizioni del diritto svizzero. La *Fed* americana di New York reputava tuttavia minimo questo rischio.

Il 24 febbraio 2009 alle ore 14.14 la FINMA trasmise per e-mail una nota al presidente della Confederazione relativa allo stato attuale della situazione. La nota fu comunicata anche a diversi collaboratori dell'Amministrazione .

La FINMA vi giungeva alla conclusione che la procedura civile pendente dell'IRS contro UBS concernente la consegna di dati di clienti andava presa molto sul serio. Nel peggiore dei casi si rischiavano la consegna di migliaia di dati di clienti all'IRS (cosa che anche altri Stati avrebbero potuto esigere) e, in caso di inadempienza, multe elevate e un procedimento penale contro UBS nonostante l'intesa. Si raccomandava perciò un intervento del governo svizzero nel procedimento dell'IRS contro UBS, malgrado i notevoli rischi politici connessi. L'intervento del Consiglio federale era reputato urgente.

La FINMA spiegava inoltre che riteneva l'intesa con il *DOJ* chiaramente insoddisfacente. Dato che il rischio imminente di un perseguimento penale nei confronti di

UBS poteva essere evitato soltanto concludendo il *DPA*, il consiglio di amministrazione della FINMA si era tuttavia risolto a ordinare a UBS di consegnare un numero limitato di dati di clienti da trasmettere immediatamente al *DOJ*.

Il capo del DFF giunse perciò alla conclusione che tra il rapporto di situazione della FINMA del 13 febbraio 2009 e la sua nota del 24 febbraio 2009 vi fossero notevoli divergenze per quanto riguardava la valutazione della situazione e le raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale. Alla luce della portata delle decisioni della FINMA e del Consiglio federale del 18 febbraio 2009, il capo del DFF domandò al Consiglio federale di prendere atto che avrebbe intrapreso i passi opportuni per chiarire fatti di interesse pubblico.

Il Collegio diede seguito alla proposta del capo del DFF. Per quanto poterono constatare le CdG, nel Consiglio federale non vi furono discussioni in merito.

Durante la stessa seduta del 25 febbraio 2009 il Consiglio federale si occupò anche di un ulteriore documento interlocutorio del capo del DFF relativo al seguito della procedura contro UBS negli Stati Uniti. Il preambolo offriva una retrospettiva sulla decisione del Consiglio federale del 19 dicembre 2008, su quella del consiglio di amministrazione della FINMA del 18 febbraio 2009, sulla sentenza del TAF del 20 febbraio 2009 e sulla decisione del Consiglio federale del 28 gennaio 2009 relativa alla strategia d'informazione sulle questioni fiscali. Seguivano infine considerazioni sulla percezione politica e sulle iniziative politiche che ci si potevano attendere. Venivano illustrati anche i presunti sviluppi internazionali per quanto riguarda i Paesi del G20, l'OCSE o gli USA. A tal proposito si spiegava che il *John Doe Summons,* promosso dall'*IRS* già il 20 febbraio 2009, era molto più pericoloso di quanto UBS lasciasse intendere. Sussisteva infatti il pericolo che UBS volesse prendere per così dire in ostaggio il Consiglio federale nella speranza che il provvedimento venisse annullato grazie a negoziati a livello statale. Il fisco americano era stato incoraggiato dall'intesa: secondo fonti USA, l'*IRS* aveva l'intenzione di imporsi in modo esemplare e il danno che ne poteva derivare a UBS sarebbe stato enorme se non addirittura fatale. Il prezzo politico da pagare per lasciare la partita sarebbe però stato altissimo: si trattava come minimo di modificare la CDI con conseguenze capillari. Occorreva agire. Da ultimo fu trattata tutta una serie di misure (discussioni urgenti, evoluzione futura del segreto bancario imposizione del risparmio inclusa, strategia per la piazza finanziaria svizzera, task force UBS-USA, procedura di assistenza amministrativa, pagamento dei bonus di UBS, informazione dell'opinione pubblica). L'informazione dell'opinione pubblica e i contatti bilaterali su questioni fiscali internazionali andavano intensificati secondo la strategia d'informazione sulle questioni fiscali del 23 gennaio 2009.

Il Consiglio federale diede ampio seguito alla richiesta del capo del DFF e istituì una delegazione composta dai capi del DFF, del DFAE e del DFGP la cui direzione fu affidata al presidente della Confederazione. Il Consiglio federale incaricò la delegazione di analizzare il conflitto in corso con gli Stati Uniti in relazione alla piazza finanziaria svizzera e di sottoporgli proposte inerenti alle condizioni quadro di quest'ultima tenendo conto delle nuove circostanze e in considerazione dei negoziati con l'UE e gli USA. Il Consiglio federale chiese inoltre alla delegazione di presentargli proposte riguardanti la sua organizzazione interna (tra cui la nomina di esperti). Incaricò poi il DFF di ridare la priorità ai lavori del «Comitato d'indirizzo Dialogo piazza finanziaria (STAFI)» nella strategia della piazza finanziaria e di sottoporre

alla delegazione diverse opzioni sulla maniera di procedere. Inoltre, il DFGP e il DFF furono incaricati di accertare se e in quale misura fosse necessario intervenire nell'ambito della procedura di assistenza amministrativa secondo le ordinanze concernenti le rispettive CDI e di farne rapporto alla delegazione. Infine, il Consiglio federale incaricò la FINMA, in proseguimento del mandato scaturito dal messaggio concernente le misure di stabilizzazione, di esaminare in modo approfondito, all'attenzione del Consiglio federale e del Parlamento, i punti aperti relativi al pagamento dei bonus di UBS.

Nel quadro della conferenza stampa che seguì, il presidente della Confederazione informò l'opinione pubblica delle decisioni prese.

3.5.4.2 Richieste dell'UE/articolo 26 della Convenzione dell'OCSE/Revisione della CDI Svizzera-USA[804]

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale informò l'opinione pubblica che la Svizzera intendeva adottare lo standard dell'OCSE relativo all'assistenza amministrativa in materia fiscale secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. Ciò avrebbe consentito di ampliare lo scambio di informazioni con altri Paesi in casi specifici e su domanda concreta e motivata. Il Consiglio federale aveva deciso di ritirare la sua riserva sul modello di convenzione dell'OCSE e di dare il via a negoziati per una revisione della CDI. Il segreto bancario sarebbe stato mantenuto.

L'8 aprile 2009 il Consiglio federale si occupò del tema delle relazioni tra la Svizzera e gli USA alla luce delle problematiche della piazza finanziaria basandosi sul documento interlocutorio di DFF, DFAE e DFGP del 2 aprile 2009 e sull'addendum del 7 aprile 2009.

Il documento interlocutorio mirava a chiarire le possibilità e il potenziale di un approccio trasversale grazie al quale la Svizzera – al di là della disponibilità a recepire l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE – potesse contribuire a disinnescare le tensioni con gli USA concernenti la piazza finanziaria. Il documento interlocutorio annoverava, tra le problematiche esistenti tra la piazza finanziaria svizzera e gli USA, la procedura contro UBS, i progetti legislativi negli Stati Uniti e il sistema *Qualified Intermediary*.

Per quanto riguarda la procedura contro UBS, il documento spiegava essenzialmente che il *DOJ,* con la sua azione civile del 19 febbraio 2009 contro UBS presentata davanti a un tribunale distrettuale in Florida, esigeva che gli fossero consegnate informazioni su 52 000 titolari di conti. Si trattava di casi di sottrazione d'imposta. Il modo di procedere delle autorità statunitensi era un segno che gli USA intendevano continuare a fare pressione. Il 23 febbraio 2009 UBS aveva potuto negoziare con il *DOJ* scadenze più lunghe. Si contava sul fatto che una decisione di prima istanza concernente l'applicazione del provvedimento *John Doe Summons* non sarebbe stata presa prima della metà di luglio. Una decisione negativa sarebbe stata impugnabile,

[804] Le CdG non hanno esaminato in modo approfondito le questioni seguenti, che esulano dal loro mandato: (i) ruolo e posizione della Svizzera nelle organizzazioni internazionali (p. es. OCSE, sedute del 2008 a Parigi e del 2009 a Berlino); (ii) decisione dell'OCSE di mettere la Svizzera sulla lista grigia; (iii) divergenze della Svizzera con i Paesi limitrofi e con l'UE sulle questioni fiscali.

ma non era certo se l'effetto sospensivo sarebbe stato accordato in appello. Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale aveva deciso, nell'ambito della procedura civile contro UBS negli Stati Uniti, di incaricare uno studio legale americano di redigere una lettera «amicus curiae». In tal modo si voleva spiegare il punto di vista giuridico elvetico nella procedura e far valere gli interessi sovrani della Svizzera. Sarebbe poi spettato al tribunale competente decidere se l'assistenza giudiziaria era l'unico mezzo per ottenere informazioni nelle questioni fiscali o se la CDI attuale ammetteva anche misure unilaterali come quelle adottate dall'*IRS*. Il tribunale competente avrebbe dovuto anche effettuare una ponderazione degli interessi di entrambi i Paesi. L'avvocato di fiducia dell'Ambasciata si mostrò piuttosto pessimista su entrambe le questioni. Dopo l'audizione del 13 luglio 2009 vi erano poche possibilità: occorreva prendere rapidamente una decisione materiale oppure il tribunale avrebbe concesso, su richiesta delle parti, una proroga per elaborare una soluzione consensuale, oppure la questione sarebbe rimasta pendente per un lungo periodo.

Per quanto riguarda i progetti legislativi americani furono segnalati i due progetti di legge, simili tra loro, di Carl Levin del 17 febbraio 2007 (*Stop Tax Haven Abuse Act*) e di Lloyd Dogett del 3 maggio 2007: entrambi erano accomunati da un elenco di 34 *offshore secrecy jurisdictions* su cui figurava la Svizzera. Il 10 dicembre 2008 il Senato aveva inoltre pubblicato un progetto legislativo con l'intenzione di sfavorire dal profilo fiscale le transazioni di riassicurazione transfrontaliere rispetto a quelle nazionali. Recentemente era circolato nel Senato un altro progetto di legge informale che si basava su una procedura di notifica generale per le transazioni finanziarie transfrontaliere di privati.

Quanto al sistema *Qualified Indermediary*, il documento spiegava che esso contemplava di fatto uno scambio automatico di informazioni limitato ai titoli americani. Sembrava che le autorità statunitensi intendessero sottoporre a revisione il sistema. Non si poteva quindi escludere che venisse esteso a titoli non americani, il che avrebbe significato concretamente uno scambio automatico di informazioni nel settore dei redditi da capitale. Un ampliamento simile non era nell'interesse della Svizzera, che tuttavia non aveva praticamente opzioni per negoziare. I *QIA* erano stati conclusi direttamente con le banche svizzere e queste, nell'interesse della loro clientela non americana e considerata l'importanza del mercato di capitali americano, non potevano permettersi di rinunciare a un *QIA*.

Rientrava negli obiettivi della Svizzera rinegoziare la CDI Svizzera-USA conformemente alla decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2009, ottenere una proroga dei termini nella procedura civile pendente e impedire un'estensione del *QIA*.

Nonostante le limitate possibilità della Svizzera di esercitare qualche influenza e tenuto conto delle tensioni in ambito finanziario, occorreva sfruttare tutti i mezzi esistenti per migliorare le relazioni con gli Stati Uniti. Considerato che UBS doveva assumersi la maggior parte di responsabilità della vertenza in atto, occorreva facesse tutto il possibile per cercare soluzioni creative assieme all'*IRS*. La Confederazione poteva sostenerla creando, per mezzo di misure adeguate, un ambiente politicamente favorevole.

Fra le misure direttamente collegate alle problematiche per la piazza finanziaria svizzera rientrava l'immediata rinegoziazione della CDI conformemente alla decisione del Consiglio federale del 25 marzo 2009. Si poteva anche ipotizzare di rinegoziare il trattato di assistenza giudiziaria. Un elemento importante era rappresentato

dai contatti a livello di ministri o di alti funzionari, dei quali ci si era già avvalsi nel recente passato. La delegazione del Consiglio federale proponeva inoltre di ricorrere a un coordinatore dei negoziati. Occorreva poi continuare il dialogo con UBS e garantire in particolare che nessuna nuova evoluzione sul fronte dell'istituto bancario ostacolasse gli sforzi intrapresi dalla Svizzera per risolvere i problemi. Si trattava in particolare del rispetto del *DPA*. Era intenzione della delegazione affidare questo incarico al DFGP; dal suo punto di vista la misura era imprescindibile nell'ottica dei negoziati con gli USA.

Per quanto riguarda le misure collegate indirettamente con le problematiche per la piazza finanziaria svizzera si trattava di creare in generale un'atmosfera positiva nell'ambito dei rapporti con gli USA. Occorreva considerare e trattare gli interessi degli Stati Uniti nei confronti della Svizzera come un tutt'uno e formulare un compromesso elvetico nell'ambito di una soluzione consensuale ai problemi rilevanti nel settore finanziario. Dal *Department of State* continuavano a giungere segnali di chiaro interesse a collaborare con la Svizzera nei settori di interesse comune.

Furono spiegate in modo approfondito, infine, anche misure volte a sostenere gli interessi svizzeri nei confronti degli USA grazie agli strumenti della comunicazione dell'immagine nazionale. La decisione del Consiglio federale di rinegoziare la CDI rappresentava un'occasione per impostare una comunicazione proattiva. In base alla strategia d'informazione sulle questioni fiscali, approvata dal Consiglio federale il 28 gennaio 2009, si trattava di privilegiare le relazioni con i decisori dell'amministrazione e del parlamento americani.

Nella seduta dell'8 aprile 2009 il Consiglio federale prese atto del documento interlocutorio e approvò la nomina dell'ambasciatore Urs Ziswiler a coordinatore dei negoziati da parte della delegazione. Il suo mandato consisteva nel fissare un modo di procedere coerente per quanto riguardava i colloqui e i negoziati con gli USA. Inoltre, il DFF fu incaricato di aprire con gli USA i negoziati inerenti alla revisione della CDI entro fine aprile 2009, mentre il DFGP ricevette il mandato di tutelare gli interessi della Confederazione nei procedimenti contro UBS negli Stati Uniti e di garantire, d'intesa con UBS, che la banca rispettasse il *DPA*. Il DFAE e il DFF furono incaricati di elaborare una strategia di comunicazione per gli USA nell'ambito della strategia d'informazione sulle questioni fiscali.

Con una nota del 1° aprile 2009 il capo del DFF informò infine il Collegio della risposta della FINMA del 23 marzo 2009 relativa alla differenza di valutazione della situazione tra la nota del 13 febbraio 2009 e quella del 24 febbraio 2009 e del carteggio intercorso tra la FINMA e il Consiglio federale. La FINMA non vedeva differenze sostanziali tra i due documenti. L'invio della nota del 24 febbraio 2009 per e-mail a più destinatari fu motivato con il fatto che facevano tutti parte di un gruppo di lavoro e con l'urgenza dovuta all'imminente seduta del Consiglio federale del 25 febbraio 2009 che occorreva probabilmente informare in merito.

Il 1° maggio 2009 il DFGP rese noto, tramite comunicato stampa, che la Svizzera aveva consegnato il giorno prima una memoria al tribunale distrettuale di Miami (Florida) competente per il caso UBS, in cui aveva esposto il proprio punto di vista giuridico e insistito che il suo ordinamento giuridico e quindi la sua sovranità dovevano essere rispettati. Nello stesso comunicato stampa si faceva notare che la Svizzera aveva aperto i negoziati con gli USA per sottoporre la CDI a revisione con

l'obiettivo di recepire pienamente lo standard OCSE nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale secondo l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE. La Svizzera aveva anche espresso la sua preoccupazione che il procedimento civile pendente contro UBS potesse pregiudicare la conclusione dei negoziati e mettere in pericolo la ratifica della nuova convenzione.

Il 29 maggio 2009 il DFGP e il DFF lasciarono trapelare che il Consiglio federale voleva assicurare una cooperazione coerente nel caso di reati fiscali e che aveva perciò deciso di applicare anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria la collaborazione già adottata nell'ambito dell'assistenza amministrativa, riguardante i casi di sottrazione d'imposta.

Il 5 giugno 2009 il Consiglio federale – in base a una proposta del DFGP del 4 giugno 2009 – decise che si sarebbero prese tutte le misure necessarie per impedire a UBS di consegnare i dati dei clienti contemplati dal provvedimento *John Doe Summons* pendente presso la *United States District Court for the Southern District of Florida*. Se le circostanze l'avessero richiesto, il Consiglio federale avrebbe preso una decisione che a) vietava a UBS di trasmettere per iscritto o a voce, direttamente o indirettamente le informazioni richieste dal *John Doe Summons,* b) impediva a UBS di disporre di tali informazioni sequestrando la documentazione o i supporti dei dati, limitando l'accesso di UBS a detti dati oppure con altri mezzi. Per garantire l'attuazione e il rispetto della decisione il DFGP chiese la collaborazione della FINMA.

Nella descrizione della situazione iniziale il DFGP spiegava che nell'estate 2008 l'*IRS* aveva notificato a UBS l'ordine di trasmettergli i dati dei clienti imponibili fiscalmente negli Stati Uniti (*U.S. taxpayers*) che tra il 2002 e il 2007 erano titolari di conto presso la banca. Il provvedimento coercitivo, il cosiddetto *John Doe Summons,* era una procedura civile tramite cui l'*IRS* chiedeva informazioni su clienti che non conosceva di nome (procedimento contro ignoti) e contro i quali non sussisteva alcun sospetto concreto che avessero frodato o evaso il fisco. Stando al DFGP, l'*IRS* dichiarò, in relazione al *John Doe Summons*, che in questo modo voleva in primo luogo interrompere il termine di prescrizione, ma non intendeva forzare l'esecuzione della decisione da parte di un tribunale.

Tuttavia, il 19 febbraio 2009, ossia un giorno dopo la conclusione del *DPA* tra UBS e il *DOJ*, l'*IRS* propose un'azione civile contro UBS davanti alla *United States District Court for the Southern District of Florida* intesa a eseguire il *John Doe Summon*s. Stando al DFGP, il *DPA* è un metodo procedurale del diritto statunitense che, a determinate condizioni, sospende un procedimento penale. Nel caso concreto ciò significava che, se UBS avesse rispettato le condizioni stipulate nel *DPA* (in particolare: consegna di dati di un numero limitato di clienti sospettati di frode fiscale, sospensione delle attività *offshore* con clienti statunitensi non disciplinate dal *SEC*, pagamento di 780 milioni di dollari, collaborazione conforme al *DPA*) l'azione sarebbe stata definitivamente sospesa, tuttavia al più presto 18 mesi dopo la conclusione dell'accordo.

Il 19 febbraio 2009 UBS depositò davanti al tribunale competente un memorandum contro il *John Doe Summons.* Il tribunale diede tempo all'*IRS* di rispondere fino al 30 giugno 2009. Il governo statunitense avrebbe dovuto esporre il proprio parere entro lo stesso termine (*Statement of Interest*). Un'audizione pubblica fu fissata per il 13 luglio 2009.

Come rilevò il DFGP non si poteva escludere che, nelle settimane seguenti, un tribunale americano condannasse UBS a consegnare alle autorità USA i dati dei suoi clienti assoggettati al fisco americano e titolari di un conto in Svizzera. Il DFGP aveva perciò l'intenzione di presentare una serie di opzioni volte a difendere la sovranità svizzera e a preservare gli interessi e la credibilità del Paese.

Nel suo apprezzamento il DFGP era giunto alla conclusione che l'esecuzione del *John Doe Summons,* ovvero l'assunzione unilaterale di prove da parte di uno Stato straniero, rappresentava una violazione della sovranità svizzera e, come tale, era vietata dal Codice penale svizzero (art. 271 e 273 CP). La consegna di dati di clienti in questo contesto violava inoltre l'articolo 47 della legge sulle banche (segreto bancario). Dato che la collaborazione con gli USA era disciplinata dalla CDI del 2 ottobre 1996, l'esecuzione unilaterale del *John Doe Summons* da parte delle autorità americane non era compatibile né con l'ordinamento giuridico svizzero né con la CDI conclusa fra i due Paesi.

Di conseguenza, secondo il DFGP, le autorità svizzere non potevano accettare una situazione simile che ricordava, per certi versi, il caso Marc Rich (1983) in cui il Consiglio federale dovette intervenire e vietare la consegna dei dati richiesti dalle autorità USA. Allora le autorità svizzere e quelle americane firmarono, il 10 novembre 1987, un *Memorandum of Understanding* sull'assistenza giudiziaria in materia penale e sulle procedure amministrative complementari. Secondo questo testo, in caso di un conflitto giurisdizionale occorreva cercare il dialogo e ricorrere solo con moderazione a misure coercitive unilaterali.

Si rivelò poi necessario, in aggiunta alla decisione del Consiglio federale del 29 maggio 2009 con la quale il DFGP era stato incaricato di compiere i passi necessari sul piano politico e tecnico (cosa che peraltro fece), esaminare ulteriori opzioni nel caso in cui detti passi non avessero condotto in tempo utile al risultato auspicato.

Il DFGP propose quindi al Consiglio federale di prendere una decisione di principio nel caso in cui il tribunale si fosse pronunciato contro UBS. Seguì un'analisi delle opzioni: A. la Confederazione assume un atteggiamento passivo; B. la Confederazione autorizza la consegna di altri dati di clienti; C. divieto esplicito a UBS di consegnare ulteriori dati; D. privazione del potere effettivo di disporre dei dati di UBS.

Dopo un'analisi approfondita il DFGP rigettò le opzioni A e B e propose al Consiglio federale di combinare le opzioni C e D e di decidere sulla base dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. Il DFGP constatò che nel caso in questione le condizioni necessarie erano adempiute. L'assunzione unilaterale delle prove da parte di uno Stato straniero rappresentava effettivamente una violazione della sovranità svizzera: vietarla era una questione di interesse pubblico. La misura proposta per impedirla risultava adeguata. Il DFGP propose di procedere in due fasi: nella prima il Consiglio federale avrebbe deciso di adempiere il mandato di tutelare gli interessi del Paese conferitogli dall'articolo 184 capoverso 3 Cost. Nella seconda, la decisione sarebbe stata attuata, ma solo se necessario e al momento opportuno. L'attuazione sarebbe stata delegata al DFGP come prosecuzione delle decisioni prese dal Consiglio federale il 29 maggio 2009.

Il Consiglio federale, rispettivamente il DFGP, vietando la consegna e sequestrando i dati o adottando misure simili, avrebbe segnalato chiaramente agli Stati Uniti che

era possibile risolvere il conflitto giuridico non con UBS, bensì unicamente mediante negoziati tra Stati. La Svizzera era disponibile alle trattative, come aveva confermato il Consiglio federale con decisione del 29 maggio 2009.

Il 1° luglio 2009 il Consiglio federale autorizzò il DFGP, in accordo con il DFAE e il DFF e in relazione alla procedura *John Doe Summons* dinanzi alla *United States District Court of the Southern District of Florida*, di vietare a UBS, se le circostanze lo giustificavano, di rendere note sia in forma scritta che orale, direttamente o indirettamente le informazioni richieste e di impedire a UBS di disporre di dette informazioni disponendo il sequestro dei documenti o limitando l'accesso ai sistemi informatici relativi.

Nella sua domanda del 1° luglio 2009 il DFGP, rimandando alla decisione del Consiglio federale del 5 giugno 2009, aveva informato sul decorso dei negoziati a Washington: da parte svizzera avrebbero partecipato alle trattative rappresentanti del DFGP, del DFAE e del DFF e, in parte, sarebbero stati associati anche rappresentanti di UBS. Un esito positivo per la Svizzera era ancora possibile, anche se non garantito. Non si poteva infatti escludere che un divieto esplicito a UBS di consegnare i dati richiesti, fondato direttamente sulla Costituzione, avrebbe dovuto essere eventualmente disposto molto rapidamente. A seconda di come la situazione si fosse evoluta, sussisteva il pericolo che, non da ultimo a causa dell'imminente periodo estivo privo di sedute del Collegio, non sarebbe stato possibile ottenere una decisione dell'intero Consiglio federale. Occorreva perciò ritornare sulla decisione del Consiglio federale del 5 giugno 2009, che aveva attribuito al plenum il potere di decidere in merito a un divieto concreto di consegna dei dati, per delegarlo al DFGP. Già nel caso Marc Rich era stato incaricato il DFGP di realizzare ed eseguire un divieto di consegna di dati.

L'8 luglio 2009 il DFGP rese noto che due giorni prima la Svizzera, in una risposta alla presa di posizione delle autorità statunitensi sul caso UBS, aveva sottolineato che il diritto elvetico vietava di consegnare dati di clienti. Nella sua memoria al tribunale competente di Miami aveva inoltre fatto notare che le misure necessarie per attuare il diritto svizzero erano pronte. In base a una decisione di principio del Consiglio federale, UBS non sarebbe stata in grado di ottemperare a un eventuale decreto del tribunale di Miami. Nella decisione del Consiglio federale era precisato che occorreva adottare tutte le misure atte a impedire a UBS di consegnare i dati richiesti nell'ambito del procedimento civile statunitense. Il DFGP era responsabile di attuare questa decisione. Se le circostanze l'avessero richiesto, il DFGP avrebbe emanato in tal senso una decisione che vietava esplicitamente a UBS di consegnare dati di clienti.

Il 12 luglio 2009 il DFGP e il DFAE comunicarono che il governo americano e UBS, con l'appoggio del Consiglio federale, avevano presentato una domanda di sospensione del procedimento civile americano contro UBS. Entrambe le parti avevano chiesto al tribunale competente di Miami di sospendere il procedimento civile per 15 giorni in vista di un'intesa extragiudiziale nel caso UBS. Il DFGP e il DFAE avevano condotto i relativi colloqui preliminari e si dichiaravano soddisfatti di questo passo. Per ragioni di riservatezza, non era possibile fornire ulteriori informazioni sulle procedure negoziali in corso.

Il 31 luglio 2009 il DFGP e il DFAE resero noto che il procedimento civile americano contro UBS sarebbe stato regolato in via extragiudiziale: la Svizzera e gli Stati

Uniti si erano intesi su questo principio. Il relativo accordo di principio (*Agreement in Principle*) era stato concluso tre giorni prima.

Il 7 agosto 2009 il DFGP e il DFAE comunicarono che non era stato ancora possibile raggiungere l'intesa extragiudiziale nel procedimento civile americano che era perciò stato sospeso per un'ulteriore settimana.

Il 10 agosto 2009 il Consiglio federale approvò il progetto di accordo tra il Consiglio federale svizzero e il governo americano concernente una domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* nei confronti di UBS. I servizi competenti furono autorizzati a firmare l'accordo. La Cancelleria federale fu incaricata, d'intesa con il DFAE, di pubblicarlo nella Raccolta ufficiale dopo la firma, mentre la pubblicazione dell'allegato poteva avvenire al più presto tre mesi dopo la data della firma. Al DFF fu dato il mandato di applicare le disposizioni in materia di assistenza amministrativa contenute nella CDI Svizzera-USA e nel relativo protocollo tenendo conto dell'allegato dell'accordo approvato. Il Consiglio federale incaricò inoltre la Delegazione del Consiglio federale per l'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia fiscale di designare il responsabile dell'organizzazione di progetto preposta all'attuazione operativa dell'accordo. Il Consiglio federale approvò la scelta di avvalersi della PricewaterhouseCoopers Schweiz AG per il trattamento dal profilo amministrativo della domanda di assistenza amministrativa. Il DFF fu autorizzato a chiedere a tempo debito i crediti supplementari necessari per fornire l'assistenza amministrativa nei tempi richiesti. Infine, il Consiglio federale decise che fossero i dipartimenti a mettere a disposizione dell'organizzazione di progetto giuristi e/o specialisti in materia fiscale (DFF 20, DFGP 10, gli altri dipartimenti 2 ciascuno).

Il 10 agosto 2009 erano a disposizione del Consiglio federale per trattare l'affare in questione i seguenti documenti: la proposta del DFGP, DFAE e DFF del 6 agosto 2009 di 20 pagine, un breve riassunto (due pagine) della stessa, il progetto dell'accordo completo di allegato e una breve perizia datata 8 agosto 2009 del prof. Klaus A. Vallender sull'assistenza amministrativa secondo l'articolo 26 CDI CH-USA.

Secondo il riassunto, l'accordo negoziato prevedeva di risolvere il conflitto giuridico e di sovranità facendo in modo di rimpiazzare le misure unilaterali del provvedimento *John Doe Summons* con una domanda ordinaria di assistenza amministrativa all'AFC. In questo modo la richiesta di informazioni dell'*IRS* sarebbe stata reincanalata nei binari della procedura di assistenza amministrativa prevista dalla convenzione internazionale evitando così il rischio di violare il diritto svizzero.

Infine, il riassunto enumerava gli impegni della Svizzera: 1. disponibilità al compromesso e trattazione di una nuova domanda di assistenza amministrativa nell'ambito del diritto in vigore, applicando i criteri stabiliti nell'allegato all'accordo. 2. Sarebbero interessati al massimo 4450 casi. 3. L'accordo non avrebbe alcun effetto pregiudiziale: a) la domanda di assistenza amministrativa si baserebbe su casi ben determinati di un modello di *tax fraud or the like*; questi casi risulterebbero dalla situazione particolare di UBS (esistenza di un *DPA* con il *DOJ* in cui si riconosce il comportamento collusivo della banca e dei suoi clienti); b) nel diritto in vigore, ovvero nella CDI CH-USA, la *tax fraud or the like* verrebbe formulata in modo più specifico che nella CDI con altri Stati o nell'accordo sulla fiscalità del risparmio con l'UE. L'interpretazione alla base del progetto di accordo sarebbe valida soltanto in

relazione alla CDI CH-USA; c) la nuova assistenza amministrativa (standard OCSE) andrebbe comunque oltre l'interpretazione fatta nel progetto di accordo. 4. Questo approccio si limiterebbe al caso UBS.

Con l'accordo gli USA si impegnavano a ritirare l'*enforcement action* (ossia l'istanza di esecuzione davanti al tribunale) all'atto della firma dell'accordo. Rinunciavano inoltre a ulteriori *enforcement action* per tutto il periodo di validità dell'accordo. Infine si impegnavano a ritirare definitivamente il *John Doe Summons* dopo 370 giorni.

L'accordo consentiva di risolvere il conflitto esistente tra i due sistemi giuridici e di salvaguardare l'integrità dell'ordinamento giuridico svizzero, consolidava le condizioni quadro della piazza finanziaria e scongiurava il pericolo incombente su UBS e sull'economia svizzera (rilevanza sistemica di UBS).

La proposta delle tre parti del 6 agosto 2009 conteneva tra l'altro un sunto dei negoziati con l'*IRS* e il *DOJ* da cui emergeva che nei mesi di giugno e luglio 2009, in cinque tornate negoziali tenutesi a Washington e a Berna, si erano svolti colloqui tra la delegazione svizzera, composta da rappresentanti del DFGP, del DFAE, del DFF e della FINMA, e una delegazione statunitense composta da rappresentanti dell'*IRS* e del *DOJ*, in merito a un accordo per la composizione del conflitto di sovranità. Da parte svizzera erano stati coinvolti anche rappresentanti di UBS.

Per riuscire a trovare una soluzione al conflitto giuridico e di sovranità tra gli ordinamenti della Svizzera e degli Stati Uniti, la delegazione negoziale svizzera aveva chiesto di ritirare il provvedimento *John Doe Summons* a un momento ben preciso. Come contropartita era stato offerto alla delegazione USA di convenire un regolamento per trattare una nuova domanda di assistenza amministrativa nel quadro della CDI Svizzera-USA già esistente e di definire chiaramente soprattutto i criteri di interpretazione della nozione di *tax fraud or the like* nel caso concreto di UBS.

Le difficoltà erano di due tipi: da un lato in relazione al genere e al possibile numero dei clienti oggetto della nuova domanda di assistenza amministrativa. La delegazione americana aveva parlato all'inizio di circa la metà dei 52 000 conti dei clienti oggetto del *John Doe Summons*. La delegazione svizzera aveva ottenuto che la parte americana approvasse la fissazione di criteri oggettivi compatibili con il diritto svizzero per un modello ben determinato di *tax fraud or the like* ai sensi del protocollo sulla CDI Svizzera-USA in vigore. La parte americana non aveva tuttavia rinunciato a menzionare il numero stimato dei casi che ricadevano sotto tali criteri.

Dall'altro lato erano insorte difficoltà relative al ritiro completo del *John Doe Summons* in sé, quale contropartita degli USA, e alla data di tale ritiro. Non era stato infatti possibile ottenere che il ritiro del *John Doe Summons* venisse approvato già per la data della firma e questo per due ragioni: l'*IRS* aveva fatto valere che, secondo il diritto statunitense, un ritiro avrebbe reso caduca l'interruzione della prescrizione, prodotta dal *John Doe Summons,* dei procedimenti contro singole persone che avevano commesso frode fiscale o sottrazione d'imposta. D'altro canto l'*IRS* avrebbe rinunciato malvolentieri allo strumento di pressione rappresentato dal *John Doe Summons* prima di vedere i risultati della procedura di assistenza amministrativa prospettati dalla Svizzera. Alla fine era stato tuttavia possibile trovare un accordo sul fatto che il provvedimento *John Doe Summons* dovesse essere abbandonato a una data ben precisa con effetto giuridico definitivo (segnatamente entro 370 giorni dalla firma dell'accordo) e che l'*IRS,* fino all'abbandono definitivo, non avrebbe cercato

di applicare di nuovo il *John Doe Summons* davanti al tribunale. La Svizzera, dal canto suo, aveva dovuto acconsentire a un meccanismo di garanzia.

L'accordo negoziato sarebbe stato ora sostenuto da entrambe le parti e avrebbe anche rappresentato la base per una seconda convenzione tra UBS e l'*IRS* che sarebbe servita ad attuare l'accordo.

Il 12 agosto 2009 il DFGP e il DFAE comunicarono che l'intesa extragiudiziale auspicata nel procedimento civile americano contro UBS era conclusa. Nei giorni precedenti la Svizzera e gli USA avevano elaborato i dettagli e l'avevano comunicato al giudice competente il giorno stesso in occasione di una conferenza telefonica. L'intesa doveva ancora essere firmata da entrambi gli Stati. Dopo la firma sarebbe stato possibile divulgare dettagli sul contenuto.

Il 19 agosto 2009 il DFGP, il DFAE e il DFF informarono l'opinione pubblica che l'accordo concluso tra la Svizzera e gli USA era entrato in vigore. Gli Stati Uniti avrebbero trasmesso alla Svizzera una nuova domanda di assistenza amministrativa nel caso UBS e rinunciato a eseguire l'azione civile che esigeva la pubblicazione dell'identità di 52 000 titolari di conto presso UBS. In cambio la Svizzera s'impegnava a trattare entro un anno una nuova domanda di assistenza amministrativa riguardante circa 4450 conti: lo prevedeva l'accordo tra la Svizzera e gli Stati Uniti che poneva fine all'incombente conflitto tra gli ordinamenti giuridici dei due Paesi. L'accordo fu firmato lo stesso giorno a Washington e posto subito in vigore. Seguirono altre informazioni sul contenuto dell'accordo, in particolare sul modello d'intervento previsto, sull'applicabilità dell'assistenza amministrativa nel caso di gravi infrazioni fiscali, sulla verifica trimestrale comune quale misura volta a instaurare un clima di fiducia reciproco e sull'organizzazione di progetto volta a garantire un trattamento accelerato da parte dell'Amministrazione federale.

3.6 Valutazione globale dell'operato delle autorità svizzere e conclusioni

3.6.1 Commissione federale delle banche/FINMA

3.6.1.1 In generale

La CFB e poi la FINMA hanno avuto un ruolo importante nell'affrontare i problemi insorti a causa delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli Stati Uniti e delle relative indagini condotte dal *DOJ*, dall'*IRS* e dalla *SEC*.

Non appena appresero da UBS che il *DOJ* voleva ottenere nomi di clienti della banca, le persone competenti all'interno della CFB intuirono la portata potenziale della richiesta. Di lì a constatare che le conseguenze delle indagini condotte dalle autorità americane sulle attività transfrontaliere di UBS oltrepassavano di gran lunga i compiti e le competenze della CFB, il passo fu breve. Nella primavera del 2008 quest'ultima reagì in modo molto rapido e adeguato organizzando un incontro con rappresentanti delle unità dell'Amministrazione federale centrale che potevano essere coinvolte e UBS. Le CdG condividono l'opinione espressa dalla CFB nel marzo 2008 secondo cui in questa fase esisteva già il rischio di un conflitto potenziale tra l'ordinamento giuridico svizzero e quello americano.

Le CdG ritengono anche che era giusto coinvolgere la CFB nel gruppo di lavoro Karrer. In questo modo fu possibile garantire lo scambio di informazioni tra la CFB

e le altre autorità interessate. La CFB continuava inoltre a essere implicata in questo dossier nell'ambito della sua attività di vigilanza e di assistenza amministrativa accordata alla *SEC*. Il rappresentante della CFB collaborava attivamente nel gruppo di lavoro Karrer e procedeva a valutazioni che non si limitavano all'attività della CFB, ma analizzavano anche il ruolo dello Stato svizzero nella vicenda. Dalla fine di agosto 2008 l'impegno del vicedirettore della CFB aumentò nuovamente quando fu evidente che il *DOJ* collegava il ritiro di UBS dalle attività transfrontaliere negli USA con la trasmissione di dati di clienti. Fu sempre il rappresentante della CFB che di fatto assunse spesso, nell'autunno 2008, la direzione del gruppo di lavoro, per esempio quando elaborò le prime opzioni d'intervento scritte delle autorità svizzere. La CFB e poi anche la FINMA non cessarono di attirare l'attenzione delle autorità svizzere sulla pressione esercitata dal *DOJ* che, soprattutto a partire dalla fine dell'estate 2008, aumentò ancora, sulla conseguente gravità della situazione e sulla necessità per l'Amministrazione federale centrale e il governo svizzero di adottare misure.

E fu ancora la CFB che, con le misure adottate nel dicembre 2008 e la sua proposta di consegnare i dati fondandosi sull'articolo 25 seg. LBCR, sbloccò la situazione.

Questa misura consentì a UBS, nel dicembre 2008, di proseguire i negoziati, mentre la pressione delle autorità americane diminuì, tanto che negli Stati Uniti nessuna accusa venne mossa alla banca alla fine del 2008.

Sebbene quest'approccio non condusse in fin dei conti a un esteso compromesso tra UBS e le autorità americane – l'*IRS* non si lasciò coinvolgere fino alla fine –, le misure adottate dalla CFB/FINMA, in particolare l'ordine del 18 febbraio 2009 di consegnare i dati, consentirono di risolvere almeno in parte il problema.

Un'importante misura presa dalla CFB consistette anche nell'eseguire un'indagine sulle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti, indagine che mobilitò cinque dei suoi collaboratori. Il coinvolgimento di specialisti esterni indipendenti garantì inoltre che l'indagine interna a UBS non venisse influenzata illecitamente dagli alti dirigenti della banca. In via di principio la conclusione dell'indagine con una decisione della CFB nel dicembre 2008 fu coerente e rappresentò un segnale importante verso l'esterno. Tuttavia, le CdG identificarono, in relazione con l'indagine, anche punti che diedero adito a critiche (vedi più avanti).

Stando alle informazioni in possesso delle CdG, l'assistenza amministrativa nell'ambito della domanda della *SEC* era adeguata e non causò critiche da parte di quest'ultima.

Occorre apprezzare l'entità del lavoro svolto tanto più che, nello stesso periodo, la CFB era fortemente impegnata sia a combattere le conseguenze della crisi finanziaria sia a fondersi nella FINMA, un'operazione oltremodo impegnativa sul piano organizzativo.

Per quanto le CdG possano giudicare, anche la collaborazione tra la CFB/FINMA e la BNS è da considerarsi positiva in questo dossier. La trasmissione delle informazioni fu infatti garantita.

L'inchiesta condotta dalle CdG mise tuttavia in luce anche aspetti legati al comportamento della CFB che occorre esaminare con occhio critico e che saranno illustrati qui di seguito.

3.6.1.2 Diversi problemi in relazione al comportamento della CFB/FINMA

3.6.1.2.1 Inconvenienti del ruolo attivo della CFB/FINMA

Il grande impegno dei rappresentanti della CFB è stato giudicato, a ragione, positivamente. Fu infatti profuso sullo sfondo della crescente minaccia all'esistenza stessa di UBS e si fondò sul mandato legale della CFB/FINMA di garantire la protezione dei creditori e degli investitori nonché il buon funzionamento dei mercati finanziari[805].

Secondo le CdG il ruolo attivo della CFB, esercitato in questo dossier anche al di fuori delle proprie competenze, va ricondotto all'insufficienza (secondo la CFB) delle misure prese dalle altre autorità svizzere. Per le CdG si pone comunque la questione di sapere se di fatto ciò non abbia indotto le altre autorità a sottrarsi, almeno in parte, alle proprie responsabilità. Non si tratta tuttavia di imputare la situazione direttamente alla CFB. Le CdG esamineranno questo aspetto in un altro contesto.

3.6.1.2.2 Risorse a disposizione della CFB: un problema

Come illustrato nel capitolo 3.6.1.4, le risorse limitate a disposizione della CFB limitarono il suo margine di manovra anche in questo dossier.

3.6.1.2.3 Dipendenza dalle informazioni provenienti dalla banca: un problema

Anche nell'ambito delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti è emersa una forte dipendenza dell'autorità di vigilanza dalla banca.

Fino a dicembre 2007 la CFB non aveva infatti alcun indizio sulle carenze in questo specifico settore di attività di UBS. Quando emersero i primi segnali della *SEC* e poi del *DOJ* relativi a irregolarità, la CFB non fu in grado di verificarle in prima persona, ma dovette attendere che UBS effettuasse i relativi accertamenti. Anche UBS non poté rendersi subito conto dell'esatta fattispecie e di tutta la sua portata; con notevole dispendio di energia dovette in primo luogo fare chiarezza. Sebbene l'indagine condotta internamente da UBS avvalendosi di uno studio legale americano impegnò a tratti fino a cento persone, ci vollero diversi mesi perché la banca riuscisse ad avere una visione d'insieme del problema.

Che si dipendesse dal livello d'informazione della banca fu riconfermato quando la CFB avviò l'indagine sugli affari transfrontalieri di UBS. Come sarà esposto più avanti, quando si trattò di analizzare i dossier dei clienti, l'indagine della CFB dipese dai risultati dell'indagine interna a UBS: ritardando quest'ultima, anche l'indagine della CFB subì ritardi. La CFB non sarebbe neppure stata in grado di effettuare una stima del numero dei dossier di clienti interessati che ricadevano sotto la nozione di *tax fraud or the like* (ossia sotto lo schema alla base della domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS*).

805 Art. 5 LAUFIN.

Ovviamente le CdG non pensano che qualsiasi dipendenza della CFB dalle informazioni di UBS debba o possa essere esclusa, ma ritengono fermamente che la dipendenza dalle banche vada ridotta. Anche la FINMA deve adottare misure atte a rafforzare la vigilanza interna alle banche che consentirebbe, tra le altre cose, di soddisfare per tempo la domanda d'informazione proveniente dall'autorità di vigilanza. Per quanto riguarda le attività transfrontaliere di UBS la CFB, nell'ambito della sua decisione del 21 dicembre 2008, ha ordinato misure appropriate[806].

Le CdG esortano la FINMA, sulla scorta dell'esperienza fatta con UBS nel quadro delle attività bancarie transfrontaliere, a verificare la necessità di adottare provvedimenti destinati ad altre banche con sede in Svizzera e di prendere misure adeguate. Le CdG lo ritengono indispensabile.

3.6.1.3 Affari transfrontalieri delle banche: una sfida particolare per la CFB/FINMA

La vigilanza bancaria statale è confrontata a grosse problematiche nel settore delle attività bancarie transfrontaliere. Né la CFB ieri né la FINMA oggi sono responsabili di vigilare se banche svizzere operanti all'estero osservano le prescrizioni legali del Paese che le ospita. L'osservanza di dette prescrizioni è controllata dalle competenti autorità di vigilanza all'estero. Questa, anche a giudizio delle CdG, è una soluzione appropriata che in via di principio non necessita di subire modifiche[807].

Un problema tuttavia insorge quando consulenti alla clientela di banche svizzere si recano sul posto, ossia da clienti all'estero, per fornire le loro prestazioni. Sono tenuti naturalmente a osservare le disposizioni di legge locali, ma per il Paese interessato controllarli risulta difficile.

Un ulteriore problema è specifico degli Stati Uniti: stipulando un *QIA* con le autorità americane, le banche che hanno la propria sede al di fuori degli Stati Uniti si impegnano a svolgere determinati compiti per conto delle autorità fiscali statunitensi. Per questa ragione in Svizzera, per concludere il *QIA,* il DFF ha dovuto rilasciare un'autorizzazione conformemente all'articolo 271 CP. Secondo la CFB non spettava dunque né a lei né alla FINMA controllare che il *QIA* (un contratto in fin dei conti stipulato tra lo Stato americano e le banche) venisse rispettato. Questo tipo di controllo compete da un lato alle società di revisione incaricate e dall'altro alle autorità americane. Queste ultime, a loro volta, non possono effettuare controlli nel Paese in cui la banca interessata ha la sua sede, almeno non in Svizzera; l'ordinamento giuridico nazionale del Paese in questione pone infatti limiti a un simile modo di procedere.

In Svizzera la vigilanza bancaria era di esclusiva competenza della CFB e questa, come già menzionato, è responsabile unicamente di verificare l'osservanza della legislazione nazionale e di eventuali obblighi internazionali. Un legame tra le com-

806 N. 5 della decisione della CFB del 21.12.2008: «Die UBS wird verpflichtet, die der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung inhärenten Rechts- und Reputationsrisiken in angemessener Form zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen.» (UBS è obbligata a rilevare, limitare e monitorare adeguatamente i rischi legali e reputazionali generalmente insiti nell'erogazione globale di servizi transfrontalieri.)

807 L'obbligo di controllare il rispetto delle legislazioni estere non sarebbe applicabile in considerazione dell'orientamento spiccatamente internazionale di molte banche svizzere e della limitazione a livello nazionale delle competenze della FINMA.

petenze della CFB e l'affare UBS emerse quando la CFB, verificando le attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA, constatò che la banca aveva violato pesantemente i requisiti in materia di irreprensibilità e di organizzazione sanciti nella legge svizzera sulle banche[808].

Già solo in considerazione dei propri interessi negli USA, UBS non poté sottrarsi alle indagini delle autorità americane e si trovò – anche se per propria colpa – tra l'incudine rappresentata dall'ordinamento giuridico svizzero e il martello costituito da quello americano.

Un problema simile nasceva dall'incompatibilità tra l'impegno assunto da UBS in base al suo *QIA* nei confronti degli Stati Uniti, da un lato, e il segreto bancario svizzero e la CDI, dall'altro. Qualsiasi violazione del *QIA* commessa dalla banca o da un suo collaboratore e perseguita dagli USA comportava – sullo sfondo del segreto bancario svizzero e della distinzione operata dal diritto elvetico tra sottrazione d'imposta e frode fiscale – il rischio di una collisione tra i due ordinamenti giuridici. Vista l'ampia portata delle conseguenze di un perseguimento penale negli Stati Uniti, una collisione del genere rischia di pregiudicare l'esistenza delle banche con un importante volume di attività negli USA.

Sotto il profilo dell'alta vigilanza parlamentare le CdG giungono alla conclusione che, fino all'insorgere del caso UBS, la CFB aveva tenuto conto troppo poco di questi potenziali fattori di tensione e dei rischi esistenziali in essi insiti per le banche svizzere. La CFB non li menzionava né nei rapporti annuali degli ultimi anni né nelle informazioni annue trasmesse alle CdG. Dato che i rischi legati alla *compliance* possono incidere sull'esistenza delle banche, essi sono fondamentali anche per l'autorità svizzera preposta alla vigilanza sulle banche e per il suo mandato legale. Il compito della CFB/FINMA è di garantire in particolare che detti rischi siano rilevati e valutati correttamente dalle banche. Una gestione dei rischi con i relativi indicatori le consentirebbe infatti, anche sotto il profilo della tutela dei creditori, di intervenire se del caso con opportuni correttivi.

Come esposto poc'anzi, già da anni la CFB aveva riconosciuto l'importanza di accertare, limitare e sorvegliare i rischi giuridici e reputazionali nel caso delle banche operanti in ambito internazionale e, nell'ambito dei lavori del Comitato di Basilea, aveva anche contribuito ad elaborare una soluzione. Nel quadro della propria attività di vigilanza sulle banche, la CFB non ha invece tenuto in sufficiente conto né imposto questi requisiti.

Le CdG reputano importante che la FINMA attribuisca in futuro maggiore importanza a questi aspetti.

808 Le violazioni consistevano nel fatto che singoli collaboratori di UBS a) in un numero limitato di casi e in violazione dei propri obblighi secondo il *QIA* avevano considerato sufficienti i documenti che i clienti avevano prodotto a fini fiscali in virtù delle esigenze del *QIA*, pur sapendo o avendo dovuto sapere che non riflettevano appieno lo statuto fiscale statunitense del cliente; b) avevano violato in parte e su un arco di tempo prolungato le restrizioni americane del diritto in materia di vigilanza relative alla fornitura transfrontaliera di servizi finanziari; e c) in questo modo avevano esposto la banca a rischi giuridici e reputazionali ingestibili. Cfr. decisione della CFB del 21.12.2008, n. 1.

3.6.1.4 Indagine della CFB sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati negli USA

Nella primavera 2008 la CFB avviò la sua indagine sulle attività transfrontaliere di UBS, quando si manifestarono i primi segnali che la pratica degli affari di UBS poteva violare il diritto svizzero in materia di vigilanza. Il 17 dicembre 2008 era pronto il suo rapporto finale che fu esaminato dalla CFB il 21 dicembre 2008. Al termine fu emanata la decisione già menzionata.

Le CdG si chiesero se la CFB non avrebbe potuto far partire prima l'indagine, anche se alla fine la questione non è poi così importante: l'indagine della CFB dipendeva infatti dall'andamento di quella interna a UBS, e se anche fosse stata avviata prima non si sarebbe necessariamente conclusa in tempi più brevi.

Le CdG riconoscono che l'indagine dovette essere condotta in un ambiente difficile: si trattava infatti di analizzare una fattispecie complessa in tempi relativamente brevi e per alcune informazioni occorreva dapprima attendere l'esito dell'indagine interna a UBS. Parallelamente erano in corso i lavori relativi alla domanda di assistenza amministrativa della *SEC* e si stava lottando contro le conseguenze della crisi finanziaria.

Considerate le circostanze, i collaboratori della CFB coinvolti hanno dunque svolto un lavoro considerevole. Una misura importante, soprattutto rispetto alle autorità statunitensi, fu quella di avvalersi di uno studio legale svizzero per escludere a priori qualsiasi influenza da parte del management della banca sull'indagine interna a UBS nonché sull'indagine della stessa CFB.

Singoli aspetti dell'indagine della CFB non riuscirono tuttavia a convincere le CdG.

Indipendenza dell'indagine della CFB

Dal punto di vista delle CdG l'indagine della CFB avrebbe dovuto dar prova di maggiore indipendenza in fase di analisi dei dossier di clienti. Considerate le limitate risorse di personale di cui disponeva, la CFB avrebbe dovuto garantirsi l'indipendenza conferendo un mandato più ampio allo studio legale svizzero interpellato o ad altri organismi investiti dello stesso compito. Per ragioni di efficacia è comprensibile che la CFB si basasse sui risultati dell'indagine interna a UBS per quanto riguarda l'analisi dei dossier di clienti, ma anche se a condurre l'analisi fossero stati terzi e il risultato conseguito il medesimo, questo modo di procedere sarebbe stato più adatto a lanciare verso l'esterno un chiaro segnale di indipendenza della CFB.

Nel sunto del rapporto d'indagine, pubblicato il 18 febbraio 2009, non si trova alcun cenno al fatto che la CFB si era appoggiata in parte all'indagine interna a UBS. Secondo le CdG sarebbe invece stato necessario evidenziarlo.

Garanzia dei quadri superiori di UBS di una gestione degli affari irreprensibile

La CFB aveva constatato che UBS, a causa di singoli collaboratori, aveva pesantemente violato i requisiti in materia di irreprensibilità e organizzazione sanciti dalla

legge sulle banche[809]. Per quanto riguarda le responsabilità, il rapporto finale della CFB giunge a due conclusioni[810]:

1. fino al quarto livello di direzione, ossia fino a Martin Liechti compreso, regnava un certo consenso consistente in alcuni casi (isolati) nel chiudere un occhio su strutture che, alla luce del diritto americano in materia fiscale e degli obblighi di UBS derivanti dalle direttive interne sull'attuazione del *QIA*, avrebbero dovuto essere esaminate con occhio critico, e nell'accettare le dichiarazioni dei direttori di tali strutture concernenti gli aventi economicamente diritto;
2. dall'indagine non emersero indizi che Marcel Rohner e Peter Kurer fossero attivamente a conoscenza delle violazioni degli obblighi stabiliti nel *QIA*.

Dagli obiettivi dell'indagine, indicati nel rapporto della CFB, risulta che la priorità dell'indagine non consisteva nell'accertare le responsabilità dell'alta dirigenza di UBS.

Secondo le dichiarazioni del suo vicedirettore, la CFB non riuscì, per mancanza di tempo, a condurre la sua indagine a regola d'arte ossia, basandosi sul rapporto finale dell'inchiesta interna a UBS, a interrogare tutti, dai consulenti alla clientela agli alti dirigenti di UBS[811] [812]. Ciononostante la CFB ritenne necessario precisare nella propria decisione di non aver constatato che l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle citate manovre fraudolente dei clienti statunitensi a danno del fisco statunitense né tantomeno delle violazioni alle restrizioni del diritto USA in materia di titoli da parte di singoli collaboratori[813].

Sebbene le CdG comprendano che l'indagine doveva essere conclusa in tempo utile e che, per risparmiare tempo, non era stato organizzato alcun interrogatorio formale dei collaboratori di UBS, l'indagine condotta dalla CFB non riesce a convincerle. Dal loro punto di vista il rapporto d'indagine della CFB non può e non deve essere considerato un'assoluzione dell'alta dirigenza di UBS dal profilo del diritto in materia di vigilanza.

Le CdG sono consapevoli che, alla fine di dicembre 2008, la situazione di UBS era delicata sia sotto il profilo finanziario che in relazione ai problemi legati alle attività transfrontaliere negli USA. Ogni misura contro UBS avrebbe potuto destabilizzare

809 «Nell'ambito delle proprie indagini la CFB ha appurato che, in un numero circoscritto di casi, singoli collaboratori di UBS hanno agito contro le disposizioni «QIA». Essi hanno infatti accettato le dichiarazioni a fini fiscali statunitensi rese dai propri clienti che sapevano – o avrebbero dovuto sapere – non rispecchiare adeguatamente lo status fiscale statunitense del cliente. Inoltre, singoli collaboratori di UBS hanno ripetutamente contravvenuto alle restrizioni statunitensi in materia di vigilanza, che prevedono un obbligo di autorizzazione per l'erogazione transfrontaliera ad investitori statunitensi di prestazioni finanziarie. La CFB ha concluso che così facendo UBS ha violato gravemente i requisiti in materia di irreprensibilità e organizzazione sanciti dalla Legge sulle banche. In particolare la banca ha rilevato, limitato e monitorato in misura insufficiente i rischi legali insiti nelle operazioni transfrontaliere con la clientela statunitense.»; comunicato stampa della CFB/FINMA del 18.2.2009.

810 Rapporto finale della CFB, pag. 101.

811 Verbale dell'audizione di Urs Zulauf, capo del settore di attività Basi strategiche e servizi centrali FINMA, dinanzi alle CdG (15.4.2010), pag. 8.

812 A quel tempo, l'inchiesta non era nemmeno diretta contro singoli individui, bensì contro UBS come società. In un'inchiesta contro individui occorre infatti garantire tutti i diritti legali delle parti, cosa che avrebbe causato ulteriori ritardi.

813 Decisione della CFB del 21.12.2008, n. 3.

ulteriormente la banca. Ciononostante le CdG ritengono che la CFB abbia dato troppo importanza alla sua dichiarazione secondo cui non sarebbero emersi indizi che Marcel Rohner e Peter Kurer fossero «attivamente» a conoscenza delle violazioni degli obblighi stabiliti nel *QIA*.

Le CdG sono convinte che, considerata la portata della vertenza, la questione di sapere in che misura l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle violazioni del *QIA* della banca, avrebbe dovuto essere approfondita dalla FINMA anche in assenza di un interesse degno di tutela giuridica[814]. Se in futuro dovessero verificarsi altri casi simili, la questione dell'irreprensibilità dovrà essere chiarita sistematicamente e d'ufficio.

Raccomandazione 10

Le CdG invitano la FINMA, considerata la portata della vertenza, a chiarire in che misura l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle violazioni del *QIA* da parte della banca e dei suoi collaboratori.

Per quanto riguarda un'eventuale responsabilità penale della precedente dirigenza di UBS, le CdG fanno notare che le autorità di perseguimento penale zurighesi, nell'ambito delle denunce penali che devono trattare, hanno condotto per due volte un monitoraggio delle attività transfrontaliere di UBS con clienti privati statunitensi. In quelle occasioni non avevano rilevato alcun sospetto di un comportamento punibile secondo il diritto svizzero[815]. Secondo le dichiarazioni della FINMA, per l'esame della seconda denuncia penale il Ministero pubblico del Cantone Zurigo era in possesso del rapporto d'indagine dettagliato della CFB.

3.6.1.5 Adeguatezza della comunicazione

Il Consiglio federale e il DFF ebbero bisogno di molto tempo per rendersi conto della serietà della situazione e della necessità di agire urgentemente nell'autunno-inverno 2008. In base ai loro accertamenti le CdG constatarono che la discussione annuale del Consiglio federale con il presidente della BNS, tenutasi nel dicembre 2008, fu determinante per sensibilizzare l'intero Consiglio federale. In quella sede il presidente della BNS informò tutto il Consiglio federale della gravità della situazione e dell'urgenza di prendere misure. La CFB aveva tentato per un lungo periodo di ottenere lo stesso risultato a un livello gerarchico inferiore, ma non aveva avuto lo stesso successo.

Le CdG sono del parere che un'informazione tempestiva e inequivocabile di tutto il Consiglio federale per mezzo di una lettera formale della CFB, in cui questa esprimesse la sua valutazione della situazione, avrebbe avuto un impatto maggiore e avrebbe permesso di iscrivere prima il dossier all'ordine del giorno del Consiglio federale. In questo modo le autorità politiche sarebbero state costrette ad assumersi

814 Un interesse degno di tutela giuridica sussiste se una persona fa parte dei quadri della banca o mira a una posizione di questo tipo.

815 Comunicati stampa del Ministero pubblico III del Cantone Zurigo del 15.12.2009 e del 17.2.2010.

la responsabilità di gestire il dossier nel rispetto della ripartizione dei compiti tra la CFB, il Consiglio federale e i dipartimenti interessati. Una lettera di questo genere della Commissione federale delle banche – più tardi del consiglio di amministrazione della FINMA – al Consiglio federale non fu mai spedita.

In questo contesto le CdG ritengono che la ricusazione del presidente della CFB tra agosto e novembre 2008 non sia stata ottimale per la gestione del dossier. La CFB avrebbe dovuto designare uno dei suoi vicepresidenti per quest'incarico: grazie al peso della sua posizione questi avrebbe potuto difendere meglio il punto di vista della CFB, segnatamente nei confronti del DFF.

Alla luce di quest'esperienza le CdG sono convinte che il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, analogamente al presidente della BNS, dovrebbe informare personalmente e a intervalli regolari tutto il Consiglio federale sulla situazione e sugli sviluppi più importanti nel settore di attività della FINMA. Per riuscire a seguire la rapida evoluzione nel settore del mercato finanziario, gli incontri dovrebbero poter svolgersi, almeno con la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici, anche su richiesta del consiglio di amministrazione della FINMA.

Mozione 1

Il Consiglio federale è incaricato di invitare regolarmente a colloquio il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Su richiesta del consiglio di amministrazione della FINMA, possono aver luogo altri colloqui tra il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici.

3.6.1.6 Discarico dei responsabili UBS

Alla pari dell'opinione pubblica le CdG presero atto con stupore che il consiglio di amministrazione di UBS aveva proposto all'assemblea generale della banca, svoltasi il 14 aprile 2010, di concedere il discarico sia al consiglio di amministrazione che alla direzione di UBS per gli anni 2007 e 2008.

Considerate le constatazioni relative al rapporto finale della CFB (cfr. cap. 3.6.1.4), il gruppo di lavoro di entrambe le CdG, che svolgeva l'inchiesta su mandato delle medesime, fu oltremodo sorpreso dal modo di fare di UBS. Invitò perciò il presidente della FINMA a un colloquio urgente il 24 marzo 2010. Il presidente informò il gruppo di lavoro che la FINMA non disponeva di alcuna base legale per intervenire nella questione.

Anche se la decisione di concedere il discarico spetta ovviamente all'azionariato di UBS, il gruppo di lavoro non era soddisfatto della situazione. Suggerì perciò al presidente della FINMA di raccomandare al consiglio di amministrazione di UBS di stralciare dall'ordine del giorno dell'assemblea generale il discarico per i due anni menzionati.

Anche se la democrazia dell'azionariato aveva funzionato bene nel caso concreto – l'assemblea generale di UBS rifiutò il discarico per il 2007 – le CdG ritengono che le basi legali del discarico debbano essere esaminate dalle commissioni legislative competenti in materia. In casi tanto gravi – così le CdG – prima di concedere un

discarico la FINMA dovrebbe chiarire in modo inconfutabile se le persone che occupano le funzioni di punta di una banca hanno violato i requisiti in materia di garanzia di un'attività bancaria irreprensibile.

Raccomandazione 11

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti a verificare le disposizioni legali che disciplinano il discarico concesso dall'assemblea generale nel settore bancario.

3.6.1.7 Ruolo della società di revisione di UBS in relazione al *QIA*

Le banche con sede in Svizzera che hanno concluso un *QIA* con gli Stati Uniti sono sottoposte a un duplice controllo da parte delle società di revisione: da un lato queste sono tenute a controllare le banche conformemente alle disposizioni pertinenti dell'ordinamento giuridico svizzero, dall'altro devono anche verificare che siano osservati gli obblighi derivanti dal *QIA*.

Nell'ambito della propria indagine la CFB esaminò l'attività di controllo della società di revisione competente e giunse alla conclusione che in nessuno dei controlli effettuati in vista dell'introduzione e dell'attuazione del *QIA* la revisione interna condotta dalla società incaricata di svolgere l'*audit QI* aveva messo in luce i problemi concreti che erano ora oggetto dell'indagine della CFB e dei procedimenti del *DOJ*, della *SEC* e dell'*IRS*. L'attività di controllo del *Group internal Audit UBS* e della società di revisione del *QIA* non era tuttavia neppure impostata per rilevare simili fattispecie[816].

Anche questa constatazione non riuscì a soddisfare le CdG, che reputano importante sottoporre a verifica i mandati delle società di revisione presso le grandi banche e rafforzare la loro attività di controllo. In futuro le società di revisione devono apportare un maggiore valore aggiunto alla vigilanza bancaria.

Postulato 1

Il Consiglio federale è incaricato di analizzare il ruolo definito a livello di legge delle società di revisione nelle loro verifiche di grandi banche e di presentare misure legali o altre misure per rafforzare il ruolo di tali società in termini di vigilanza sulle banche.

816 Cfr. rapporto finale CFB, pag. 110: [...] la CFB [...] giunse alla conclusione che «in keiner der im Hinblick auf die Einführung und die Umsetzung des *QIA* durchgeführten Prüfungen […] von der internen Revision der mit dem *QI-Audit* betrauten Prüfgesellschaft die konkreten Probleme aufgezeigt [wurden], die nun Gegenstand der Untersuchung der EBK und der Verfahren des *DOJ*, der *SEC* und des *IRS* sind. Die Prüftätigkeit des *Group internal Audit UBS* und der *QIA*-Revisionfirma war aber auch nicht darauf ausgerichtet, solche Sachverhalte aufzuspüren.»

3.6.2 Banca nazionale svizzera

La BNS ha avuto un ruolo essenziale nella trasmissione di informazioni relative ai rischi che avrebbero potuto compromettere la stabilità del sistema finanziario.

Anche se il dossier non rientrava direttamente nel suo settore di competenza ed essa non era nemmeno membro del gruppo di lavoro Karrer, la BNS si era sentita, a ragione, sempre più coinvolta nell'aggravarsi dei rischi di natura giuridica in cui era incorsa UBS nell'ambito del suo conflitto con la giustizia statunitense in relazione alle sue attività transfrontaliere negli USA.

A partire dal 5 agosto 2008 la *Fed* aveva avvertito a intervalli regolari la BNS della minaccia che incombeva sull'esistenza di UBS se il *DOJ* avesse depositato un'azione penale contro la banca. In osservanza del suo mandato, la BNS informò la CFB/FINMA e il DFF della situazione precaria di UBS. La BNS avvertì a più riprese anche UBS.

In seguito alla destabilizzazione di UBS nella crisi finanziaria il monitoraggio della banca da parte della BNS si era fortemente accentuato. In questo contesto e sulla base degli avvertimenti provenienti da oltre Atlantico, il 1° novembre 2008 i rappresentanti della BNS intervennero presso i colleghi americani della *Fed* e i rappresentanti del Tesoro per tentare di convincere il *DOJ* ad attendere i risultati dell'assistenza amministrativa prima di presentare un'azione penale contro UBS. La BNS aveva utilizzato i suoi contatti per sensibilizzare in merito agli interessi della Svizzera. In tal senso aveva agito in modo adeguato prendendo l'iniziativa e facendo passare alle autorità statunitensi il messaggio di quanto fosse importante mantenere la stabilità del sistema finanziario svizzero. Aveva informato in proposito anche il capo del DFF.

I rappresentanti della BNS avevano espresso chiaramente l'importanza di mantenere la stabilità del sistema finanziario svizzero anche ai loro omologhi americani della *Fed*. Del resto sia la *Fed* sia la BNS erano concordi per quanto riguardava l'analisi della situazione e sottolineavano le gravi conseguenze che un'azione penale contro UBS – con il conseguente fallimento certo della banca – avrebbe significato per la stabilità del sistema finanziario americano, ancora convalescente dopo il fallimento della *Lehman Brothers* e segnato da una perdita di fiducia sui mercati finanziari.

Il 12 dicembre 2008 la BNS informò il Consiglio federale, in occasione dell'incontro annuale, sui rischi sistemici a cui era esposta tutta l'economia svizzera a causa delle minacce di *indictment* della giustizia americana contro UBS. Grazie alle spiegazioni del presidente della BNS il Consiglio federale si rese finalmente conto della gravità della situazione che pregiudicava l'esistenza di UBS nel dossier relativo alle attività transfrontaliere negli Stati Uniti.

Finché la minaccia di un'azione penale contro UBS non fu definitivamente allontanata, la BNS continuò a informarsi regolarmente presso la *Fed* sul comportamento del *DOJ*, come per esempio il 12 gennaio 2009, e a chiedere informazioni sullo stato del dossier alle autorità svizzere.

In questo modo la BNS non solo era intercessa più volte a favore delle autorità svizzere presso i suoi omologhi americani, ma aveva soprattutto assicurato efficacemente la trasmissione delle informazioni cruciali relative al rischio di un'azione penale contro UBS. E non da ultimo le spetta il merito di aver informato il Consiglio federale dei rischi inerenti al dossier. Deve dunque continuare a svolgere il ruolo di guardiano e custode della stabilità finanziaria svizzera presso le autorità amministra-

tive e politiche. In questa prospettiva e in ragione del suo ruolo assolutamente indispensabile al mantenimento e alla sopravvivenza della piazza finanziaria svizzera deve avere contatti regolari con il Consiglio federale.

Raccomandazione 12

Il Consiglio federale incontra regolarmente la direzione della BNS e adotta le misure necessarie perché la BNS abbia un acceso privilegiato al Collegio quando lo reputa necessario.

3.6.3 Dipartimento federale delle finanze

3.6.3.1 In generale

In un primo tempo, ossia nel maggio 2008, dopo essere venuto a conoscenza dei problemi di UBS nell'ambito delle attività transfrontaliere con gli USA e degli sforzi fatti dalle autorità americane per farsi consegnare un gran numero di dati di clienti della banca, il DFF si era distinto per la sua reazione rapida e per aver creato un gruppo di lavoro interdipartimentale. Tutto ciò va valutato positivamente.

Un fattore ostacolò la soluzione della vertenza: il vuoto di potere insorto con il cambio di amministrazione negli USA rese impossibile, nel tardo autunno 2008, una soluzione politica della crisi.

Il lato negativo consiste nel fatto che questo gruppo di lavoro non disponeva di un mandato scritto in cui fossero definiti a priori compiti, risorse, competenze, modalità di rapporto e scadenze. Come constatato dalle CdG, il gruppo di lavoro non considerava spettasse a lui formulare un mandato di questo genere per sottoporlo infine ad approvazione alla linea gerarchica, ossia ai tre capi dei dipartimenti interessati (DFF, DFAE e DFGP). Non disponeva nemmeno di competenze che si estendessero al di là di quelle regolari dei suoi singoli membri (quadri medi).

La mancanza di un chiaro mandato scritto fece sì che il gruppo di lavoro non affrontò né poté affrontare tempestivamente e in modo completo la problematica della consegna dei dati e dell'erosione del segreto bancario. Il suo approccio rimase frammentario e si limitò a indirizzare le autorità americane sulla via dell'assistenza amministrativa. Una volta raggiunto l'obiettivo, il gruppo di lavoro non ritenne più necessario riunirsi di nuovo. I suoi membri continuarono a ricevere dai vari attori tutta una serie di informazioni in parte assai dettagliate, ma pressoché prive di proposte esplicite alla linea gerarchica, ragion per cui rimasero sempre più inutilizzate. In altre parole, gli ex membri si trovarono al centro di un turbine di informazioni sempre più grande che, dalla tarda estate 2008 fino alla decisione della FINMA del 18 febbraio 2009, non accennò a placarsi.

Al capo del DFF va rimproverato di non aver allestito sin dall'inizio un'organizzazione di progetto chiara, cosa che sarebbe stata assolutamente necessaria in considerazione della scottante attualità politica della consegna dei dati bancari voluta dagli USA. Coinvolgere in tempo utile anche i capi del DFAE e del DFGP gli avrebbe permesso di dotare di una base più ampia la gestione politica del gruppo di lavoro e di adottare forse una strategia diversa. Non si può nemmeno escludere che

l'assistenza amministrativa avrebbe portato risultati migliori e, soprattutto, più rapidi.

Le CdG giungono alla conclusione che il principio dipartimentale, interpretato in modo molto rigido dal capo del DFF, ha finito per essere un ostacolo all'emergere di altre soluzioni.

3.6.3.2 Problematica dell'assistenza amministrativa

In relazione alla questione della trasmissione dei dati, il DFF si era espresso a favore dell'assistenza amministrativa nell'ipotesi, in via di principio valida, che così si sarebbe potuta soddisfare la richiesta degli USA più rapidamente che adottando la procedura di assistenza giudiziaria, tortuosa e di lunga durata.

Le CdG non hanno motivo di dubitare di questo giudizio, ma contestano il fatto che non si sia prima accertato se l'AFC disponeva di personale sufficiente per trattare rapidamente, ossia in tempi accettabili per le autorità americane, un gran numero di dossier dal contenuto complesso e, in parte, inedito. Avrebbe dovuto far parte di quest'analisi a priori anche definire per tempo le misure necessarie, attuare se del caso parti di esse, per poter poi al momento giusto iniziare a trattare i casi singoli. Sarebbe stato per esempio senz'altro possibile – e questo prima che la domanda di assistenza amministrativa fosse presentata – liberare eventuali risorse finanziarie supplementari, far eseguire le prime perizie giuridiche e gli accertamenti, elaborare modelli decisionali (decisioni pilota) e indicare soluzioni intese ad aumentare rapidamente il personale giuridico dell'AFC.

La mancanza di preparazione ebbe ripercussioni molto negative dalla metà di luglio 2008, ovvero dal momento in cui la domanda di assistenza amministrativa fu effettivamente depositata dagli Stati Uniti. Nella sua configurazione dell'epoca, l'AFC non era semplicemente preparata a far fronte a un simile evento. Solo così si spiegano le settimane e i mesi preziosi andati persi all'inizio per formare il necessario gruppo di collaboratori e giuristi esperti. Il processo di reclutamento causò in seno al dipartimento un dispendio di energia, sintomatico dell'insufficiente preparazione dell'AFC.

Le CdG ne deducono che, alla metà di luglio 2008, l'AFC non era assolutamente in grado di fornire rapidamente i risultati auspicati. Il DFF non aveva inoltre ritenuto opportuno informare per tempo e in modo adeguato il TAF della prevedibile marea di ricorsi e dei tempi strettissimi cui le autorità svizzere avrebbero dovuto far fronte.

In simili condizioni, l'impresa iniziata alla fine di maggio 2008 di convincere le autorità americane della pertinenza dell'assistenza amministrativa era destinata a fallire sin dall'inizio.

Il capo del DFF omise di far eseguire per tempo gli accertamenti necessari interni al suo dipartimento e quindi di adottare le misure necessarie a garantire che il trattamento della domanda di assistenza amministrativa proveniente dagli USA avvenisse in tempi rapidi. La conseguenza fu che le autorità americane videro confermato il loro pregiudizio secondo cui le autorità svizzere non volevano affatto contribuire a risolvere il problema in modo effettivo ed efficiente mediante l'assistenza amministrativa. Come avrebbero dimostrato i lavori ulteriori del Consiglio federale e dei dipartimenti interessati riguardanti la rinegoziazione della CDI e della procedura di

assistenza amministrativa correlata, sarebbe stato possibile, in linea di massima, creare condizioni quadro adeguate anche prima.

3.6.3.3 Valutazione delle informazioni del responsabile del gruppo di lavoro e degli altri attori trasmesse al capo del DFF

Anche dopo il deposito da parte delle autorità americane della domanda di assistenza amministrativa, il capo del DFF fu tenuto regolarmente al corrente da Alexander Karrer sugli ultimi sviluppi riguardanti UBS e sulla crescente impazienza delle autorità statunitensi.

Alle CdG non è del tutto chiaro se e come il capo del DFF avesse seguito la difficile situazione dell'AFC. Questi doveva essere, almeno a livello incosciente, consapevole che, dopo aver perso l'occasione di effettuare i necessari preparativi per l'AFC prima che venisse depositata la ponderosa domanda di assistenza amministrativa, le prospettive di riuscita della medesima erano più che incerte. Rimane il fatto che il 19 settembre 2008 il capo del DFF informò il Consiglio federale in un modo tale da indurlo a conferirgli il mandato di elaborare degli scenari nel caso in cui occorresse agire con rapidità. Se ne deduce che il capo del DFF e il Consiglio federale non escludevano che la via dell'assistenza amministrativa potesse fallire due mesi dopo essere stata imboccata.

A causa dell'assenza del capo del DFF per ragioni di salute (a partire dal 21.9.2008), il mandato del Collegio governativo del 19 settembre 2008 non ebbe un seguito immediato. Ma anche dopo aver ripreso le sue funzioni, il capo del DFF non lo reputò prioritario né presentò al Collegio alcuna proposta.

Dopo essere tornato in servizio all'inizio di novembre 2008, il capo del DFF assieme al capo del DFGP intraprese un'azione congiunta che portò, il 10 novembre 2008, a inviare una lettera ai ministeri americani interessati. Il 14 novembre 2008 Alexander Karrer attirò a chiare lettere l'attenzione del capo del DFF sull'escalation politica della situazione. Il 18 novembre 2008 questi e il capo del DFGP discussero le possibili opzioni d'intervento – elaborate originariamente dalla CFB e adattate da Alexander Karrer – in presenza della CFB, che informò i due consiglieri federali anche sulla propria analisi.

Come dimostrarono i successivi avvenimenti, da metà novembre 2008 non ci fu più margine di manovra per riorientare il dossier dal punto di vista politico. Divenne invece alquanto evidente che la procedura di assistenza amministrativa procedeva troppo a rilento e che le autorità statunitensi stavano per perdere la pazienza.

A posteriori le CdG non riescono a capire come mai il capo del DFF non avesse inviato a New York un rappresentante dell'AFC all'incontro del 17 ottobre 2008 in occasione del quale lo studio legale americano incaricato da UBS presentò alle autorità americane (*DOJ, IRS, SEC, Fed* e *N.Y. Fed*), alla CFB e a UBS i risultati della propria indagine sulle attività transfrontaliere di UBS con clienti statunitensi. La partecipazione coordinata di tutta una serie di autorità americane alla presentazione dei risultati dell'indagine era un segno inequivocabile che gli USA attribuivano la massima importanza alle loro richieste.

Altrettanto incomprensibile risulta il fatto che il DFF si distanziò completamente dalle trattative tese alla conclusione di un'intesa, iniziate nel novembre 2008, tra

UBS e le autorità americane e che aspettasse dalla CFB una soluzione al problema. L'opinione più o meno esplicita e in parte anche formulata dal capo del DFF di fronte alla CFB, ossia che UBS dovesse sbrigarsela da sola essendo responsabile della vertenza, è senz'altro comprensibile sotto certi aspetti, ma condusse le autorità svizzere in un vicolo cieco. Basandosi sulla sua concezione dello Stato, il capo del DFF riteneva che una misura statale per la consegna dei dati bancari al di fuori della procedura di assistenza amministrativa potesse essere presa in considerazione soltanto come *ultima ratio*; per questo furono esaminate misure in tal senso soltanto quando il margine di manovra del DFF e del Consiglio federale era di fatto già molto limitato. Comportandosi così il capo del DFF precluse al suo dipartimento e al Consiglio federale la possibilità di sfruttare potenziali opzioni d'intervento: un errore fatale anche a parere delle CdG.

Riassumendo, le CdG giungono alla conclusione che, a partire dal 2008, il DFF e il suo capo disponevano in linea di massima di tutte le informazioni più importanti per sfruttare in modo ottimale, basandosi su un'analisi dettagliata della situazione iniziale, il margine di manovra ancora disponibile. Ciò avrebbe tuttavia presupposto il coinvolgimento in tempo utile di tutto il Consiglio federale e l'elaborazione di una strategia della piazza finanziaria non soltanto in relazione agli Stati Uniti, ma anche agli altri paesi con cui la Svizzera aveva concluso una CDI.

Le informazioni messe a disposizione del DFF dagli attori esterni al dipartimento si rivelarono del tutto affidabili e testimoniano la buona qualità della rete di rapporti allestita nel corso del tempo. Il loro valore continuò tuttavia a diminuire quanto meno poterono essere utilizzate in modo efficace e quanto più la procedura di assistenza amministrativa si protrasse nel tempo.

Le CdG hanno constatato infine anche che, persino a livello di Segreteria generale, nel DFF non vi era evidentemente nessuno che fosse responsabile di tirare tutte le fila e avesse dunque una chiara visione d'insieme. Sorge quindi spontaneo chiedersi quanto fosse efficace l'organizzazione della Segreteria generale, quale la funzione e il valore aggiunto della medesima. Dal punto di vista delle CdG sarebbe stato fondamentale che una persona competente nella Segreteria generale in contatto con il capo del DFF fosse stata sempre al corrente degli ultimissimi sviluppi del dossier.

3.6.3.4 Scambio di informazioni con i capi del DFGP e del DFAE/Informazione del Consiglio federale da parte del DFF

Per quanto hanno potuto constatare le CdG, a livello dei capidipartimento interessati da questo dossier non è avvenuto alcuno scambio di informazioni regolare e diretto e questo sebbene l'intera vicenda abbia avuto un impatto non soltanto sui settori di competenza del DFF, ma anche su importanti compiti e competenze del DFAE e del DFGP. Contatti diretti e improntati alla collaborazione tra il capo del DFF e il capo del DFGP ci furono in maniera episodica dal novembre 2008 quando si trattò di intervenire ai massimi livelli presso le autorità statunitensi (lettera del 10.11.2008), nonché in occasione della prima discussione concernente le opzioni d'intervento in relazione a un'eventuale trasmissione di dati di clienti. La collaborazione ebbe tuttavia luogo soltanto in maniera eccezionale; apparentemente, ciò dipese molto dal fatto che i diversi attori continuarono a informare direttamente il capo del DFGP

anche dopo il ritorno in servizio del capo del DFF. Alle CdG non risulta invece che vi siano stati contatti bilaterali tra i due capidipartimento.

In generale le CdG ritengono che il DFF non abbia informato per tempo ed esaustivamente l'intero Consiglio federale sugli sviluppi del presente dossier.

3.6.3.5 Perizia giuridica nel DFF

Nel dicembre 2008 la situazione era bloccata. A quel punto fu chiaro che non era possibile accelerare i tempi dell'assistenza amministrativa dell'AFC tanto da soddisfare le richieste delle autorità americane. La necessità di consegnare i dati al di fuori della procedura di assistenza amministrativa divenne urgente. Fino alla proposta della CFB di effettuare la consegna dei dati sulla base degli articoli 25 e 26 LBCR, soltanto l'opzione di consegnarli tramite il Consiglio federale sulla base della Costituzione avrebbe permesso di soddisfare per tempo le richieste delle autorità americane. Il capo del DFF e il capo del DFGP respinsero tuttavia a priori tale opzione. Più tardi anche il Consiglio federale ne condivise l'opinione.

Quando la CFB propose di consegnare i dati fondandosi sulla legge sulle banche, il DFF non analizzò con occhio critico la proposta. Secondo le CdG, il DFF avrebbe dovuto sottoporre imperativamente la proposta a un esame giuridico indipendente, non per sfiducia nei confronti della CFB, ma piuttosto perché una decisione di tale portata doveva poggiare su basi solide. Rispetto alla procedura fondata sulla Costituzione, questa soluzione rappresentava una misura di portata inferiore che consentiva al Consiglio federale di distanziarsi dalla soluzione del diritto d'emergenza. Sarebbe spettato al dipartimento competente sottoporre al Consiglio federale una valutazione giuridica globale e la comparazione delle due soluzioni: il DFF non lo fece[817]. Di conseguenza la questione riaffiorò in occasione della seduta del Consiglio federale del 18 febbraio 2009 quando un membro del Collegio constatò che sarebbe stato possibile escludere con certezza una responsabilità dello Stato soltanto se il Consiglio federale avesse ordinato la consegna dei dati di clienti fondandosi direttamente sulla Costituzione.

3.6.4 DFAE e DFGP

Le CdG hanno deciso di valutare parallelamente i ruoli del DFAE e del DFGP perché presentano numerose analogie.

I servizi del DFAE (Ambasciata svizzera negli USA e DP V) e del DFGP (UFG) interessati dal dossier hanno avuto un ruolo importante nella trattazione delle diverse questioni e hanno fatto tutto il possibile, nell'ambito delle rispettive competenze, per incanalare con un certo ordine le problematiche sollevate dalle indagini americane.

817 Il 19.1.2009 il servizio giuridico del DFF redasse un memorandum di una pagina scarsa concernente la responsabilità dello Stato in base a una decisione o a un'ordinanza del Consiglio federale fondata sull'articolo 184 capoverso 3 Cost. Non lo si può tuttavia considerare uno studio approfondito ed esaustivo di questa questione cruciale. Non contemplava neppure un paragone tra la soluzione fondata sulla Cost. e quella sulla LBCR per quanto riguardava i rischi che entrambe avrebbero potuto rappresentare per la responsabilità dello Stato. Cfr. doc. n. 127 del dossier di direzione del DFF.

L'Ambasciata svizzera negli USA divenne molto rapidamente un attore attivo nel dossier e svolse con particolare impegno soprattutto la sua funzione di cerniera tra le autorità americane e quelle svizzere. Le valutazioni della situazione in loco eseguite dall'Ambasciata costituirono un chiaro valore aggiunto a disposizione di tutte le autorità svizzere coinvolte. L'Ambasciata riconobbe molto presto la portata delle richieste di consegna dei dati dei clienti UBS. Anche coinvolgere l'avvocato di fiducia della rappresentanza diplomatica rappresentò un passo importante ed è prova degli sforzi fatti per trasmettere ai servizi interessati informazioni affidabili. La DP V fu, almeno in una prima fase, altrettanto attiva nel dossier. Col tempo la sua importanza tuttavia diminuì per ragioni incomprensibili.

Per quanto riguarda l'UFG occorre sottolineare in particolare il suo ruolo positivo quando si trattò di incitare le autorità americane a presentare una domanda di assistenza amministrativa all'AFC. Successivamente, tuttavia, ci si avvalse dell'UFG soltanto in modo episodico per effettuare accertamenti di natura giuridica. Le sue competenze permisero comunque alle autorità federali di approfondire in maniera critica le posizioni giuridiche difese da UBS in determinati campi e di rafforzare la loro indipendenza. Le CdG sono tuttavia del parere che si sarebbero potute e dovute sfruttare ancora di più le competenze giuridiche dell'UFG, ad esempio per effettuare accertamenti approfonditi sulla consegna dei dati di clienti in base al diritto d'emergenza o sul rischio di responsabilità dello Stato in relazione alle differenti opzioni d'intervento. Il coinvolgimento solo parziale dell'UFG non va tuttavia imputato all'Ufficio, quanto piuttosto al Consiglio federale.

Per quanto riguarda la funzione del segretario di Stato del DFAE le CdG non sono riuscite a farsi un'opinione chiara: dall'audizione del capo del DFAE emerse che il segretario di Stato era coinvolto in questo dossier molto più di quanto fosse apparso in occasione dell'audizione di quest'ultimo.

Come già osservato nel capitolo dedicato al DFF, per informare adeguatamente un capodipartimento o per seguire in modo appropriato un affare importante occorre coinvolgere debitamente la segreteria generale o, nel caso del DFAE, anche il segretario di Stato. Se questo sia stato il caso nel DFAE, le CdG – come detto – non sono in grado di affermarlo categoricamente. In base alle informazioni in loro possesso ritengono tuttavia che un più forte coinvolgimento del segretario di Stato sarebbe stato auspicabile. Per quanto riguarda il DFGP, alle CdG non risulta che nella Segreteria generale qualcuno avesse seguito da vicino il dossier.

Raccomandazione 13

Le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che, per seguire gli affari importanti, in particolare quelli afferenti diversi dipartimenti, la segreteria generale di questi ultimi venga adeguatamente coinvolta nel flusso di informazioni al fine di poter assumere la funzione di stato maggiore non solo del dipartimento, ma anche del capodipartimento.

Un altro parallelo tra i due dipartimenti risulta dal fatto che sia il capo del DFAE che il capo del DFGP avevano o avrebbero potuto ottenere informazioni sulle difficoltà inerenti al dossier in quanto vi erano coinvolti servizi dei rispettivi dipartimenti e il capo del DFGP esercitava pure la funzione di supplente del capo del DFF. Al contrario di altri dipartimenti, non coinvolti nella vertenza, erano quindi in condizione di

approfondire la questione sia bilateralmente con il capo del DFF sia con tutto il Consiglio federale. Per quanto è possibile giudicare in assenza di sufficienti tracce scritte delle sedute del Consiglio federale e in base alle audizioni condotte dalle CdG, le due capodipartimento hanno sfruttato troppo poco queste informazioni e, di conseguenza, non hanno assunto in modo adeguato la loro responsabilità quali membri del Collegio. In tal modo il Consiglio federale ha perso l'occasione di approfondire prima e in modo adeguato l'affare.

Il DFAE non ha approfittato della vertenza per effettuare o commissionare una panoramica di questo settore nell'ottica della politica estera, che avrebbe consentito a tutto il Consiglio federale di inquadrare in un contesto più vasto lo sviluppo della vertenza UBS-USA, né il DFGP ha proceduto a una valutazione giuridica complessiva delle opzioni d'intervento all'attenzione del Consiglio federale. Il DFGP non ha approfondito né esaminato globalmente in particolare la questione della consegna dei dati fondata sulla Costituzione né ha accertato le implicazioni giuridiche della consegna dei dati in base alla legge sulle banche. Sebbene le CdG riconoscano che l'UFG non possa essere il centro di competenza di tutti i settori giuridici, ritengono che debba essere sempre coinvolto quando si tratta di trattare questioni giuridiche fondamentali in seno al Collegio governativo. Deve infatti poter presentare almeno una valutazione a titolo di secondo parere.

Raccomandazione 14

Le CdG invitano il Consiglio federale a domandare sistematicamente, quando è chiamato a esaminare importanti questioni giuridiche, un'analisi fondata e una valutazione all'UFG.

3.6.5 Consiglio federale

3.6.5.1 Metodo di lavoro del Consiglio federale: in generale

3.6.5.1.1 Forma scritta delle deliberazioni

Secondo le informazioni della cancelliera della Confederazione, per ogni seduta del Consiglio federale ci sono tre modi diversi di redigere il verbale: 1. verbale delle decisioni di tutti gli affari all'ordine del giorno. È molto breve e informa unicamente se un affare è stato adottato secondo la proposta del Consiglio oppure se è stato rinviato. Non dice tuttavia come si è giunti alla decisione. 2. Ogni affare è oggetto di una decisione del Consiglio federale. In essa figurano le deliberazioni relative a ogni singolo affare. 3. Il cosiddetto «verbale verde» riporta il decorso cronologico della seduta e indica i singoli interventi. È redatto da uno dei vicecancellieri. Dato che non si tratta di un verbale dettagliato o testuale, il «verbale verde» non è nemmeno approvato dal Consiglio federale. Non esistono registrazioni audio delle sedute del Consiglio federale. La cancelliera della Confederazione tiene a segnalare che nel caso del «verbale verde» si tratta di una prestazione della CaF che non esiste in questa forma nei Cantoni.

Dopo essere stato redatto, il «verbale verde» è distribuito ai membri del Consiglio federale. La cancelliera della Confederazione e il vicecancelliere, che partecipano anch'essi alla seduta del Consiglio federale, ne ricevono una copia personale che

deve essere custodita sotto chiave da ciascuno di loro. Se un membro lascia il Consiglio federale, la cancelliera della Confederazione chiede la restituzione dei verbali e li distrugge. Un esemplare finisce negli Archivi federali dove viene conservato per 50 anni.

Per il periodo compreso tra il 26 settembre 2008 e la fine dello stesso anno l'allora presidente della Confederazione impartì al vicecancelliere l'ordine di non redigere alcun «verbale verde» in relazione con UBS. Non vi fu nessuna decisione formale collegiale sull'argomento e nessuno dei membri del Consiglio federale si oppose all'ordine del presidente della Confederazione, nemmeno la cancelliera della Confederazione che chiese tuttavia ai due vicecancellieri di continuare a prendere appunti, cosa che anche fecero.

Secondo le indicazioni della cancelliera della Confederazione l'ordine era stato dato dal presidente della Confederazione durante la seduta in cui il capo del DFGP, in veste di supplente del capo del DFF, informò per la prima volta sulla situazione di UBS, ossia il 26 settembre 2008.

Come le CdG dovettero constatare, l'ordine del presidente della Confederazione rimase di fatto in vigore anche dopo la fine del 2008. Non riguardava soltanto gli affari e le informazioni sulla ricapitalizzazione di UBS in senso stretto, ma anche quelle relative alle operazioni transfrontaliere di UBS. Questo modo di procedere solleva interrogativi sulla tracciabilità degli affari del Consiglio federale e sul livello d'informazione dei suoi singoli membri.

Il fatto che non esistesse nessun «verbale verde» delle sedute sulla questione UBS fu tematizzato per la prima volta in seno al Consiglio federale durante la seduta del 12 febbraio 2009 e soltanto allora fu percepito come una lacuna. In quell'occasione la cancelliera della Confederazione informò il Collegio governativo che esistevano degli appunti e che questi sarebbero stati consegnati ai consiglieri federali. Nella seduta del Consiglio federale del 18 febbraio 2009 l'assenza di «verbali verdi» venne nuovamente citata. La CaF fu invitata a trasmettere gli appunti in suo possesso ai membri del Collegio entro il 19 febbraio 2009. Si trattava di un documento di undici pagine intitolato *Stichwortartige Aufzeichnungen zu den Verhandlungen von September 2008 bis Januar 2009*.

Retrospettivamente, la maggioranza degli attuali e dei precedenti membri del Consiglio federale definì davanti alle CdG la rinuncia a un «verbale verde» una decisione errata e una lacuna. Essi sottolinearono tuttavia che la decisione dell'allora presidente della Confederazione fu condivisa dall'intero Collegio governativo. Fu anche spiegato che si era trattato di un caso isolato che, come ben sapevano le CdG, non corrispondeva del tutto ai fatti. Nell'affare Tinner il Consiglio federale aveva infatti temporaneamente rinunciato a verbalizzare i dibattiti e una volta persino a farvi partecipare la cancelliera della Confederazione, pur essendo la sua partecipazione prescritta dalla legge.

In quest'inchiesta le CdG hanno anche constatato che il Consiglio federale faceva fatica a far rispettare la discrezione per quanto riguarda le proposte o i documenti di lavoro segreti. Le CdG nutrono forti dubbi sul fatto che il Consiglio federale abbia applicato correttamente le prescrizioni relative alla protezione delle informazioni.

Da quanto hanno appreso le CdG il «verbale verde» contiene spesso pochi dati, o persino nessuno, relativi a informazioni orali provenienti dai dipartimenti. Proprio la presente ispezione ha permesso di ricostruire i fatti e di stabilire che, in corrispon-

denza delle rubriche «diversi» o «questioni», il capo del DFF aveva fornito al Consiglio federale ripetutamente e per diversi mesi informazioni orali sull'affare UBS e sulle operazioni transfrontaliere della banca. Queste informazioni non furono riprese nel «verbale verde» con la conseguenza che i membri del Collegio governativo non si resero conto a lungo della gravità della situazione.

Le CdG ritengono che occorra applicare il criterio della forma scritta in tutte le situazioni. Non accettano l'argomento del pericolo d'indiscrezione, fatto valere da alcuni membri. Partono piuttosto dal presupposto che tutto il Consiglio federale sia e debba essere in grado di gestire informazioni delicate e di portare a termine affari complessi fino alla decisione finale. Le disposizioni in vigore sulla classificazione degli affari consentono senz'altro di proteggere informazioni «segrete» o «da tenere segrete» senza dover rinunciare al requisito della forma scritta.

Mozione 2

Il Consiglio federale è incaricato di presentare una revisione della LOGA che preveda un obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni. La forma scritta deve essere applicata anche per gli affari segreti e in caso di semplici informazioni orali. I verbali del Consiglio federale devono poter essere utilizzati come strumenti di gestione e garantire la tracciabilità delle deliberazioni e delle decisioni del Collegio governativo.

I membri del Consiglio federale hanno deplorato in generale di ricevere il «verbale verde» soltanto diverse settimane o persino mesi dopo la seduta. È stato spiegato più volte alle CdG che i singoli membri del Consiglio federale, quando vengono dibattuti i loro affari, sono soliti prendere appunti in modo da poter impartire le istruzioni necessarie all'interno del rispettivo dipartimento. Ma dipendono dai propri appunti anche quando si tratta di seguire altri affari importanti, dato che il «verbale verde» non è sufficientemente ampio o esaustivo.

Le CdG sono dell'opinione che il Consiglio federale debba dotarsi delle risorse e dei mezzi necessari affinché i «verbali verdi» soddisfino le loro esigenze e possano essere utilizzati anche come strumenti di gestione e di lavoro: è necessario se si pensa soprattutto alla mole di affari trattati ogni settimana dal Consiglio federale. La necessità di una forma scritta soddisfacente delle deliberazioni e decisioni del Consiglio federale risulta anche dal mandato costituzionale confidato all'alta vigilanza parlamentare. Come dimostra anche la presente inchiesta delle CdG e quella già menzionata realizzata dalla DelCG nel caso Tinner, in mancanza di una forma scritta sufficiente l'alta vigilanza parlamentare può essere esercitata soltanto in modo lacunoso.

Non meno necessario è che si disponga di un controllo degli affari e delle pendenze unitario e accessibile a tutti i membri del Consiglio federale, che includa i mandati sia scritti che orali del Collegio. Queste esigenze risultano in particolare dal fatto che, secondo la Costituzione federale, il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione e quindi, come organo collegiale, assume l'intera responsabilità per l'attività dei singoli dipartimenti.

Raccomandazione 15

Il Consiglio federale si dota delle risorse e dei mezzi necessari in modo da disporre rapidamente di verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari.

3.6.5.1.2 Basi d'informazione del Consiglio federale

Come constatato dalle CdG, fino al febbraio 2009 il Collegio governativo non disponeva, per quanto riguarda le attività transfrontaliere di UBS con gli Stati Uniti, delle informazioni necessarie per consentirgli di assumere appieno e in tempi brevi la sua responsabilità direttiva in qualità di suprema autorità esecutiva della Svizzera. È così che il Consiglio federale, quale organo collegiale, non si è reso conto per troppo tempo che nel caso della controversia UBS-USA non si trattava semplicemente di un contrasto tra un'impresa privata svizzera e un'autorità fiscale straniera come ce ne sono tanti, bensì di un conflitto tra Stati fondamentale e grave, di scottante attualità sul piano della politica internazionale. Il Consiglio federale quale organo collegiale ne ha perciò sottovalutato (troppo) a lungo l'ampia portata delle conseguenze per la piazza finanziaria svizzera giocandosi ogni margine di manovra nel caso concreto della controversia tra UBS e le autorità americane.

Una prima inversione di rotta o, per meglio dire, un primo ripensamento del Collegio ebbe luogo – da quanto appreso dalle CdG – soltanto a partire dalla fine di ottobre 2008 quando il Consiglio federale conferì al DFF il mandato di preparare, assieme al DFAE e al DFE, un documento interlocutorio sulle problematiche attuali della piazza finanziaria e imprenditoriale svizzera, segnatamente nel settore fiscale, e di illustrare le possibilità d'intervento future.

Trascorse quindi un altro mese finché il documento interlocutorio fu pronto. Alla fine di novembre 2008, più precisamente il 21 novembre, il Consiglio federale fu per la prima volta in grado di procedere a una valutazione complessiva anche se, in quel momento, l'attenzione si concentrava soprattutto sulla problematica fiscale in relazione all'UE. I più recenti sviluppi interni negli Stati Uniti, soprattutto nel settore legislativo, vi furono sì descritti a grandi linee, ma il peso della vertenza tra UBS e USA continuava a essere minimizzato. In completa contraddizione con i fatti si affermava che la collaborazione tra la Svizzera e gli USA mediante l'assistenza amministrativa e giudiziaria funzionava in linea di massima bene anche nei casi di controversie fiscali. In ogni caso i contrasti tra UBS e gli Stati Uniti non dovevano essere interpretati come un attacco al segreto bancario svizzero.

Nel dicembre 2008 infine il Consiglio federale si sottrasse completamente alla sua responsabilità obbligando più o meno la CFB[818], come rivelano gli appunti della CaF esaminati dalla DelCG, ad adottare nel caso UBS le misure necessarie per salvare la banca dalla rovina[819].

818 In occasione delle audizioni effettuate dalle CdG, i rappresentanti della CFB dichiararono che la CFB aveva elaborato questa proposta senza che le autorità avessero esercitato alcuna influenza e che la CFB la reputava valida.

819 Rapporto della DelCG al gruppo di lavoro Sorveglianza dei mercati finanziari *Einsichtnahme in die Aufzeichnungen/Notizen des Bundesrats*, del 24.3.2010, pag. 8.

Anche se la questione della legalità della decisione della FINMA del 18 febbraio 2009 è tuttora aperta (ricorso della FINMA ancora in sospeso presso il Tribunale federale) e le CdG non hanno la pretesa di esprimere un giudizio al posto del Tribunale federale, esse reputano preoccupante dal punto di vista della politica dello Stato che il Consiglio federale si sia sottratto alla sua responsabilità senza avere in precedenza esaminato in modo esaustivo e approfondito le basi legali che andavano prese in considerazione.

3.6.5.1.3 Sistema di supplenze nel Consiglio federale

Nel periodo tra il 21 settembre 2008 e il 2 novembre 2008 il capo del DFGP assunse la direzione del DFF, in qualità di supplente del capo del DFF, continuando a dirigere il proprio dipartimento. Dovette occuparsi immediatamente della problematica della ricapitalizzazione e far sì che il Consiglio federale prendesse una decisione in merito a questo spinoso affare nel più breve tempo possibile, cosa nella quale la capodipartimento riuscì anche grazie alla collaborazione degli altri interessati. Le CdG riconoscono al capo del DFGP il merito di aver agito in modo rapido ed efficiente consentendo al Consiglio federale di prendere le decisioni necessarie in tempo utile.

Le CdG hanno invece difficoltà a valutare la supplenza del capo del DFGP nel caso del dossier UBS-USA. Ciò dipende dal fatto che questo affare, come già illustrato, non era stato seguito adeguatamente già in seno al DFF. Questa lacuna significò che, nel periodo determinante, la dirigenza del dipartimento non gli attribuì la dovuta importanza e così, durante le turbolenze dovute alla ricapitalizzazione di UBS, cadde più o meno nel dimenticatoio. Tale circostanza non va tuttavia addossata al capo del DFGP, che inserì la questione UBS-USA nella proposta del DFF relativa alla ricapitalizzazione della banca e, in generale, segnalò la problematica.

Le CdG hanno constatato che il capo del DFF, prima di rimanere assente per ragioni di salute, non aveva mai fatto partecipe il capo del DFGP degli affari importanti e delicati del DFF, cosa che sarebbe stata senz'altro vantaggiosa. Occorre rendersi conto che le esperienze professionali dei consiglieri federali, prima di ricoprire questa funzione superiore, non potrebbero essere più diverse; coinvolgere i supplenti in maniera generale negli affari ordinari, per esempio nell'ambito di regolari colloqui bilaterali, sarebbe quindi auspicabile.

Durante la sua convalescenza, il capo del DFF si occupò di tanto in tanto anche degli affari e delle questioni dipartimentali importanti. Il Consiglio federale dovrebbe vietare esplicitamente una simile eventualità in caso di assenza, tanto più che le regole della supplenza, per loro natura, non ammettono doppioni.

Una volta rientrato, il capo del DFF non reputò infine necessario effettuare un ordinato passaggio di consegne con la sua supplente. Anche su questo punto le CdG ritengono che ci sia bisogno di chiarimenti.

Riassumendo, le CdG giungono alla conclusione che l'attuale sistema di supplenze del Consiglio federale necessiti di numerosi adeguamenti non corrispondendo più ai requisiti posti a una moderna attività di governo. Si aspettano dal Consiglio federale che si occupi del problema e che trovi soluzioni praticabili affinché l'assenza, per ragioni di salute o altro, di un membro del Collegio non si ripercuota negativamente sul buon funzionamento e soprattutto sull'attività di governo del Consiglio federale.

Raccomandazione 16

Il Consiglio federale adegua il suo sistema di supplenze alle esigenze di una attività di governo moderna. Esamina dunque la necessità e l'opportunità di coinvolgere regolarmente il o la supplente nell'attività ordinaria di ciascun dipartimento.

3.6.5.1.4 Delegazioni del Consiglio federale per riequilibrare il principio dipartimentale

Dal punto di vista delle CdG, la presente ispezione ha evidenziato come la percezione che il Consiglio federale ha di sé quale autorità collegiale si è rivelata essere l'ostacolo principale a un coinvolgimento sufficiente e precoce del Collegio governativo.

Come hanno dovuto constatare le CdG, questa percezione è caratterizzata da un approccio «dipartimentale» molto marcato. Il cosiddetto principio dipartimentale, che si basa sull'articolo 177 capoverso 2 Cost., cela il pericolo di un'effettiva erosione del principio di collegialità (art. 177 cpv. 1 Cost.). Per questa ragione è indispensabile che il Collegio governativo rivolga particolare attenzione a mantenere una relazione equilibrata tra questi due principi e, quando necessario, ne promuova l'equivalenza. Si tratta di un compito eminentemente importante che può essere svolto soltanto dall'autorità collegiale stessa, tanto più che la Costituzione federale non prevede né lo strumento della mozione di sfiducia nei confronti dei consiglieri federali né una procedura di destituzione.

Dall'audizione dei consiglieri federali è emerso che chiedere ripetutamente in seno al Collegio informazioni su un affare o sul suo stato è o potrebbe essere interpretato come un attacco al principio collegiale. Ne consegue che è solo con una certa riluttanza che si ricorre allo strumento dei colloqui bilaterali; anch'essi potrebbero essere interpretati come una critica o come manifestazioni di sfiducia.

Quanto detto vale ugualmente in relazione alla presentazione di corapporti (controproposte) su affari di altri capidipartimento. È dimostrato che viene fatto uso di questo strumento con una certa moderazione, proprio per evitare che sia interpretato come una critica personale.

Le CdG hanno preso atto con sorpresa e costernazione che la grave malattia del capo del DFF – quando questi riprese le sue funzioni – non fu oggetto di nessuna discussione nel Consiglio federale. L'allora presidente della Confederazione aveva espresso al capo del DFF, in occasione di un colloquio bilaterale, la sua preoccupazione e gli aveva segnalato che il Collegio era disposto ad aiutarlo se necessario. Anche altri membri del Consiglio federale manifestarono il loro appoggio in modo informale e bilaterale. Ma una vera discussione che chiarisse se il capo del DFF fosse effettivamente in grado di riprendere appieno le sue funzioni a partire dal 3 novembre 2008 non ebbe luogo.

Numerosi membri del Consiglio federale si espressero positivamente davanti alle CdG sulle loro esperienze nelle delegazioni del Consiglio federale. Come hanno dimostrato gli sviluppi (dal mese di marzo 2009 alla conclusione dell'accordo tra la Svizzera e gli USA) sulla questione della CDI e della trasmissione dei dati, il Consi-

glio federale ha lavorato molto in seno alle proprie delegazioni. A questo proposito, nell'ambito delle sue relazioni con le autorità americane, ha sviluppato soluzioni appropriate, elaborato strategie relative alla problematica fiscale e alla piazza finanziaria svizzera (anche in un contesto internazionale) e adottato misure lungimiranti per il caso in cui si fosse stati costretti a vietare a UBS di consegnare i dati prima che l'accordo venisse concluso.

Le CdG ritengono che le delegazioni tripartite (ad hoc o permanenti) del Consiglio federale siano uno strumento adatto per creare l'equilibrio menzionato in precedenza tra il principio collegiale e quello dipartimentale. Concordano con quanto detto dai membri del Consiglio federale, ossia che i lavori svolti in seno a piccole delegazioni consentono di abbordare temi delicati nell'ambito di discussioni tempestive, approfondite e poggianti su ampie basi. In questo modo i dipartimenti interessati sono coinvolti al massimo livello. Un altro vantaggio consiste nel fatto che una soluzione o proposta di soluzione elaborata nelle delegazioni viene accettata meglio nel Collegio governativo, il quale dispone allo stesso tempo di una base decisionale più solida.

Mozione 3

Il Consiglio federale è incaricato di prevedere nella LOGA lo strumento delle delegazioni tripartite affinché in tutti gli affari importanti e trasversali creino un equilibrio tra il principio collegiale e il principio dipartimentale e migliorino le basi decisionali del Collegio governativo.

3.6.5.2 Rafforzamento della responsabilità collettiva del Consiglio federale

Secondo l'articolo 177 capoverso 1 Cost. il Consiglio federale decide in quanto autorità collegiale. È la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione (art. 174 Cost.). La presente inchiesta delle CdG dimostra tuttavia che, nel dossier relativo alle attività transfrontaliere di UBS, il Consiglio federale non ha assunto la responsabilità globale che gli compete in quanto collegio e suprema autorità esecutiva del Paese.

Ciò è dipeso, da un lato, dalla percezione del Consiglio federale di sé stesso quale autorità collegiale e, dall'altro, dalla supremazia del principio dipartimentale. Per le CdG si tratta di una constatazione grave, avendo già osservato questo fenomeno in inchieste precedenti. In tal senso sussiste un'urgente necessità di intervenire perché il Consiglio federale conduca gli affari importanti come organo collegiale non solo formalmente, ma anche effettivamente e se ne assuma la responsabilità collettiva.

Mozione 4

Nel quadro dell'attuale riforma del Governo, il Consiglio federale è incaricato di decidere o di proporre misure concrete che gli permettano di gestire realmente

gli affari importanti, in linea con la responsabilità generale che gli è attribuita in quanto autorità collegiale ed esecutiva suprema.

Dal punto di vista delle CdG è oltremodo importante – considerati i tentativi precedenti di effettuare riforme in questo settore, tutti falliti – che le commissioni legislative dell'Assemblea federale incaricate di esaminare in via preliminare la riforma del Governo, prestino la giusta attenzione alla constatazione delle CdG.

Raccomandazione 17

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti ad accordare, nell'ambito delle deliberazioni relative al progetto di riforma del Governo, particolare importanza alle misure volte a garantire che il Consiglio possa gestire i dossier importanti in modo efficace e consono alla sua responsabilità globale di autorità collegiale ed esecutiva suprema.

3.6.6 Cancelleria federale

Alla luce delle constatazioni delle CdG per quanto riguarda il Consiglio federale, si pose la questione di capire quale ruolo avesse avuto la CaF nel dossier UBS-USA. Secondo l'articolo 30 LOGA la cancelliera è il capo dello stato maggiore del Consiglio federale e assiste il presidente della Confederazione e il Consiglio federale nell'adempimento dei loro compiti[820]. Nell'ordinanza sull'organizzazione della Cancelleria (OrgCaF) la CaF è definita stato maggiore del Governo[821].

L'OrgCaF attribuisce tra l'altro alla CaF le funzioni seguenti (art. 1 cpv. 2 e 3):

capoverso 2: la CaF si adopera presso il Consiglio federale e i dipartimenti affinché la prassi decisionale del Governo sia coerente e improntata a lungo termine e affinché il principio della collegialità sia rispettato.

Capoverso 3: la CaF esercita le funzioni di cui agli articoli 30 e 32–34 LOGA, in particolare le seguenti funzioni principali:

a. sostiene il Consiglio federale e il presidente della Confederazione nella loro attività governativa e provvede affinché le decisioni siano preparate in condizioni ottimali;

b. in collaborazione con i dipartimenti, prepara i documenti che permettono una politica di governo lungimirante e coerente e ne esamina la realizzazione.

Viste le basi legali menzionate, le CdG non possono fare altro che definire troppo debole il ruolo svolto dalla CaF in questa vertenza. La CaF non ha infatti adempiuto quanto prescritto nell'OrgCaF.

820 Legge federale del 21.3.1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA); RS **172.010**.

821 Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 29.10.2008 sull'organizzazione della Cancelleria federale (OrgCaF); RS **172.210.10**.

Dall'audizione effettuata dalle CdG è emerso che, nei dossier ricapitalizzazione e trasmissione dei dati dei clienti UBS, la cancelliera della Confederazione si trovò in una situazione difficile: nel settembre 2008 l'allora presidente della Confederazione ordinò ai rappresentanti della CaF di non redigere alcun verbale sull'oggetto UBS. Considerata la tensione che regnava durante la seduta, la cancelliera della Confederazione decise di non dibattere nel Collegio l'ordine del presidente della Confederazione.

Secondo le CdG sarebbe invece stato assolutamente necessario farlo. Inoltre, l'elezione del cancelliere o della cancelliera della Confederazione da parte dell'Assemblea federale dovrebbe assicurare che il titolare della funzione disponga di una certa indipendenza e possa imporsi nel Consiglio federale in situazioni particolarmente difficili. Per contro va notato con soddisfazione che la cancelliera della Confederazione incaricò i vicecancellieri di prendere appunti. Questo particolare si sarebbe poi rivelato prezioso sia per i membri del Consiglio federale sia per le CdG.

Un altro elemento non ha convinto le CdG, ovvero le spiegazioni fornite dalla cancelliera della Confederazione in merito alla lista di controllo della CaF, la quale comprende sì i mandati confidati e approvati per iscritto, ma non quelli impartiti oralmente da tutto il Consiglio federale a uno dei suoi membri. Le CdG sono del parere che una simile distinzione non abbia alcun senso e che, per principio, occorra registrare tutti i mandati impartiti dalla CaF.

Raccomandazione 18

Le CdG invitano il Consiglio federale a far registrare dalla Cancelleria federale tutti i mandati impartiti dal Collegio governativo ai suoi membri e a implementare un sistema di controllo all'attenzione dell'intero Consiglio federale.

L'audizione della cancelliera della Confederazione mostrò anche che la CaF è e può essere coinvolta nel flusso di informazioni soltanto nella misura in cui anche il Consiglio federale viene informato. La cancelliera della Confederazione apprese dai media gli sviluppi nel caso UBS e chiese di conseguenza al capo del DFF di informare tutto il Collegio governativo il 19 settembre 2008. La CaF non è nemmeno informata dei lavori in seno alle delegazioni del Consiglio federale o lo è soltanto nella misura in cui esse ne rendono conto al Collegio governativo, cosa che non accade tuttavia con regolarità. Alla CaF manca dunque una base d'informazione importante per poter adempiere ai suoi compiti di stato maggiore.

Sulle base delle esperienze fatte nell'insieme del dossier UBS, le CdG constatano (come già nel caso Tinner) che occorre consolidare sia la posizione della CaF sia l'esercizio della sua funzione di stato maggiore del Consiglio federale. Le CdG torneranno sull'argomento nell'ambito della riforma del Governo.

3.6.7 Tribunale amministrativo federale

In questo dossier il TAF non ebbe un ruolo di primo piano non essendo coinvolto nei negoziati con le autorità svizzere e americane. Risultò tuttavia importante dietro le quinte: fu incaricato infatti di decidere in ultima istanza dei ricorsi presentati contro le decisioni dell'AFC nell'ambito dell'assistenza amministrativa concessa

all'*IRS*. Di fatto, la durata della procedura di ricorso, e quindi la durata complessiva delle procedure di assistenza amministrativa, erano nelle mani del TAF che non era stato messo al corrente dell'urgenza della situazione.

Il TAF venne a sapere della vertenza UBS dai media soltanto il 17 ottobre 2008 in occasione della prima decisione finale dell'AFC nel quadro dell'assistenza amministrativa. Fino ad allora il TAF non era stato informato in alcun modo dalle autorità svizzere.

In seguito l'elemento centrale per il TAF divenne la domanda di assistenza amministrativa dell'*IRS* all'AFC del 16 luglio 2008. Come risulta dalla domanda, l'*IRS* si attendeva che l'AFC consegnasse i dati dei clienti richiesti entro 180 giorni dalla presentazione di un ricorso presso il TAF. Il TAF intraprese quindi i passi necessari per poter prendere una decisione entro il termine stabilito. Va notato che il TAF rispettò il termine il quale, per quanto riguarda la decisione dell'AFC del 17 ottobre 2008, scadeva il 17 aprile 2009.

Per poter prendere le misure organizzative necessarie in previsione della potenziale marea di ricorsi, il TAF prese contatto di propria iniziativa con l'AFC. Secondo il TAF non vi è nulla di scandaloso in questo modo di procedere: un punto di vista condiviso dalle CdG. Simili contatti informali tra il TAF e le autorità svizzere hanno già avuto luogo in passato e servono unicamente a consentire al TAF di formulare prognosi affidabili sulla potenziale mole di lavoro e di adottare eventualmente misure organizzative o di altro genere. Nel passato, incontri informali di questo genere tra le autorità interessate si sono svolti nell'ambito di procedure di espropriazione in relazione all'aeroporto di Zurigo-Kloten nel 2004 e, un paio d'anni più tardi, nel quadro della costruzione della Nuova ferrovia transalpina (NFTA), quando i ricorsi presso il TAF bloccarono l'avanzamento dei lavori comportando per la Confederazione il rischio di costi supplementari eccessivi dell'ordine di un miliardo di franchi. Il capo del DATEC aveva allora incontrato i presidenti del Tribunale federale e del TAF per valutare la durata delle procedure di ricorso.

Le CdG reputano che, se dovesse manifestarsi una problematica tanto seria dalle conseguenze possibili o persino prevedibili a livello nazionale e internazionale, l'interesse pubblico esigerebbe che i tribunali e i servizi dell'Amministrazione federale interessati coordinino il calendario delle loro attività nel migliore dei modi.

Fu in questo senso che il TAF contattò l'AFC. Un primo incontro del presidente del TAF con il direttore dell'AFC e il capo della Divisione degli affari internazionali dell'AFC, previsto inizialmente l'11 novembre 2008, fu annullato qualche giorno prima dal direttore dell'AFC che temeva domande di ricusazione delle parti in causa.

Il 18 e 19 novembre 2008 il TAF ricevette i primi ricorsi concernenti la procedura di assistenza amministrativa dell'AFC.

Il 25 novembre 2008 ebbe finalmente luogo un incontro tra il presidente del TAF e il responsabile dell'assistenza amministrativa per gli Stati Uniti. Il presidente del TAF rimase deluso dalla riunione non avendo ricevuto informazioni sufficientemente precise che consentissero di stimare il numero dei potenziali ricorsi e la loro complessità. Il TAF non riuscì quindi a valutare adeguatamente la situazione e a ottimizzare l'adempimento del suo mandato.

Mentre il TAF lavorava a pieno regime per emanare le sue prime decisioni entro i termini stabiliti, il 18 febbraio 2009 venne a sapere – ancora una volta attraverso i media – della decisione della FINMA di ordinare a UBS di trasmettere i dati dei

clienti al *DOJ*. Il 20 febbraio 2009 il TAF proibì la trasmissione di dati di otto clienti americani di UBS mediante una decisione superprovvisionale.

Il 25 febbraio 2009 il capo della divisione Servizi strategici e centrali della FINMA volle discutere la faccenda con il presidente del TAF, che però si rifiutò dato che le procedure di ricorso erano in atto[822].

Il 5 marzo 2009 il TAF stralciò i primi ricorsi perché divenuti privi di oggetto dopo la trasmissione dei dati al *DOJ*.

A seguito dei negoziati delle autorità svizzere con l'*IRS* nell'agosto 2009, il direttore dell'UFG informò personalmente il presidente del TAF del gran numero di domande da trattare nel quadro dell'intesa con gli USA. In seguito, e nella misura in cui risultò necessario, il direttore dell'UFG prese regolarmente contatto con il TAF.

Nella sua decisione del 5 gennaio 2010 il TAF giunse alla conclusione che le basi legali, su cui la FINMA si era fondata per ordinare la trasmissione dei dati di clienti al *DOJ*, erano insufficienti. L'opposizione della FINMA contro questa decisione del TAF davanti al Tribunale federale è ancora pendente.

Le autorità svizzere non coinvolsero il TAF nei preparativi necessari per affrontare la crisi che si stava delineando a seguito delle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti.

Il TAF non fu neppure avvertito della decisione della FINMA del 18 febbraio 2009 anche se in quel momento stava lavorando intensamente al dossier. La questione di sapere se si sarebbero ottenuti risultati migliori nel caso in cui il TAF avesse ricevuto le informazioni necessarie deve dunque rimanere aperta.

3.6.8 Conclusioni e punti ancora in sospeso

In questo capitolo sono illustrate singole constatazioni di carattere generale che le CdG ritengono importanti, ma che non è stato possibile integrare in precedenza.

3.6.8.1 Comportamento scorretto di UBS e mancanza di rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero da parte degli Stati Uniti

Le CdG tengono a precisare che, a causa del comportamento scorretto dei propri dipendenti negli Stati Uniti, è UBS la principale responsabile della vicenda e dei suoi successivi sviluppi.

Ma anche gli USA, che sin dall'inizio non erano disposti a rispettare le regole della CDI e la normativa svizzera relativa all'assistenza amministrativa, hanno una parte di responsabilità nel conflitto. Nella fattispecie hanno praticato una *Realpolitik* che, senza tenere minimamente conto degli interessi e degli ordinamenti giuridici diversi dai propri, mirava a raggiungere il più rapidamente possibile gli obiettivi prefissati.

822 Secondo la FINMA, il 25.2.2009 il capo della divisione Servizi strategici e centrali della FINMA volle discutere l'armonizzazione delle decisioni provvisorie contraddittorie del TAF con il presidente del tribunale.

Hanno inoltre omesso di interpellare direttamente il governo svizzero per cercare di risolvere il problema UBS nell'ambito della CDI Svizzera-USA.

Dal punto di vista delle CdG sono quindi da condannare severamente sia il comportamento scorretto di UBS sia il mancato rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero da parte degli Stati Uniti.

3.6.8.2 Soluzione del problema limitata da due fattori

A posteriori le CdG hanno constatato che furono due i fattori che influirono sul comportamento delle autorità:

1. per troppo tempo, sia i rappresentanti dell'Amministrazione sia il Consiglio federale non furono disposti a esaminare con occhio critico, alla luce degli avvenimenti, la questione relativa alla distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale e l'articolo 26 del modello di convenzione dell'OCSE nonché a valutare in una prospettiva più ampia ulteriori opzioni d'intervento;
2. dalle audizioni effettuate dalle CdG e dalla documentazione richiesta emerse che l'opinione generale secondo cui era stata UBS a causare il problema e quindi doveva anche risolverlo influenzò a più riprese la ricerca di una soluzione da parte dell'Amministrazione federale e del Consiglio federale.

Quanto questi fattori limitativi abbiano effettivamente impedito ai rappresentanti dell'Amministrazione di lavorare in modo proattivo allo ricerca di una soluzione, le CdG non sono in grado di giudicarlo con certezza.

Il primo fattore è in parte comprensibile, considerato il comportamento avuto per decenni dalle autorità e dagli ambienti politici in relazione alla questione della distinzione tra sottrazione d'imposta e frode fiscale. È tuttavia deplorevole che ci sia voluta la consegna dei dati il 18 febbraio 2009 perché il Consiglio federale e le cerchie politiche fossero disposti a riesaminare la questione nel suo insieme.

Il secondo fattore – sempre secondo le CdG – ebbe ripercussioni sfavorevoli sotto diversi aspetti: in particolare le autorità interessate non si posero mai seriamente la domanda se fosse giusto e opportuno lasciare che UBS negoziasse da sola con le autorità americane. Con il *DOJ*, l'*IRS* e la *SEC* furono tre le autorità importanti del governo americano a essere coinvolte sin dall'inizio nelle trattative. Pur senza perseguire tutte gli stessi interessi e senza essere sempre attive allo stesso modo, si strinsero in un'alleanza che fece sentire tutto il suo peso nei confronti sia di UBS sia delle autorità svizzere. Queste ultime si dimostrarono troppo poco presenti o del tutto assenti in quest'affare e sottovalutarono il peso delle autorità americane fino alla consegna dei dati.

3.6.8.3 Informazioni iniziali insufficienti

Il dossier UBS conteneva sin dall'inizio una contraddizione tra le prime dichiarazioni della banca, che sottolineava il fatto che il *DOJ* aveva preteso una soluzione per la trasmissione dei dati dei clienti, e il punto di vista delle autorità svizzere, secondo cui UBS aveva sottovalutato troppo a lungo la serietà della situazione e creduto che la si potesse regolare in modo relativamente semplice mediante un accordo tra UBS

e le autorità americane. Similmente le autorità svizzere, sulla base delle informazioni fornite da UBS, avevano rilevato all'inizio la gravità della situazione decidendo però di non intervenire e di lasciare UBS agire da sola. Il contributo delle autorità svizzere si limitò perciò a convincere le autorità americane a chiedere l'assistenza amministrativa, la cui procedura era più rapida di quella giudiziaria.

Le CdG criticano la mancanza di chiarezza dell'analisi della situazione da parte delle autorità svizzere, che si sono accontentate per troppo tempo delle informazioni fornite da UBS senza cercare di verificarle con i propri mezzi.

Secondo le CdG le autorità svizzere diedero generalmente troppo credito alle spiegazioni di UBS e non cercarono a sufficienza di comprendere tutte le implicazioni della problematica. Già il 7 marzo 2008 le autorità svizzere avevano preso in considerazione l'idea di proporre alle autorità americane l'uso dell'espressione «truffe e delitti analoghi che hanno per oggetto un'imposta» (*tax fraud or the like*) dell'articolo 26 della CDI per presentare una procedura di assistenza amministrativa, ma non si erano tuttavia interrogate sulle possibili ripercussioni sulla procedura di assistenza amministrativa. In una prima fase non intrapresero ricerche per proprio conto né fu dato il via ad alcuna indagine. Per quanto ne sappiano le CdG, non ebbero nemmeno luogo scambi con UBS né furono impartiti ordini alla banca al fine di tutelare gli interessi della Svizzera.

Soltanto quando la pressione esercitata dalle autorità americane aumentò, ossia dopo l'arresto di un rappresentante della banca avvenuto il 21 aprile 2008, le autorità svizzere assieme a quelle americane iniziarono a cercare soluzioni; temevano infatti che il rappresentante di UBS potesse violare il segreto bancario. Alla fine di maggio 2008 la CFB aprì infine una propria indagine sotto la pressione delle autorità americane. Fino alla fine dello stesso mese le autorità svizzere investirono inoltre molta energia per convincere le autorità americane, indecise, della bontà dell'assistenza amministrativa, che tuttavia non riuscì a fornire i risultati sperati. Come le CdG hanno già osservato, le autorità svizzere non furono in grado di fornire a quelle americane una soluzione soddisfacente nonostante le crescenti pressioni.

Soltanto nell'ottobre 2008 le autorità svizzere si resero conto con nuova, acuta chiarezza della necessità di consegnare i dati dei clienti al *DOJ*; la necessità si riconfermò nel novembre 2008 con l'azione penale contro Raoul Weil. Ciononostante il DFF si rifiutò di trasmettere i dati fino al febbraio 2009 anche se UBS, la FINMA e la BNS fecero pressione per accelerarne la consegna: su UBS incombeva infatti un'azione penale che ne pregiudicava la sopravvivenza.

Secondo le CdG le autorità svizzere non erano sufficientemente informate sul dossier sin dall'inizio e non intrapresero nulla per ovviare alla situazione. La CFB mancò inoltre di comunicare tempestivamente alle autorità interessate i risultati della sua indagine, conclusasi il 17 dicembre 2008, sulle attività transfrontaliere di UBS negli Stati Uniti. Lo stesso Consiglio federale ne fu informato indirettamente il 18 febbraio 2009 quando il DFF distribuì un rapporto succinto a titolo di allegato alla nota di discussione del 17 febbraio sulle procedure giudiziarie in corso contro UBS negli Stati Uniti. Questi risultati giunsero comunque troppo tardi per poter fungere da base sulla quale elaborare una strategia adeguata.

In base alla loro inchiesta, le CdG giungono alla conclusione che le autorità svizzere negoziarono l'assistenza amministrativa con le autorità americane unicamente in base alle dichiarazioni di UBS e mancarono di assicurarsi per quanto possibile ed

entro un termine utile se le accuse di frode e di sfruttamento criminale del sistema, sollevate dalle autorità americane contro UBS, fossero fondate.

3.6.8.4 Audizioni di ex rappresentanti e di rappresentanti attuali di UBS

Le CdG hanno ritenuto che, per comprendere meglio l'accaduto e avvalersi di una base di informazioni il più ampia possibile, fosse importante ascoltare sia attuali sia ex rappresentanti di UBS.

Le audizioni si sono svolte nella primavera 2010 con le seguenti persone: Marcel Ospel (ex presidente del consiglio di amministrazione di UBS), Peter Kurer (ex presidente del consiglio di amministrazione di UBS ed ex *Group General Counsel* di UBS), Marcel Rohner (ex CEO di UBS), Hansruedi Schumacher (capo *NAM International* di UBS fino alla primavera 2002), Oswald Grübel (attuale CEO di UBS), Markus Diethelm (*Group General Counsel* di UBS dal settembre 2009) e Christoph Kurth (*Head Litigation Corporate Center* di UBS). Queste persone non avevano alcun obbligo legale di partecipare alle audizioni delle CdG. La loro partecipazione fu volontaria.

In occasione delle audizioni, gli ex membri dei vertici di UBS spiegarono di aver saputo soltanto nell'autunno 2007 degli errori commessi da singoli collaboratori della banca nell'ambito delle attività transfrontaliere con clienti privati negli Stati Uniti.

Dalle suddette audizioni è emerso anche che gli ex rappresentanti di UBS si rammaricavano del modo in cui si era evoluta la situazione e non riuscivano a spiegarsi come mai non era stato possibile scoprire prima le irregolarità avvalendosi del sistema di controllo interno di UBS. Spiegarono che, a partire dall'autunno 2007, UBS aveva tutte le intenzioni di andare a fondo della problematica relativa alle attività transfrontaliere con la clientela privata, di eliminare immediatamente le lacune e di trarre le necessarie conseguenze personali, cosa che anche accadde. Precisarono inoltre che la banca impiegò notevoli risorse a questo scopo. Furono soprattutto il nuovo *Group General Counsel* e l'*Head Litigation Corporate Center* ad avvalorare le dichiarazioni con numerosi dettagli che misero in rilievo l'impegno di UBS e i suoi sforzi volti a fare chiarezza, ma anche le difficoltà incontrate nel cercare una soluzione. UBS ha dichiarato più volte la propria disponibilità a presentare documenti utili all'inchiesta. Conformemente al loro mandato legale che ne limita l'attività di controllo alle autorità federali, le CdG hanno tuttavia rinunciato a chiedere ulteriori documenti a UBS.

3.6.8.5 Il *QIA* e l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 271 CP

Per adempiere gli obblighi derivanti dal *QIA,* il 2 agosto 2000 l'Associazione svizzera dei banchieri indirizzò al DFF una richiesta: chiedeva che le persone che dovevano occuparsi di attuare i *QIA* conclusi tra l'*IRS* e le banche svizzere o i commercianti di valori mobiliari beneficiassero di un'autorizzazione secondo l'articolo 271 numero 1 CP [atti compiuti senza autorizzazione per conto di uno Stato estero].

Il DFF, o meglio il suo capo[823], soddisfece la richiesta e il 7 novembre 2000 rilasciò alle persone incaricate di attuare il *QIA*, ossia a organi, impiegati e rappresentanti di banche e commercianti di valori mobiliari o ai loro uffici di revisione e mandatari, l'autorizzazione richiesta per compiere in territorio svizzero gli atti previsti ai sensi del *«Final Qualified Intermediary Withholding Agreement (IRS Revenue Procedure 2000–12),* in particolare per effettuare le deduzioni dell'imposta alla fonte secondo il diritto americano, consegnare a terzi le informazioni concernenti tali deduzioni e svolgere controlli su queste attività. Si stabiliva tuttavia espressamente che l'autorizzazione non esentava le persone incaricate di applicare il *QIA* dall'ottemperare alle disposizioni dell'ordinamento giuridico svizzero e, in particolare, a quelle concernenti la protezione del segreto.

L'autorizzazione venne comunicata per iscritto all'Associazione svizzera dei banchieri all'attenzione degli istituti che avevano concluso un *QIA* con l'*IRS*. Ne ricevettero copia la CaF, l'MPC, la Segreteria generale del DFF, il DFAE [Direzione del diritto internazionale pubblico], il Servizio giuridico del DFF, l'AFC, la CFB e la BNS. Le sue basi legali erano i già menzionati articoli 271 numero 1 CP e 31 capoverso 1 OLOGA.

Per le CdG si trattava di capire se rilasciare un'autorizzazione (globale) dalla durata illimitata a una cerchia di persone indeterminate fosse innanzitutto ammissibile. Occorreva inoltre chiarire anche la questione delle competenze: è vero che l'articolo 31 capoverso 1 OLOGA conferisce ai dipartimenti e alla Cancelleria federale, nel loro ambito, la competenza di decidere in merito alle autorizzazioni secondo l'articolo 271 numero 1 del Codice penale. L'articolo 31 capoverso 2 OLOGA prevede tuttavia anche che casi di importanza fondamentale, politica o di altro genere vadano sottoposti al Consiglio federale. Se ciò sia accaduto nel caso in questione, le CdG non lo sanno né hanno potuto verificarlo.

La condizione di rispettare l'ordinamento giuridico svizzero, e in particolare il segreto bancario, cui è vincolata l'autorizzazione, è causa di un certo disagio se si considera la quantità di prescrizioni sulla trasparenza e gli obblighi di notifica a cui devono attenersi i *QI* secondo il *Final Qualified Intermediary Withholding Agreement, Revenue Procedure 2000–12*.

Nell'ambito di quest'inchiesta le CdG non hanno esaminato in che misura il *QIA* concluso nel 2000 tra lo Stato americano e l'Associazione svizzera dei banchieri fosse effettivamente compatibile con il segreto bancario e se, in caso affermativo, lo rimanesse anche più tardi, vale a dire dopo l'inasprimento unilaterale dell'*IRS*. Le CdG non hanno esaminato nemmeno il ruolo del DFF e dell'AFC nell'ambito dei negoziati condotti a suo tempo dall'Associazione svizzera dei banchieri con l'*IRS*. Possono soltanto constatare che la CFB partì dal presupposto che il *QIA* fosse fondamentalmente compatibile con il segreto bancario, ma non approfondì evidentemente mai la questione come non lo fece nemmeno il DFF. Dal punto di vista delle CdG sarebbe dunque auspicabile che le autorità svizzere facciano chiarezza e accertino quale sia o debba essere il loro ruolo nell'ambito di contratti privati conclusi tra banche svizzere e lo Stato americano. Occorre anche chiarire se non sia il caso di riesaminare a scadenze regolari simili autorizzazioni.

823 L'allora capo del DFF era Kaspar Villiger.

Postulato 2

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare approfonditamente in un rapporto dettagliato le questioni sollevate dal rapporto delle CdG sull'applicazione dell'articolo 271 CP come pure sulla compatibilità del QIA con il segreto bancario svizzero.

3.6.8.6 Inasprimento del CP

Nell'articolo 164 il CP prevede che la diminuzione dell'attivo in danno dei creditori sia punita; questa fattispecie si realizza tuttavia soltanto se viene dichiarato il fallimento o se viene rilasciato un attestato di carenza di beni.

Secondo l'articolo 165 CP un debitore che, a causa di una cattiva gestione, in particolare a causa di un'insufficiente dotazione di capitale, spese sproporzionate, speculazioni avventate, crediti concessi o utilizzati con leggerezza, svendita di valori patrimoniali, grave negligenza nell'esercizio della sua professione o nell'amministrazione dei suoi beni, cagiona o aggrava il proprio eccessivo indebitamento, cagiona la propria insolvenza o aggrava la sua situazione conoscendo la propria insolvenza, è chiamato a rispondere se viene dichiarato il suo fallimento o se viene rilasciato contro di lui un attestato di carenza di beni.

L'articolo 165 CP rappresenta una fattispecie sussidiaria agli articoli 163 seg. CP. Il suo titolo marginale «cattiva gestione» indica che riguarda pratiche di gestione in linea di massima lecite, ma irresponsabili da un punto di vista commerciale. Si applica inoltre soltanto in caso di fallimento o di rilascio di un attestato di carenza di beni.

Le CdG ritengono che le fattispecie elencate negli articoli 164 e 165 CP dovrebbero essere applicate anche alle imprese che, vista la loro rilevanza sistemica, devono o dovrebbero essere sostenute finanziariamente dallo Stato per impedirne il fallimento, com'è stato il caso per UBS.

Mozione 5

Il Consiglio federale è incaricato di rivedere gli articoli 164 e 165 CP per estenderne il campo d'applicazione alle grandi imprese che, vista la loro importanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento con interventi dello Stato.

4 Le CdG richiamano UBS al dovere

Anche se per quanto riguarda l'inchiesta si sono limitate alle loro competenze, le CdG non possono fare a meno di constatare che l'opinione pubblica continua a manifestare un grande bisogno di trasparenza in relazione alle attività interne e alle responsabilità della banca che la presente inchiesta è in grado di soddisfare soltanto in parte.

Raccomandazione 19

Le CdG invitano il Consiglio federale e UBS a provvedere o a creare i presupposti affinché

1. il modo in cui UBS – e in particolare il consiglio di amministrazione, la direzione del gruppo e l'ufficio di revisione – ha gestito al proprio interno la crisi dei *subprime* e le attività transfrontaliere negli Stati Uniti sia riesaminato in profondità (opportunità per UBS di presentare denunce penali e azioni di responsabilità, iscrizione all'ordine del giorno del discarico per gli anni dal 2007 al 2009 in occasione dell'assemblea generale del 15 aprile 2010, regolamenti di uscita dei quadri medi e alti ecc.);
2. sia fatta trasparenza sulla decisione del consiglio di amministrazione di UBS di rinunciare ad avviare procedimenti penali e civili contro i precedenti quadri di UBS;
3. la Confederazione, rispettivamente suoi organi dotati di personalità giuridica propria, vengano messi in grado, in quanto azionisti o gruppi di azionisti, di avviare procedimenti penali o civili (azioni di responsabilità) contro i consiglieri di amministrazione responsabili, i membri della direzione del gruppo responsabili e, se necessario, contro l'ufficio di revisione. A tale scopo occorre garantire che la Confederazione assuma il rischio del processo e le spese giudiziarie;
4. l'opinione pubblica sia informata sui risultati e sulle conclusioni essenziali di questi lavori.

Le CdG attribuiscono la massima importanza al fatto che l'esame sia effettuato in modo del tutto indipendente, per esempio da un gruppo di esperti imparziali.

5 Seguito dei lavori

Le CdG chiedono al Consiglio federale e alla FINMA di esprimere il loro parere sulle constatazioni e raccomandazioni che li riguardano entro la fine di dicembre 2010. Li invitano inoltre a indicare in che modo e in che tempi intendono attuare le raccomandazioni di entrambe le Commissioni.

Le CdG invitano inoltre la BNS a far loro pervenire entro la fine del 2010 il suo parere sulle constatazioni delle due Commissioni, sempre che riguardino la BNS.

30 maggio 2010

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali

La presidente della CdG-N:
Maria Roth-Bernasconi, consigliera nazionale

Il presidente della CdG-S:
Claude Janiak, consigliere agli Stati

Il presidente del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari:
Pierre-François Veillon, consigliere nazionale

Il vicepresidente del gruppo di lavoro Vigilanza sui mercati finanziari:
Hans Hess, consigliere agli Stati

La segretaria: Beatrice Meli Andres

Operato delle autorità di fronte alla crisi dei mercati finanziari – Cronologia degli eventi

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
1.	1998	Il consigliere federale Villiger riceve un rapporto sui principi di un eventuale aiuto finanziario statale in caso di crisi bancaria. Il rapporto è redatto da rappresentanti della CFB e della BNS («petit comité»).	CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 1
2.	2001	La BNS istituisce un servizio per la stabilità finanziaria.	BNS	Verbale CdG-N/S del 22.4.2009, Roth
3.	2001	Programma di valutazione del settore finanziario (*Financial Sector Assessment Program*) del FMI: effettuati *stress test*.	FMI	Lettera del DFF del 4.5.2009
4.	2001/2002	Rafforzamento della collaborazione tra la CFB e la BNS: convocazione del comitato d'indirizzo pertinente (STASY) per discutere in modo approfondito delle questioni inerenti alla stabilità del sistema. Nel gennaio 2007 lo STASY è rimpiazzato dal comitato permanente incaricato di verificare la stabilità finanziaria (STAF), associato all'AFF.	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n. 4, cronologia DFF del 13.8.2009, cronologia BNS del 14.8.2009
5.	2002	Dal 2002 esiste un organo informale composto da BNS, CFB e DFF («FINKRIST») che ha discusso subito i possibili sviluppi (scenari) della piazza finanziaria svizzera nonché l'eventualità del fallimento di una grande banca.	CFB, BNS, DFF	Verbale CET-S, 14.1.2008, Merz
6.	dal 2003	Rapporto annuale della BNS sulla stabilità finanziaria (*n.d.T.: non disponibile in italiano; originale: en; in de e fr è disponibile un riassunto)*.	BNS	Lettera del DFF del 4.5.2009
7.	gennaio 2005 (DFF: dal 2003)	AFF, BNS e CFB redigono un rapporto sulle linee direttive per la gestione delle crisi nel settore finanziario («Linee guida FINKRIST» KLL)	DFF, CFB, BNS, AFF, UFAP	Cronologia FINMA n. 8
8.	aprile 2005	Informazione del Consiglio federale su Basilea II	CF/DFF	Lettera del DFF del 4.5.2009
9.	estate 2005	Primo incontro CFB-BNS-DFF sulle strategie di prevenzione (dopo il caso Swissair). Valutazione dettagliata della situazione e discussione di scenari che potrebbero profilarsi sulla piazza finanziaria svizzera, tra cui un fallimento di banche.	CFB-BNS-DFF	Cons. fed. Merz, 07.5380 Boll. uff. e verbale CdG-S del 18.11.2008, verbale CET-N del 25.02.2008, Merz
10.	settembre 2005	Le linee guida per la gestione delle crisi (KLL) sono discusse con il capo del DFF.	DFF, CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 8

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
11.	2006	Il Fondo monetario internazionale (FMI) esegue un *Financial Sector Assessment* per la Svizzera (*stress test* inclusi) e raccomanda tra l'altro di rafforzare la vigilanza esercitata sulle due banche maggiori.	FMI	BNS, *Financial Stability Report 2006*, pag. 35 / lettera del DFF del 4.5.09, cronologia DFF del 13.8.2009
12.	giugno 2006	Rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria: la BNS attira l'attenzione sull'aumento dei rischi legati alla somma di bilancio in ascesa e su una forte crescita del livello d'indebitamento delle grandi banche.	BNS	Verbale CdG-S/N del 22.4.2009, Roth. BNS, *Financial Stability Report 2006*
13.	giugno / luglio 2006	Colloqui con CS e UBS: la CFB e la BNS discutono le linee guida per la gestione delle crisi con le due grandi banche. Queste reputano molto utili i lavori, ma non realistica la crisi prospettata.	CFB, BNS, UBS, CS	Cronologia FINMA n. 13-15
14.	inizio 2007	I prezzi degli immobili residenziali negli USA ristagnano o sono persino in ribasso. L'indice dei prezzi *ABX-Home-Equity* per le ipoteche *subprime* con rating BBB scende del 20% tra novembre 2006 e febbraio 2007.		BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008, pag. 19 seg. FINMA, *Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»* del 14.9.2009 (d/f), pag. 71.
15.	30.1.2007	L'evoluzione delle KLL sfocia nella creazione del comitato d'indirizzo responsabile delle linee guida per la gestione delle crisi («Steuerungsausschuss KLL» SA KLL) che rimpiazza il FINKRIST ed è organizzato a tre livelli: 1) stato maggiore di condotta operativa; 2) comitato d'indirizzo composto dal direttore dell'AFF, dal vicepresidente della BNS, dal direttore della CFB e dal presidente della CFB; 3) istanza tripartita formata dal capo del DFF, dal presidente della BNS e dal presidente della CFB a livello strategico.	DFF, CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 18
16.	febbraio 2007	I prezzi dei titoli con rating BBB non coperti da ipoteche di primo grado scendono.		BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*
17.	febbraio 2007	*Stress test* FSAP *«Banking System Stress Testing»* effettuati dal FMI.	FMI	Cronologia FINMA n. 19 FINMA, *Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»* del 14.9.2009, pag. 33 seg.
18.	13.2.2007	UBS pubblica un risultato record (utili) per il 2006.	UBS	UBS, comunicato stampa del 16.2.2007

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
19.	9.3.2007	La richiesta della CFB volta a conoscere l'esposizione di UBS sul mercato ipotecario *subprime* negli USA è stata inoltrata per iscritto alla banca all'inizio di febbraio 2007. A Londra il *Chief Risk Officer* dell'*investment bank* di UBS informa i rappresentanti della CFB che l'*investment bank* avrebbe beneficiato del peggioramento del mercato ipotecario statunitense avendo costituito posizioni corte (*short*) maggiori.	CFB, UBS	Rapporto della FINMA del 14.9.2008, pag. 23, verbale CET-N del 25.2.2008, Zuberbühler, verbale CET-S del 14.1.2008, Haltiner
20.	marzo 2007	Il potenziale di rischio proveniente dal mercato americano dei subprime aumenta: a metà marzo 2007 la direzione di *Dillon Read Capital Management (DRCM)*, un'unità interna di asset management alternativo istituita da UBS nel 2005, annuncia un aumento delle perdite che scatena discussioni, analisi e valutazioni interne.	UBS	UBS, *Shareholder Report*, pag. 9
21.	marzo 2007	In seguito alla valutazione annuale del settore finanziario effettuata dal FMI, la CFB si dichiara favorevole a prendere in considerazione un ulteriore supplemento di fondi propri nell'ambito del secondo pilastro di Basilea II, conformemente alle raccomandazioni del FMI.	CFB	Cronologia FINMA n. 21
22.	marzo 2007	Il CEO di UBS rifiuta la limitazione del totale di bilancio dell'*investment bank* chiesta dal *Group Treasury*.	UBS	UBS, *Shareholder Report*, pag. 26
23.	marzo 2007	La CFB e la BNS varano un progetto di riforma della normativa sulla liquidità delle grandi banche.	BNS, CFB	BNS, Rendiconto 2007 Cronologia FINMA n. 24.
24.	fine aprile 2007	Il consiglio di amministrazione di UBS chiude il *DRCM* e reintegra le strategie d'investimento interessate nell'*investment bank*. Gli ammortamenti legati al settore subprime effettuati dal *DRCM* ammontano in questo momento a 430 milioni di dollari USA.		UBS, *Shareholder Report*, pagg. 18 e 31
25.	1.5.2007	Discussione DFF-CFB: su iniziativa della CFB ha luogo per la prima volta ai massimi livelli una discussione formale tra il DFF e la CFB. L'argomento inerente alla preparazione a una crisi delle grandi banche non è all'ordine del giorno.	CFB, DFF	Cronologia FINMA n. 25
26.	3.5.2007	UBS realizza un utile di 3275 milioni di franchi nel primo trimestre (stesso periodo dell'anno precedente: 3504 mio. di franchi).	UBS	UBS, comunicato stampa del 3.5.2007
27.	23.5.2007	Firma di un *Memorandum of Understanding (MoU)* sulla collaborazione tra BNS e CFB. Scopo: rafforzamento della vigilanza sui mercati finanziari.	BNS, CFB	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, comunicato stampa della BNS, cronologia FINMA n. 26

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
28.	23./24.5.2007	A fine maggio 2007 la CFB e la BNS organizzano una riunione speciale dedicata ai rischi nel sistema finanziario/*stress test*, nel corso della quale UBS e CS presentano i loro scenari di crisi, che nel caso peggiore causerebbero la perdita di un risultato trimestrale. Confermano i risultati del FSAP *Banking System Stress Testing* del FMI del febbraio 2007, secondo cui il settore bancario svizzero risulta essere in grado di opporre resistenza a diversi shock macroeconomici e le due grandi banche dispongono di grande liquidità e sono stimate molto resistenti agli shock. Ciononostante la CFB e la BNS decidono di esaminare i limiti di aggravio delle grandi banche tramite ulteriori test di stress secondo le direttive delle autorità.	CFB, BNS, CS, UBS	FINMA, *Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»*del 14.9.2009, pag. 33 seg.
29.	giugno 2007	Rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2007 – Per la prima volta la BNS si riferisce esplicitamente al mercato *subprime* americano e non esclude che i problemi presenti sul mercato ipotecario statunitense all'inizio del 2007 rappresentino i primi sintomi di una crisi più profonda del mercato immobiliare. La BNS ritiene che il rischio di mercato di UBS nel 2006 è fortemente aumentato rispetto all'anno precedente. Attira inoltre l'attenzione sui maggiori rischi legati all'incremento del bilancio e al forte aumento del grado di indebitamento delle grandi banche, ossia alla loro esposizione sul mercato immobiliare statunitense. La BNS sottolinea quanto sia importante che le banche migliorino la qualità delle informazioni fornite in relazione ai loro rischi.	BNS	BNS, *Financial Stability Report* 2007, pagg. 23 + 53. Lettera del DFF del 4.5.2009
30.	26.6.2007	Comitato d'indirizzo KLL[1]: discussione e approvazione dei nuovi progetti parziali e discussione dei workshop comuni con il FMI e la *Federal Reserve*. [1] Di regola le riunioni del comitato d'indirizzo KLL si svolgono senza il capo del DFF e il presidente della BNS. Sono invece presenti, salvo eccezioni, gli altri membri dei tre livelli di organizzazione.	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
31.	giugno, luglio 2007	Caduta dei prezzi di titoli sopravvalutati non coperti da ipoteche di prima qualità. Numerosi *hedge fund* crollano. L'estensione dei rischi/dell'esposizione di grandi banche internazionali – segnatamente di grandi banche svizzere – nel segmento dei *subprime* statunitensi è ancora ampiamente sconosciuta.		BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*
32.	6.7.2007	UBS annuncia la sostituzione del proprio *CEO* (M. Rohner succede a P. Wuffli)	UBS	UBS, *Shareholder Report*, pag. 6
33.	fine luglio 2007	L'*investment bank* di UBS identifica problemi legati al mercato *subprime* americano. Primi segnali di una crisi di liquidità.	UBS	UBS, *Shareholder Report*, pag. 35
34.	6.8.2007	Il *CEO* e il *Chairman's office* di UBS sono informati dei problemi legati al mercato *subprime*.	UBS	UBS, *Shareholder Report*, pag. 35

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
35.	agosto 2007	La CFB attiva «l'allarme giallo» di crisi. Il monitoraggio delle grandi banche e la collaborazione con la BNS sono intensificati: la priorità è data all'evoluzione delle entrate, dei fondi propri, della liquidità, alla valutazione delle posizioni problematiche illiquide, agli *stress test* concreti sulle concentrazioni di rischi, all'identificazione di focolai d'infezione, all'eliminazione di posizioni problematiche e alla comunicazione pubblica da parte delle banche e delle autorità.	CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 36
36.	agosto 2007	La BNS rafforza il monitoraggio dei mercati finanziari e della situazione delle due grandi banche elvetiche in collaborazione con la CFB; per consolidare la situazione del sistema finanziario in termini di capitali disponibili, la BNS, assieme alla CFB, raccomanda alle banche di aumentare il più rapidamente possibile il loro capitale proprio. Chiede allo stato maggiore di crisi di prevedere tutte le misure necessarie nel caso in cui le banche si trovassero in difficoltà. L'attenzione è focalizzata sulle grandi banche, per le quali vengono elaborati diversi scenari.	BNS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth
37.	9.8.2007	Data in cui risulta chiaro che il mercato interbancario è oggetto di una crisi di sfiducia; i tassi dei crediti interbancari, paragonati al tasso ufficiale di riferimento delle banche centrali, aumentano infatti considerevolmente in tutto il mondo, ma soprattutto negli Stati Uniti. In numerosi mercati la liquidità si esaurisce.	USA	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*
38.	9./10.8.2007	La BNS e altre banche centrali iniziano, temporaneamente e in via eccezionale, a rifornire di liquidità i mercati (motivo: crisi del mercato *subprime* statunitense).	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität 2008*
39.	14.8.2007	UBS realizza un utile di 5622 milioni di franchi nel secondo trimestre (stesso periodo dell'anno precedente: 3147 mio. di franchi).	UBS	UBS, comunicato stampa del 14.8.2007
40.	18.8.2007	Allarme sul fronte degli utili di UBS sulla base dei risultati del secondo trimestre; se le condizioni turbolente continuano, la banca prevede un risultato assai mediocre nel settore dell'investment banking.	UBS	UBS, *Shareholder Report* pag. 6
41.	20.8.2007	Incontro CFB-UBS. Il *CEO* di UBS fornisce le cifre aggiornate del conto economico. Secondo Marcel Rohner, la ragione principale all'origine della situazione momentanea di UBS risiede nel fatto che all'*investment bank* interno a UBS è stato accordato un tasso di rifinanziamento troppo basso e poco differenziato (inferiore al Libor). Riassumendo, la CFB constata che il problema di UBS SA è stato identificato, che la sua liquidità non è ancora pregiudicata, ma potrebbe diventare un problema in futuro. Da questo preciso momento la CFB (divisione Grandi banche) realizza che UBS è in serie difficoltà.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n. 35 Risposte scritte di D. Sigrist, 30.10.2009
42.	22.8.2007	Seduta del Consiglio federale: il capo del DFF informa sulla situazione del mercato immobiliare negli USA.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
43.	24.8.2007	La CFB viene informata di un'esposizione netta di UBS sul mercato dei *subprime* pari a 53,1 miliardi di franchi al 24.8.2007 (incluso *DRCM*).	CFB	Ip. Müller 09.3775, rapporto FINMA *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht* del 14.9.2009, pag. 23
44.	29./30.8.2007	Seduta della CFB (con la partecipazione della BNS). In una prima fase si tratta di ottenere regolarmente dalle grandi banche informazioni il più affidabili possibile concernenti la valutazione dei rischi e i risultati degli *stress test*. Occorre intensificare a tutti i livelli la collaborazione tra CFB e BNS. Decisione preliminare volta ad aumentare le esigenze in materia di fondi propri delle grandi banche conformemente a Basilea II dal 120% al 130% in previsione delle prime perdite di 2–3 miliardi di franchi attese da UBS.	CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 37–39
45.	inizio settembre	La CFB informa l'AFF delle perdite attese da UBS nel terzo trimestre 2007.	CFB, DFF	Cronologia FINMA n. 40
46.	17.9.2007	Nazionalizzazione della banca inglese *Northern Rock* diventata illiquida. La corsa agli sportelli (*bank run*) della *Northern Rock* inglese nel settembre 2007 mostra che il programma messo a punto dalla BNS per garantire l'erogazione di liquidità in situazioni di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance, ELA*) a banche solvibili, rilevanti per la stabilità del sistema, contro costituzione in pegno di portafogli ipotecari svizzeri può rivelarsi controproducente a causa del suo effetto stigmatizzante.	*Northern Rock*	Cronologia FINMA n. 41
47.	18.9.2007	Incontro tra la CFB e l'UBS *Chairman's Office*. Oggetti della discussione: *Dillon Read Capital Management* e sostituzione del *CEO*, rischi di mercato e rischi legati ai crediti, liquidità. UBS spiega il meccanismo delle cartolarizzazioni di crediti ipotecari (*CDO, resecurisation*).	CFB, UBS	Cronologia FINMA n. 42
48.	27.9.2007	Seduta della CFB. Si decide di fare il punto sulla situazione delle grandi banche una volta al mese. La CFB si interroga se occorra informare il governo. Il capo del DFF, però, è già informato.	CFB	Cronologia FINMA n. 45
49.	ottobre 2007	*Financial Stability Forum (FSF)*: formulazione di raccomandazioni (in collaborazione con la Svizzera) in vista dell'adozione di misure concrete per lottare contro la crisi finanziaria che si stava profilando.	FSF	CF, Messaggio concernente un pacchetto di misure
50.	1.10.2007	Allarme sul fronte degli utili UBS per il terzo trimestre 2007 e comunicazione di una perdita di 4,2 miliardi di franchi. L'agenzia *Standard & Poor's (S&P)* abbassa il rating di UBS e comunica contemporaneamente diversi cambiamenti a livello dirigenziale (Rohner p. es., oltre alla sua funzione di *CEO*, diventa anche *Chairman* e *CEO* dell'*investment bank* al posto di H. Jenkins).	UBS	UBS *Shareholder Report* pag. 6 UBS, comunicato stampa dell'1.10.2007

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
51.	novembre 2007	Modalità di crisi della CFB: «allarme rosso».	CFB	Cronologia FINMA n. 49
52.	1.11.2007	Seduta della CFB. UBS è praticamente rimasta priva di fonti di liquidità e annuncia alla CFB ulteriori perdite. Si discute il fatto che UBS comunica le perdite a tappe e, apparentemente, non sia stata in grado di anticiparle. La CFB vuole discutere questo tipo di politica con UBS.	CFB	Cronologia FINMA n. 48
53.	21./22.11.2007	Seduta della CFB. La CFB (con la partecipazione della BNS) decide di domandare a UBS di preparare correttivi per il caso in cui i fondi propri si trovassero al di sotto della soglia richiesta del 120%/130%.	CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 53
54.	28.11.2007	Seduta del Consiglio federale: il presidente della BNS informa sui *subprime*.	CF, BNS	Cronologia DFF 13.8.2009
55.	29.11.2007	Discussione istituzionalizzata tra il DFF e la CFB. Tra i vari punti all'ordine del giorno figurano le turbolenze sui mercati finanziari (stato delle operazioni volte a farvi fronte – informazione CFB) e la strategia per la piazza finanziaria (masterplan del settore finanziario: reazione delle autorità – informazione DFF/CFB).	DFF, CFB	Cronologia FINMA n. 54
56.	7.12.2007	Seduta del Consiglio federale: il capo del DFF informa sugli ammortamenti di UBS pari a 10 miliardi di franchi.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009
57.	10.12.2007	Nell'ambito del monitoraggio rafforzato (BNS-CFB) si riconosce che UBS necessita di ammortamenti supplementari considerevoli. La banca annuncia nuovi ammortamenti (10 mia. di dollari); adotta misure volte a procurare nuovi fondi mediante prestiti obbligatoriamente convertibili in azioni (13 mia. di franchi); nel febbraio 2008 gli azionisti danno il loro assenso.	BNS, CFB, UBS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008, verbale CdG-N/S del 22.4.2009, Roth, UBS, comunicato stampa del 10.12.2007
58.	12.12.2007	Per la prima volta nella sua storia, la BNS mette a disposizione degli operatori del mercato liquidità in dollari come parte di un'operazione coordinata da più banche centrali (4 mia. di dollari USA per i mercati monetari svizzeri).	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
59.	18.12.2007	Riunione ordinaria della CFB e della BNS con UBS per fare il punto della situazione dopo la pubblicazione delle rettifiche di valore e delle misure prese da UBS il 10 dicembre 2007.	CFB, BNS, UBS	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
60.	18.12.2007	Colloqui a tre: DFF (capo e direttore dell'AFF), BNS (presidente) e CFB (presidente e direttore)	CFB, BNS, DFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
61.	19.12.2007	Seduta della CFB. A UBS viene concesso tempo fino a fine marzo per fornire un rapporto interno relativo a decorsi, cause e responsabilità. La CFB conferma la sua decisione preliminare di inasprire le esigenze in materia di fondi propri.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n. 61

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
62.	gennaio 2008	La BNS mette a disposizione dei mercati monetari svizzeri liquidità in dollari (4 mia. di dollari USA).	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
63.	gennaio 2008	La CFB avvia un'inchiesta sulle cause delle rettificazioni di valore effettuate da UBS nel 2007 su crediti statunitensi cartolarizzati, coperti in gran parte da ipoteche *subprime*. Il rapporto è pubblicato il 30.9.2008.	CFB	CFB – Rapporto subprime UBS, pag. 3
64.	23.1.2008	Lettera della CFB a UBS: qualità delle informazioni scarsa e inaccettabile, processi interni di UBS troppo lenti; la banca è pregata di rispettare le scadenze richieste quando si tratta di fornire informazioni.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n. 68
65.	29.1.2008	Colloqui a tre: la CFB e la BNS informano il capo del DFF sulla gravità della situazione di UBS e gli presentano opzioni strategiche nel caso in cui la situazione peggiorasse ulteriormente. Una ricapitalizzazione di UBS è opportuna e urgente. Un intervento della Confederazione potrebbe rivelarsi necessario se non si riuscissero a trovare capitali sul mercato.	CFB, BNS, DFF	Cronologia FINMA n. 69
66.	30.1.2008	UBS avvisa che potrebbero essere necessari ulteriori ammortamenti.	UBS	UBS, comunicato stampa del 30.1.2008
67.	14.2.2008	UBS conferma la perdita netta di 4,4 miliardi di franchi per il 2007.	UBS	UBS, comunicato stampa del 14.2.2008
68.	22.2.2008	Comitato d'indirizzo KLL. La CFB presenta al comitato d'indirizzo KLL un rapporto sulla crisi della grandi banche corredato da scenari e relazioni temporali, sul sostegno statale a soluzioni del settore privato e sulla salvaguardia delle operazioni in Svizzera, che approfondisce quattro varianti di intervento dello Stato (procedura di risanamento, garanzia sussidiaria per attivi tossici, ricapitalizzazione, separazione delle operazioni in Svizzera). Il comitato d'indirizzo KLL discute anche un documento della BNS intitolato «*Handlungsmöglichkeiten bei einem akuten Vertrauensverlust gegenüber der UBS: Positionspapier der Schweizerischen Nationalbank*». In caso di acuta crisi di fiducia il comitato d'indirizzo KLL ritiene che la soluzione migliore sia combinare un aiuto in forma di liquidità concesso dalla BNS e una ricapitalizzazione mediante fondi privati o, se necessario, pubblici.	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n. 72
69.	27.2.2008	Seduta della CFB. La CFB decide di chiedere a UBS di vendere parti del suo portafoglio ipotecario statunitense e di affrontare il tema dell'ulteriore consolidamento del suo capitale in occasione dell'assemblea generale ordinaria. Vengono trattate per la prima volta la sostituzione di Marcel Ospel quale presidente del consiglio di amministrazione e l'eventualità di esternalizzare determinate operazioni bancarie.	CFB	Cronologia FINMA n. 74

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
70.	27.2.2008	Un documento contenente la presa di posizione della CFB e della BNS completo di opzioni d'intervento è inviato al capo del DFF.	CFB, BNS, DFF	Cronologia FINMA n. 76
71.	27.2.2008	L'assemblea generale straordinaria di UBS approva la creazione di capitale azionario condizionale per l'emissione di un prestito obbligatoriamente convertibile.	UBS	UBS, comunicato stampa del 27.2.2008
72.	marzo 2008	La BNS e altre banche centrali del G10 annunciano misure coordinate per garantire la liquidità (la BNS mette a disposizione dei mercati monetari svizzeri liquidità per un importo pari a sei miliardi di dollari americani).	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
73.	4.3.2008	Risposta del DFF al documento del febbraio 2008: il DFF attira per iscritto l'attenzione della BNS e della CFB su diverse questioni in sospeso e sui risvolti politici di un intervento statale.	DFF, CFB, BNS	Lettera del DFF del 4.5.2009
74.	13.3.2008	Comitato d'indirizzo KLL – La presa di posizione del DFF del 4.3.2008 è discussa dal comitato d'indirizzo e sono delegati mandati per il seguito dei lavori.	CFB, BNS, AFF	Lettera del 17.3.2008 del presidente della BNS e del presidente della CFB al capo del DFF
75.	17.3.2008	Lettera della BNS e della CFB al DFF (capodipartimento): i presidenti della BNS e della CFB lo ringraziano della sua presa di posizione e annunciano una versione riveduta e corretta del documento per la metà di aprile.	CFB, BNS; DFF	Merz, raccoglitore 1, n. 9
76.	19.3.2008	Seduta della CFB. Un'ulteriore, consistente ricapitalizzazione deve essere garantita dalla banca che deve inoltre realizzare una riduzione effettiva di alcuni dei suoi attivi, in particolare statunitensi. La Commissione giunge inoltre alla conclusione che la posizione di M. Ospel quale presidente del consiglio di amministrazione non è più sostenibile e glielo comunica il giorno successivo tramite una sua delegazione. La BNS e il capo del DFF ne sono immediatamente informati.	CFB	Cronologia FINMA n. 83
77.	19.3.2008	Colloqui a tre: si fa il punto della situazione di UBS e si discute di alienazione di attivi.	CFB, BNS, DFF	Merz, raccoglitore 1, n. 10
78.	20.3.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa. Punti all'ordine del giorno: situazione della banca, potenziali partner per trovare soluzioni nel settore privato (prima valutazione dal punto di vista delle autorità), presentazione e valutazione di quattro possibilità di aiuto statale, presentazione e analisi del sostegno alla B*ear Stearns* da parte della *Fed*, analisi approfondita della possibilità di una presa a carico dei rischi da parte dello Stato.	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
79.	fine marzo 2008	L'AFF redige un *non paper* all'attenzione del capo del DFF sulle possibilità di intervenire nel caso in cui UBS dovesse far fronte a un'acuta crisi di fiducia.	DFF/AFF	Lettera del DFF del 4.5.2009

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
80.	primavera 2008	La BNS prepara due opzioni dettagliate per le transazioni (progetti Pink e Rosa). «Pink» prevede un prestito consistente della BNS a UBS, «Rosa» l'acquisto definitivo di titoli di attivi illiquidi di UBS.	BNS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth
81.	1.4.2008 (o 30.3.2008)	Colloqui a tre: si fa il punto della situazione di UBS e si discute di alienazione di attivi, eventuale rilevamento di UBS e partenza di Ospel (Kurer PCA ad interim).	CFB, BNS, DFF	Merz, raccoglitore 1, n. 13 Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
82.	1.4.2008	UBS annuncia perdite lorde e ammortamenti di 19 miliardi di dollari USA su posizioni in relazione con crediti ipotecari americani nonché una perdita netta di 12 miliardi di franchi per il primo trimestre. UBS informa di un aumento ordinario di capitale di 15 miliardi di franchi (sottoscritto integralmente da un consorzio di banche) e della partenza del presidente del suo consiglio di amministrazione il 23 aprile 2008.	UBS	UBS, comunicato stampa del 1° aprile 2008, cronologia FINMA n. 91
83.	1.4.2008	Alla sua conferenza stampa annuale la CFB annuncia l'intenzione di inasprire in modo consistente le esigenze minime in materia di fondi propri poste alle grandi banche per ovviare al problema «*too big to fail*» e di considerare inoltre l'introduzione di un *leverage ratio*. La CFB e la BNS costituiscono in seguito un team comune incaricato di sviluppare un nuovo regime di fondi propri a cui saranno soggette le grandi banche.	CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 88, relazione di Daniel Zuberbühler sulla crisi mondiale del credito e sulle conseguenze per la vigilanza bancaria, tenuta l'1.4.2008 in occasione della conferenza stampa annuale della CFB
84.	1.4.2008	Invio del *non paper* dell'AFF alla BNS e alla CFB con lettera di accompagnamento del capo del DFF.	AFF, DFF, CFB	Lettera del DFF del 4.5.2009, cronologia FINMA n. 87, Merz, raccoglitore 1, n. 22
85.	2.4.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa. Discussione delle misure previste da attuare in caso di situazioni di crisi e discussione del *non paper* dell'AFF.	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
86.	2.4.2008	Seduta del Consiglio federale. Il capo del DFF informa sulle ulteriori rettifiche di valore effettuate da UBS negli Stati Uniti.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009
87.	aprile 2008	La BNS mette nuovamente a disposizione dei mercati monetari svizzeri liquidità per un importo di sei miliardi di dollari a titolo temporaneo.	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
88.	15.4.2008	Il *Financial Stability Forum FSF* pubblica il suo rapporto finale completo di un catalogo di raccomandazioni per contrastare la crisi finanziaria (redatto con la partecipazione della Svizzera).	FSF	CF, Messaggio concernente un pacchetto di misure, *FSF*, comunicato stampa

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
89.	17.4.2008	Colloquio del capo del DFF con M. Ospel e P. Kurer. Minaccia principale: destabilizzazione di UBS da parte di Luqman Arnold oppure rilevamento amichevole/ostile di UBS o di sue parti; non si esclude la costituzione di nuovi accantonamenti, ma senza necessità di capitale.	UBS, DFF	Merz, raccoglitore 1, n. 15
90.	21.4.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa. Si discute l'organizzazione KLL. Nella «fase verde» l'iniziativa spetta alla CFB, mentre nella «fase rossa» passa alla BNS o all'AFF, sempre che la Confederazione risulti coinvolta dal profilo politico. Ulteriori punti di discussione: *non paper* dell'AFF e seguito delle operazioni. Il documento si prefigge di illustrare le possibilità di intervenire in caso di crisi delle grandi banche e funge da base per le decisioni politiche necessarie.	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
91.	22.4.2008	Seduta della CFB. La CFB chiede a UBS di presentare il nuovo orientamento strategico della banca e minaccia di esigere fondi propri supplementari se, al più tardi entro la fine di giugno 2008, non disporrà di un piano dettagliato per i sistemi informatici e i punti deboli identificati (controllo dei rischi, reporting, *governance* ecc.) e se l'attuazione di tale piano non sarà stata avviata. La CFB intende inoltre esigere la presentazione di un piano concreto per il trasferimento dei rischi di posizioni ipotecarie statunitensi importanti entro la fine di aprile 2008.	CFB,	Cronologia FINMA n. 99
92.	23.4.2008	Peter Kurer è nominato nuovo presidente del consiglio di amministrazione di UBS dall'assemblea generale.	UBS	UBS, comunicato stampa del 23.4.2008
93.	maggio 2008	La BNS aumenta il volume delle sue misure di liquidità a 12 miliardi di dollari USA.	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
94.	6.5.2008	UBS, primo semestre 2008. Le posizioni collegate al mercato americano dei *subprime* sono state ridotte del 60% dal terzo trimestre 2007 sia mediante alienazioni sia mediante ammortamenti.	UBS	UBS, comunicato stampa del 6.5.2008, Merz, raccoglitore 1, n. 20
95.	7.5.2008	Lettera della BNS al DFF (capodipartimento): presa di posizione sul *non paper* dell'AFF del 1° aprile (possibilità di intervenire nel caso in cui una grande banca perda la fiducia della sua clientela).	BNS, DFF	Merz, raccoglitore 1, n. 22
96.	8.5.2008	La Direzione generale della BNS approva i lavori preparatori dei due progetti «Pink» e «Rosa» a sostegno di UBS.	BNS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
97.	13.5.2008	Discussione istituzionalizzata tra la CFB e il DFF concernente in particolare la crisi dei mercati finanziari: efficacia delle misure prese a livello nazionale/internazionale, informazioni sugli interventi parlamentari e sui colloqui con le Commissioni (info CFB) nonché dialogo sulla strategia della piazza finanziaria (STAFI). Stato di avanzamento dei lavori (info DFF).	DFF, CFB	Lettera del DFF del 4.5.2009, cronologia FINMA n. 101
98.	19.6.2008	Rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2008. La BNS sottolinea che le grandi banche svizzere continuano a essere esposte a rischi di credito e di mercato internazionali. Nel rapporto si afferma che occorre inasprire le prescrizioni destinate alle grandi banche in materia di fondi propri e di liquidità. Nel settore dei fondi propri, oltre a rendere più severe le esigenze in funzione dei rischi, si prevede di introdurre un tetto minimo per la quota di capitale proprio (*leverage ratio*). A questo scopo occorre che le banche diventino più trasparenti e migliorino la loro gestione dei rischi.	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2008
99.	21.5.2008	UBS vende al gestore di patrimoni *BlackRock* valori patrimoniali collegati al mercato ipotecario statunitense per 15 miliardi di dollari.	UBS	UBS, comunicato stampa del 21.5.2008
100.	23.6.2008	Lettera della BNS alla CFB: la BNS si rallegra dell'iniziativa della CFB di inasprire le esigenze in materia di fondi propri poste alle grandi banche allo scopo di proteggere meglio l'economia e la piazza finanziaria svizzere dai rischi che le grandi banche possono rappresentare per il sistema.	BNS, CFB	Cronologia FINMA n. 109, cronologia aggiornata dalla FINMA del 15.4.2010 – n. 91
101.	25.6.2008	UBS presenta alla CFB un piano (*remediation plan*) volto a migliorare la gestione dei rischi e del controllo che induce a credere che i problemi saranno risolti entro la fine dell'anno. UBS sottopone alla CFB un piano in tredici punti che tratta, tra l'altro, il nuovo orientamento del consiglio di amministrazione.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n. 111
102.	estate 2008	La Commissione delle finanze del CS discute, in occasione dell'entrata in materia su preventivo e piano finanziario, degli scenari pessimisti («*bad case*») e si accerta presso il Consiglio federale che decisioni di massima siano state debitamente preparate.	CdF	Dibattito parlamentare sul pacchetto di misure

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
103.	2.7.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa. Punti all'ordine del giorno: 1. informazione CFB/BNS sulla situazione delle grandi banche; 2. Informazione CFB su piani di ricapitalizzazione; 3. informazione BNS su progetti *Asset Purchase/Asset Swap*; 4. informazione CFB/DFF sul seguito delle operazioni relative alla riforma del regime dei fondi propri delle grandi banche; 5. informazione BNS/CFB sulla riforma della regolamentazione in materia di liquidità; 6. livello di crisi KLL; 7. varie. I partecipanti ritengono all'unanimità di trovarsi ancora nella fase «rossa».	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
104.	3.7.2008	La proposta congiunta di CFB/BNS per un nuovo regime di fondi propri è sottoposta a CS e UBS con l'invito a pronunciarsi in merito entro metà agosto. CS contesta la base giuridica e si oppone segnatamente al *leverage ratio*. UBS riconosce in linea di principio l'utilità di un *leverage ratio*. Entrambe le banche temono di essere svantaggiate rispetto alla concorrenza e si esprimono a favore di azioni concertate a livello internazionale.	BNS, CFB, UBS, CS	Cronologia aggiornata dalla FINMA del 15.4.2010
105.	luglio 2008	La CFB esige dalle due grandi banche un rilevamento dettagliato dei modelli e delle strutture dei sistemi di compensazione e d'incentivazione.	CFB	Verbale CET 14.10.2008, Haltiner
106.	luglio 2008	L'AFF incarica il prof. Amman dell'Università di San Gallo di redigere una perizia sulla proposta di inasprire le esigenze in materia di fondi propri poste alle grandi banche svizzere.	DFF	Lettera del DFF del 4.5.2009
107.	luglio 2008	La CFB sottopone al comitato di Basilea la sua proposta di inasprire le esigenze in materia di fondi per CS e UBS. La proposta, dapprima rifiutata, viene presa nuovamente in considerazione a settembre di fronte all'aggravarsi della crisi in seguito al fallimento della *Lehman Brothers*.	CFB	CFB, Rapporto annuale 2008
108.	27.8.2008	Seduta della CFB. La direzione della CFB intende mettere UBS sotto pressione se entro fine settembre non sarà riuscita a fare chiarezza sulla struttura della *investiment bank*. La Commissione vorrebbe capire perché UBS esita circa il futuro della *investiment bank*.	CFB	Cronologia FINMA n. 123
109.	5.9.2008	L'AFF trasmette alla CFB, con copia alla BNS, la perizia redatta dal prof. Manuel Ammann su mandato dell'AFF sulla proposta di aumentare le esigenze in materia di fondi propri poste alle grandi banche svizzere.	AFF, CFB, BNS	Cronologia FINMA n. 125
110.	15.9.2008	*Lehman Brothers* dichiara fallimento e chiede la protezione dei creditori. Lo Stato non fa nulla per salvare l'impresa.	Lehman Brothers	

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
111.	19.9.2008	Seduta del Consiglio federale: il capo del DFF informa sulla crisi dei mercati finanziari negli Stati Uniti.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009
112.	19.9.2008	Il governo statunitense presenta il pacchetto di salvataggio (piano Paulson) a sostegno del mercato finanziario USA, che dal 2007 risente della crisi finanziaria. Il piano comprende misure per un valore di circa 700 miliardi di dollari USA specificate nel *«Troubled Assets Relief Program»* (programma di salvataggio dei valori patrimoniali a rischio).	USA	
113.	20.9.2008	I presidenti della CFB e della BNS contattano il capo del DFF e lo informano della gravità della situazione e della necessità di convocare immediatamente una seduta di crisi.	BNS, CFB, DFF	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth Cronologia FINMA n. 128
114.	20.9.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa – Discussione di diverse opzioni d'intervento. La riunione è motivata dal piano Paulson, annunciato dal governo statunitense il 19.09.2008 e la cui entrata in vigore è prevista per il 22.09.2008. Ci si interroga su che cosa accadrà alle banche svizzere se ne sono escluse.	BNS, CFB, AFF	Cronologia aggiornata dalla FINMA del 15.4.2010 – n. 105
115.	20.9.2008	Il capo del DFF subisce un collasso cardiocircolatorio ed è ricoverato in ospedale. Il capo del DFGP lo sostituisce.	DFF	
116.	21.9.2008	Riunione urgente di BNS e CFB con UBS. La BNS annuncia la sua disponibilità ad acquistare attivi illiquidi. Contemporaneamente si parla di ricapitalizzazione. L'assunzione di attivi dovrebbe essere subordinata, secondo la BNS, a un'iniezione di capitale per ragioni preventive. I rappresentanti di UBS tenteranno di trovare i capitali necessari sul mercato.	CFB, BNS, UBS	Cronologia FINMA n. 129
117.	21.9.2008	Il capo del DFGP, nella sua funzione di supplente del capo del DFF, è informato della situazione dal direttore dell'AFF, dal presidente della BNS e dal presidente e direttore della CFB.	BNS, CFB, DFF	Cronologia FINMA n. 130
118.	22.9.2008	Seduta straordinaria del Consiglio federale sulla crisi finanziaria. La supplenza da parte del capo del DFGP è decisa formalmente.	CF	Lettera della CaF dell'11.5.2009
119.	22.9.2008	La BNS contatta UBS per un'analisi approfondita della situazione. Dalla discussione emerge che lo scenario «Pink» (variante leggera) non entra più in linea di conto, mentre è necessario continuare a preparare lo scenario «Rosa» (variante pesante) per lanciare il progetto in versione migliore. Parallelamente UBS si dichiara d'accordo di procedere a una ricapitalizzazione di ulteriori sei miliardi di franchi.	BNS, UBS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
120.	24.9.2008	Supplemento di fondi propri per grandi banche. Il DFF informa la CFB che desidera un rinvio della decisione per consentire al Consiglio federale di discutere del proposto inasprimento delle prescrizioni in materia di fondi propri e di formarsi un'opinione. L'oggetto va sottoposto alla decisione della Commissione nella seduta di novembre.	CFB, DFF	Cronologia FINMA n. 133
121.	25.9.2008	Comitato d'indirizzo KLL. Incontro serale tra il comitato d'indirizzo KLL, il capo del DFGP e UBS nel Palazzo federale Ovest.	CFB, BNS, DFF, UBS	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
122.	26.9.2008	La BNS adotta misure per allentare le tensioni sui mercati monetari mettendo a disposizione liquidità in dollari USA.	BNS	BNS, comunicato stampa del 26.9.2008
123.	26.9.2008	Il capo del DFGP informa a voce il Consiglio federale delle misure previste per far fronte a una possibile crisi di UBS.	CF	Lettera del DFF del 4.5.2009
124.	30.9.2008	Rapporto della CFB sulla crisi dei *suprime* e sulle cause all'origine delle rettifiche di valore di UBS («*Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS AG*»).	CFB	Sito Internet della CFB
125.	1.10.2008	Il comitato d'indirizzo KLL (con la direzione della BNS al completo) prepara una nota informativa all'attenzione del Consiglio federale.	CFB, BNS, AFF	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
126.	2.10.2008	Seduta straordinaria del Consiglio federale. Il comitato d'indirizzo KLL informa direttamente il Consiglio federale della situazione e dei preparativi (sulla base di un documento interlocutorio del DFF del 2.10.08). In questo momento la partecipazione della Confederazione al capitale di UBS è ancora un'opzione. UBS spera di trovare sei miliardi di franchi sul mercato dei capitali.	BNS, UBS, CF	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, lettera della CaF dell'11.5.2009, lettera del DFF del 4.5.2009, cronologia FINMA n.141
127.	5.10.2008	Comitato d'indirizzo KLL + UBS. Preparazione di una ricapitalizzazione urgente da parte della Confederazione. La CFB, l'AFF e la BNS (direzione) incontrano UBS (P. Kurer, M. Rohner). Le speranze di UBS di trovare capitali sul mercato stanno per svanire. Il DFF è informato che urge una ricapitalizzazione da parte della Confederazione.	BNS, CFB, AFF, UBS	Lettera del DFF del 4.5.2009, Cronologia FINMA n.143
128.	10.10.2008	Comitato d'indirizzo KLL (con la direzione della BNS al completo): incontro con UBS	CFB, BNS, DFF, UBS	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS
129.	10.10.2008	La CFB e la BNS informano il capo del DFGP.	DFF, CFB, BNS	Cronologia FINMA n.146

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
130.	12.10.2008	Comitato d'indirizzo KLL (con la direzione della BNS al completo): incontro con UBS. Cambiamento di piani per quanto riguarda la ricapitalizzazione. La sera è definitivamente chiaro che la Confederazione deve iniettare capitali nella banca.	CFB, BNS, DFF, UBS	Cronologia FINMA n.147 Der Bund, 13.3.2010, intervista a P. Siegenthaler
131.	12.10.2008	Comitato d'indirizzo KLL (con la direzione della BNS al completo): incontro con CS. La grande banca segnala di non avere alcuna necessità di alienare attivi illiquidi. Comunica inoltre l'aumento della base di capitale proprio e, contemporaneamente, l'adempimento delle nuove esigenze in materia di fondi propri.	CFB, BNS, DFF, Credit Suisse Group (CSG)	Cronologia FINMA n.147
132.	13.–15.10.2008	Dal 13 al 15 ottobre la CFB, dopo essersi consultata con la BNS, negozia con CS i punti chiave del nuovo regime di fondi propri.	CFB, BNS, CSG	Cronologia KLL verificata dalla FINMA e dalla BNS, n. 32
133.	13.10.2008	Peter Kurer (UBS) informa la CFB che non è stato possibile reperire sul mercato i fondi necessari alla ricapitalizzazione e che risulta indispensabile che li fornisca la Confederazione.	CFB, UBS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, lettera del DFF del 4.5.09, cronologia FINMA n. 148
134.	13.10.2008	Lo stesso giorno il comitato d'indirizzo KLL informa la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici sugli sviluppi più recenti e discute i diversi punti del pacchetto di misure.	CFB, BNS, AFF, DFF, DFE, DFI	Cronologia FINMA n.148
135.	13.10.2008	La sera il comitato d'indirizzo KLL si riunisce.	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n.148
136.	14.10.2008	Lettera di UBS alla CFB e alla BNS sul trasferimento di attivi illiquidi a una società veicolo. Richiesta formale di UBS di attuare il pacchetto di misure. La BNS approva a condizione che la Confederazione ricapitalizzi UBS con sei miliardi di franchi.	UBS, BNS	Verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, rendiconto BNS 2008, cronologia FINMA n.149
137.	14.10.2008	Lettera della CFB alla BNS: «UBS – notwendige Massnahmen» (UBS – misure necessarie). La CFB informa la BNS che la stabilità di UBS è in pericolo se non si intraprenderà nulla nei giorni successivi. Raccomanda perciò di dare piena e immediata attuazione al progettato piano d'intervento. Conferma anche la solvibilità di UBS ai sensi della vigente regolamentazione.	CFB, BNS	Cronologia FINMA n.149, rendiconto BNS 2008
138.	14.10.2008	La Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici è informata dalla BNS e dalla CFB. (La CFB non è sicura che l'incontro abbia davvero avuto luogo.)	CFB, BNS, DFF, DFI, DFE	Cronologia FINMA n.149
139.	14.10.2008	La Delegazione delle finanze è convocata telefonicamente a una seduta straordinaria il 15.10.2008 pomeriggio.	DelFin	Dibattito parlamentare sul pacchetto di misure

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
140.	15.10.2008	La BNS segnala per iscritto al Consiglio federale la sua disponibilità ad attuare le misure, sempre che la Confederazione assicuri la ricapitalizzazione.	BNS, CF	Cronologia FINMA n.150
141.	15.10.2008	Lettera di UBS al Consiglio federale «*Erwerb durch die Schweizerische Eidgenossenschaft von bis zu 6 Mia. Mandatory Convertible Notes 2008 / 2011 der UBS*» (acquisizione da parte della Confederazione di *mandatory convertible notes* 2008/2011 di UBS per un importo massimo di sei miliardi di franchi). Prima di prendere una decisione, i consiglieri federali ascoltano singolarmente la BNS, il presidente della CFB e il direttore dell'AFF. Il mattino stesso il Consiglio federale decide il pacchetto di misure chiesto dal DFF per rafforzare il sistema finanziario svizzero.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009, verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, verbale CdG del 29.3.2010, Hildebrand, lettera del DFF del 4.5.2009
142.	15.10.2008	Seduta della Delegazione delle finanze. La DelFin approva le misure.	CF/DelFin	Lettera del DFF del 4.5.09, cronologia FINMA n. 151, cronologia DFF 13.8.2009
143.	15.10.2008	UBS e la BNS firmano un accordo di principio che stabilisce i valori di riferimento della transazione. UBS s'impegna a osservare le prescrizioni riguardanti i sistemi di rimunerazione che devono ancora essere stabilite in consultazione con la CFB. Il rilevamento degli attivi è subordinata alla condizione che i fondi propri di base siano aumentati di almeno sei miliardi di franchi.	BNS, UBS	Rendiconto BNS 2008
144.	16.10.2008	La terza ricapitalizzazione di UBS, quale compensazione per la perdita di capitale in seguito all'alienazione di attivi illiquidi alla società veicolo della BNS, avviene, in assenza di alternative sul mercato, mediante il prestito obbligatoriamente convertibile della Confederazione di sei miliardi di franchi. Il DFF e UBS firmano un *Letter Agreement* concernente il prestito obbligatoriamente convertibile. Informazione preliminare dei presidenti delle parti e conferenza stampa.	BNS, UBS, DFF, CF	Cronologia FINMA n.152, verbale CdG-S del 18.11.2008, Roth, cronologia DFF 13.8.2009, UBS, comunicato stampa del 16.10.2008
145.	16.10.2008	CS comunica un aumento di capitale di dieci miliardi di franchi, finanziato in parte mediante crediti, adempiendo in tal modo il nuovo regime dei mezzi propri prima della scadenza stabilita per il 2013. Questo vale sia per l'ammortizzatore ponderato in funzione dei rischi, che eccede del 100% il minimo richiesto ai termini di Basilea II, sia il *leverage ratio*, che soddisfa i requisiti minimi.	CS	Cronologia FINMA n.152
146.	20.10.2008	Informazione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale sul piano di misure.	CdF	Dibattito parlamentare sul pacchetto di misure
147.	29.10.2008	La CBS chiede a UBS di chiarire entro la metà di novembre 2008 la natura del finanziamento intermedio alla base dell'aumento di capitale e le cause nonché le possibili misure atte ad arginare le perdite della *investiment bank*.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n.158

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
148.	3.11.2008	Il capo del DFF riprende il suo lavoro alla direzione del dipartimento e in qualità di membro del Consiglio federale.	DFF	
149.	3.11.2008	Comitato d'indirizzo KLL. Soluzioni per garantire gli impegni delle banche.	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n.162
150.	5.11.2008	Il CF adotta il messaggio concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero. Il messaggio contiene misure per ricapitalizzare UBS e migliorare la protezione dei depositanti.	CF	DFF, comunicato stampa del 5.11.2008
151.	19.11.2008	Seduta della CFB. Decide di intervenire presso UBS per ottenere che la banca applichi un programma rigoroso di riduzione dei costi. La CFB inasprisce le prescrizioni in materia di fondi propri che UBS deve adempiere e la obbliga a presentare regolarmente una pianificazione del capitale a medio termine.	CFB, UBS	Cronologia FINMA n.166 + 167
152.	20.11.2008	La CFB si accorda con UBS e CS su un rialzo dei fondi propri e sull'introduzione di un *leverage ratio*. Le nuove esigenze sono fissate in una decisione e devono essere soddisfatti entro il 2013.	CFB	CFB, comunicato stampa del 4.12.2008, FINMA, *Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»* del 14.9.2009, pag. 42
153.	25.11.2008	Comitato d'indirizzo KLL + stato maggiore di condotta operativa. Valutazione della situazione dei mercati e degli istituti (soprattutto UBS e CS), soluzioni che garantiscano gli impegni bancari: discussione del documento STAF, regolamentazione dei sistemi di rimunerazione.	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n.168
154.	26.11.2008	Seduta straordinaria del Consiglio federale sulla crisi finanziaria.	CF	Lettera della CaF dell'11.5.2009
155.	26.11.2008	Costituita a Berna una società veicolo per gli attivi di UBS (SNB StabFund). Il trasferimento di attivi per un ammontare massimo di 60 miliardi di dollari USA deve avvenire entro la fine di marzo 2009.	BNS	BNS, comunicato stampa del 26.11.2008
156.	26.11.2008	Il DFF e UBS firmano un accordo concernente un prestito obbligatoriamente convertibile.	DFF	Cronologia DFF 13.8.2009
157.	27.11.2008	Lettera della CFB al capo del DFF: valutazione della situazione di UBS e CS (situazione dei ricavi, dei fondi propri, liquidità e nuovi depositi).		
158.	27.11.2008	Il DFF e UBS firmano il *Pricing Supplement* relativo al prestito obbligatoriamente convertibile.	DFF, CFB	Cronologia DFF 13.8.2009
159.	4.12.2008	Il DFF e UBS sottoscrivono un *Amendment Agreement* relativo al prestito obbligatoriamente convertibile (differimento della liberazione dal 4.12.2008 al 9.12.2008).	DFF	Cronologia DFF 13.8.2009

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
160.	12.12.2008	Comitato d'indirizzo KLL	CFB, BNS, AFF	Cronologia FINMA n.170
161.	16.12.2008	Seduta straordinaria del Consiglio federale sulla crisi dei mercati finanziari e annuncio del capo del DFF della perdita trimestrale di 4,5 miliardi di franchi registrata da UBS.	CF	Lettera della CaF dell'11.5.2009, cronologia DFF 13.8.2009
162.	19.12.2008	Seduta della CFB. Decisioni relative a UBS: sulla base delle informazioni fornite dalla banca il 19.12.2008, la segreteria accerta se è necessario che la Confederazione proceda a un aumento di capitale per il primo trimestre 2009. La segreteria elabora un elenco di misure prioritarie comprendente anche le soglie d'intervento da raggiungere perché possa essere preso in considerazione un ulteriore aumento di capitale finanziato dai poteri pubblici. La CFB continua a esercitare pressione sulla banca perché riduca l'*investment banking*.	CFB	Cronologia FINMA n.173
163.	19.12.2008	SNB StabFund (società veicolo della BNS) rileva una prima tranche di attivi di UBS (per un controvalore di 16,4 mia. di dollari).	BNS	BNS, comunicato stampa del 19.12.2008
164.	da metà gennaio 2009	Il DFF informa regolarmente la Commissione dell'economia e dei tributi e la Commissione delle finanze di entrambe le Camere sugli sviluppi più recenti relativi al pacchetto di misure.	DFF	Cronologia DFF 13.8.2009
165.	28.1.2009	Seduta straordinaria del Consiglio federale: il presidente della Confederazione informa il Consiglio federale della perdita annuale di 21 miliardi di franchi registrata da UBS nel 2008.	CF	Cronologia DFF 13.8.2009
166.	da febbraio 2009	La BNS, su mandato e d'intesa con il DFF, conduce un monitoraggio della gestione dei rischi UBS *«on site»*.	BNS, DFF	Cronologia DFF 13.8.2009
167.	da febbraio 2009	La Confederazione, quale grande investitore di UBS, ha il diritto di partecipare a presentazioni e colloqui regolari di investitori. L'AFF è responsabile della preparazione e dell'attuazione di tali colloqui con UBS, il primo dei quali si è svolto il 13 febbraio 2009.	DFF	Cronologia DFF 13.8.2009
168.	3.2.2009	UBS: la FINMA decide di autorizzare gli elementi di rimunerazione variabili (1,8 mia. di franchi al massimo) per l'esercizio 2008.	FINMA, UBS	Risposta del CF, 09.3019, FINMA, comunicato stampa del 10.2.2009

N.	Data	Evento	Attore(i)	Fonte(i)
169.	10.2.2009	L'importo massimo del trasferimento di attivi di UBS alla StabFund è ridotto da 60 a 39,1 miliardi di dollari.	BNS	BNS, comunicato stampa del 10.2.2009
170.	16.6.2009	Rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2009. Secondo la BNS l'esposizione complessiva al rischio delle grandi banche rimane considerevole rispetto alla loro capacità di assorbire perdite. È dunque indispensabile che continuino a ridurre le loro posizioni di rischio, a rafforzare la dotazione in capitale proprio e a mantenere un'adeguata scorta di liquidità. La BNS ritiene che un *leverage* superiore a 20 non sia auspicabile in tempi favorevoli. Secondo la BNS è essenziale per il settore bancario svizzero che la problematica «*too big to fail*» sia risolta. Oltre a prescrizioni più severe per gli istituti di rilevanza sistemica, vede altre due opzioni: misure volte a semplificare la liquidazione di istituti di grandi dimensioni che operano a livello internazionale e misure (dirette e indirette) intese a ridurne la taglia. La BNS analizzerà in modo approfondito queste e altre opzioni possibili in collaborazione con la FINMA.	BNS	BNS, *Bericht zur Finanzstabilität* 2009
171.	26.6.2009	UBS annuncia un'emissione di capitale autorizzata di 3,8 miliardi di franchi.	UBS	UBS
172.	14.9.2009	Pubblicazione del rapporto FINMA sulla crisi dei mercati finanziari e sulla vigilanza degli stessi (Bericht «Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht»).	FINMA	FINMA, comunicato stampa del 14.9.2009

Base di confronto utilizzata dalle autorità svizzere

La base di confronto utilizzata nella perizia dei professori Tille e Wyplosz è rappresentata dai seguenti Paesi industrializzati:

- USA: primo mercato finanziario per importanza; qui ha avuto origine la crisi. Le autorità reagirono con inventiva e flessibilità, correndo tuttavia il rischio di commettere errori.
- Regno Unito: secondo mercato finanziario. Passò un po' di tempo prima che le autorità riconobbero la portata della crisi, ma poi si dimostrarono estremamente innovative.
- Eurozona: spazio economico d'importanza mondiale nel quale, in alcuni casi, le autorità hanno reagito alla crisi con notevole ritardo rispetto a Stati Uniti e Regno Unito. Se l'analisi della politica monetaria può essere di carattere globale, ovvero riguardare l'intera zona, la vigilanza sulle banche e sui mercati finanziari va valutata sia nell'ottica comunitaria che in quella nazionale, poiché la responsabilità delle regolamentazioni in materia è di ogni singolo Paese.
- Germania: i mercati finanziari sono di dimensioni relativamente modeste. Tuttavia, spiccano nel sistema finanziario alcune banche di taglia mondiale e una rete di banche regionali che presentano alcune somiglianze con le banche cantonali svizzere.
- Francia: la struttura del mercato finanziario è simile a quella tedesca; tuttavia, mancano le *Landesbanken* e lo Stato riveste un ruolo centrale.
- Spagna e Irlanda: due Paesi che hanno dovuto misurarsi con una crisi immobiliare interna, che ha minacciato direttamente le banche e gli istituti di credito ipotecario.
- Canada: mercato finanziario di taglia modesta ma perfettamente integrato nel mercato globale. Il sistema bancario canadese ha superato praticamente indenne la crisi e le autorità hanno reagito in modo rapido ed efficiente.

Mole di lavoro a carico dei supervisori; confronto fra vari Paesi

Fonte: Tille e Wyplosz.

La presente tabella riporta il numero delle banche nei Paesi elencati e il numero delle persone impiegate nel settore della vigilanza bancaria. I dati riguardanti l'estero sono della FSA[824], mentre le cifre concernenti la Svizzera sono il frutto di una valutazione basata sulle statistiche bancarie e sulle pubblicazioni della CFB e della FINMA. Nella tabella è altresì operata la distinzione fra grandi banche e il resto degli istituti attivi nel settore. Oltre al numero delle banche e dei supervisori, la tabella riporta il dato relativo al bilancio di tali banche.

Organico e mole di lavoro delle autorità preposte alla vigilanza

Indicatori	Svizzera	USA	Regno Unito	Spagna	Canada
Numero di banche (totale)	327	1 542	826	364	158
di cui grandi banche	2	16	39	12	8
Numero supervisori (totale)	139	2 085	197	310	89
per grandi banche	25	476	152	180	33
Bilancio (totale in miliardi)	3 080	14 775	13 135	5 023	1 522
grandi banche	1 885				
Numero banche per supervisore (totale)	2,35	0,74	4,19	1,17	1,78
grandi banche	0,08	0,03	0,26	0,07	0,24
altre banche	2,85	0,95	17,49	2,71	2,68
Miliardi di franchi per supervisore (totale)	22,2	7,1	66,7	16,2	17,1
grandi banche	75,4				
altre banche	10,5				

Osservazione: il numero dei supervisori in Svizzera è stimato come segue: nel rapporto annuale della CFB si parla di 194 impiegati, 139 dei quali (ossia il 72 %) è rappresentato da giuristi, economisti e contabili. Il numero dei supervisori nel settore della vigilanza sulle grandi banche (25) è fornito dalla FINMA.

Fonti:
- FSA: numero banche e supervisori (USA, Regno Unito, Spagna, Canada)
- IWF, *International Financial Statistics*: bilanci delle banche (*chartered banks* in Canada, istituti di credito nell'Unione europea, banche commerciali e di risparmio negli USA)
- Banca nazionale svizzera, Le banche svizzere nel 2008: numero di banche e bilancio.

824 *Financial Service Authority*, 2009, *The Turner review. A regulatory response to the global banking crisis*, Londra, marzo 2009.

Principali documenti di riferimento riguardanti la prima parte dell'inchiesta (crisi finanziaria)

BNS, *Prinzipien für risikoorientierte Vergütungssysteme*, 23.04.2009

BNS, *Finanzstabilitätsberichte, 2006–2009*

BNS, rapporti di gestione, 2006–2009

BNS, *Gutachten zur Rechtmässigkeit, unter dem Gesichtspunkt des Notenbankgesetzes, einer Beteiligung der Schweizerischen Nationalbank am Massnahmenpaket zur Stärkung des Finanzsystems («Transaktion mit der UBS»)*, 13.10.2008

CFB, rapporti di gestione, 2006–2008

CFB, *Subprime-Krise: Untersuchung der EBK zu den Ursachen der Wertberichtigungen der UBS*, 30.09.2008

Consiglio federale, rapporti di gestione, 2007–2009

Consiglio federale, messaggio del 5 novembre 2008 concernente un pacchetto di misure per rafforzare il sistema finanziario svizzero, FF *2008* 7731.

FINMA, rapporto annuale, 2009

FINMA, Crisi dei mercati finanziari e vigilanza, 14.09.2009

FSF, *Report of the FSF on Enhancing Market and Institutional Resilience*, aprile 2008

FMI, Switzerland: 2008 Article IV Consultation, Staff Report; *Country Report No. 08/170*, maggio 2008

FMI, Switzerland: 2007 Article IV Consultation, Staff Report; *Country Report No. 07/186*, giugno 2007

FMI, Switzerland: 2006 Article IV Consultation, Staff Report; *Country Report No. 06/202*, giugno 2006

FMI, Switzerland: *Financial System Stability Assessment update, Country Report No. 07/187*, giugno 2007

FMI, Switzerland: *Financial System Stability Assessment, Country Report No. 02/108*, giugno 2002

Geiger Hans, *Expertengutachten über das Verhalten der Finanzmarktaufsicht in der Finanzkrise zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*, 31.12.2009

Green David, *The Conduct of Financial Market Supervision during the Financial Crisis, Expert advice for the Federal Finance Administration*, gennaio 2010

Senior Supervisors Group (SSG), *Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008, Self-Assessment Template*, 21.10.2009

Tille Cédric e Wyplosz Charles, *La Suisse face à la crise: une comparaison internationale*, perizia per conto delle CdG, 13.02.2010.

UBS, *Summary of the Remediation Plan in Response to Issues Outlined in the Shareholder Report*, 12.08.2008

UBS, *Shareholder Report on UBS's Write-Downs*, 18.04.2008

Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale:

- verbale della seduta del 25 febbraio 2008
- verbale della seduta del 14 e 15 aprile 2008
- verbale della seduta del 15 e 16 maggio 2008
- verbale della seduta del 13 e 14 ottobre 2008
- verbale della seduta del 24 novembre 2008
- verbale della seduta del 12 e 13 gennaio 2009
- verbale della seduta del 9 e 10 febbraio 2009.

Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati:

- verbale della seduta del 14 e 15 gennaio 2008
- verbale della seduta del 30 e 31 ottobre 2008 (1ª parte)
- verbale della seduta del 30 e 31 ottobre 2008 (2ª parte)
- verbale della seduta del 20 novembre 2008 (legge sulle banche)
- verbale della seduta del 20 novembre (crisi dei mercati finanziari).

Commissione delle finanze del Consiglio nazionale:

- verbale della seduta del 24 e 25 maggio 2007
- verbale della seduta del 6 e 7 settembre 2007
- verbale della seduta del 21, 22 e 23 novembre 2007
- verbale della seduta del 5 e 6 maggio 2008
- verbale della seduta del 4 e 5 settembre 2008
- verbale della seduta del 12 novembre 2008
- verbale della seduta del 12, 13 e 14 novembre 2008
- verbale della seduta del 21 novembre 2008
- verbale della seduta del 29 e 30 gennaio 2009
- verbale della seduta del 26 e 27 febbraio 2009.

Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati:

- verbale della seduta dell'8 e 9 settembre 2008 (1ª parte)
- verbale della seduta dell'8 e 9 settembre 2008 (2ª parte)
- verbale della seduta del 10 novembre 2008
- verbale della seduta del 15 dicembre 2008
- verbale della seduta del 22 gennaio 2009
- verbale della seduta del 16 e 17 febbraio 2009
- verbale della seduta del 4 marzo 2009.

Utili netti e perdite di UBS e CS, suddivisi per anno e trimestre, in milioni di franchi (2005–2010)

	2005				2006				2007				2008				2009				2010
UBS*	14 029				12 257				–4384***				–19 697***				–2736				
CS**	5850				11 327				7760				–8218				6724				
	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1
UBS	2625	2147	2770	6487	3 504	3147	2199	3407	3275	5622	–830	–12 451	–11 535	–358	296	–8100	–1975	–1402	–564	1205	2202
CS	1910	919	1 918	1103	2604	2158	1892	4673	2729	3189	1302	540	–2148	1215	–1261	–6024	2006	1571	2354	793	2055

Fonte: rapporti trimestrali UBS e CS 2005–2010
* UBS: *Net profit attributable to UBS shareholders*
** CS: 2005–2008 *Net income*; 2009–2010 *Net income attributable to shareholders*
*** Secondo la panoramica *Group Timeseries 4Q09* altri risultati trimestrali e perdite annue più elevate: 2007: –5247, 2008: –21292 mio. CHF (vgl. http://www.ubs.com/1/g/investors/quarterly_reporting.html).

Elenco delle persone ascoltate

Altherr Hans	presidente della DelFin
Ambühl Michael	segretario di Stato del DFAE
Bandli Christoph	presidente del TAF
Calmy-Rey Micheline	consigliera federale, capo del DFAE
Casanova Corina	cancelliera della Confederazione
Couchepin Pascal	ex consigliere federale ed ex capo del DFI
Diethelm Markus	*Group General Counsel*, UBS
Geiger Hans	Professor Emeritus of Banking, *Swiss Banking Institute* (ISB), Università Zurigo
Giraudi Jürg	capo della Divisione degli affari internazionali, AFC, DFF
Grübel Oswald	UBS *Group CEO*, UBS
Haltiner Eugen	presidente del consiglio di amministrazione della FINMA; fino alla fine del 2008 presidente della CFB
Hess Eric	sostituto capo della Divisione degli affari internazionali, AFC, DFF
Hildebrand Philipp	presidente della BNS (dal 2010)
Karrer Alexander	ambasciatore, sostituto del segretario di Stato per le questioni finanziarie internazionali, DFF; fino al 28.2.2010 responsabile della Divisione delle questioni finanziarie internazionali e della politica monetaria dell'AFF in seno al DFF
Kuhn Hans	responsabile Questioni giuridiche e servizi, BNS
Kurer Peter	presidente del consiglio di amministrazione di UBS (2008–2009) e *Group General Counsel* (2001–2008)
Kurth Christoph	*Head Litigation Corporate Center*, UBS
Leuenberger Moritz	consigliere federale, capo del DATEC
Leupold Michael	direttore dell'UFG, DFGP
Leuthard Doris	presidente della Confederazione, capo del DFE
Maurer Ueli	consigliere federale, capo del DDPS
Merz Hans-Rudolf	consigliere federale, capo del DFF
Ospel Marcel	ex presidente del consiglio di amministrazione di UBS
Renggli Josef Philipp	capo della Sezione degli affari finanziari del DFAE
Rime Betrand	responsabile Stabilità finanziaria, BNS
Rohner Marcel	*CEO* di UBS (2007–2009) e *CEO Beyond Budgeting im Global Wealth Management & Business Banking* di UBS (*GWM & BB*, 2002–2007)
Roth Jean-Pierre	presidente della Direzione generale della BNS (fino a fine 2009)

Roth Urs Ph.	avvocato, presidente del consiglio di direzione e amministratore delegato dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
Schmid Samuel	ex consigliere federale ed ex capo del DDPS
Schumacher Hansruedi	ex capo di *NAM International* di UBS
Siegenthaler Peter	direttore dell'AFF, DFF
Sigrist Daniel	responsabile gruppo Grandi banche, FINMA
Strahm Rudolf	ex consigliere nazionale ed ex sorvegliante dei prezzi
Tille Cédric	prof. dott., *Graduate Institute for International and Development Studies*, Ginevra
Ursprung Urs	direttore dell'AFC, DFF
Widmer-Schlumpf Eveline	consigliera federale, capo del DFGP
Wyss Rudolf	capo dell'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale, UFG, DFGP
Ziswiler Urs	ambasciatore svizzero negli USA, DFAE
Zuberbühler Daniel	vicepresidente della FINMA; fino al 2008 direttore della CFB
Zulauf Urs	capo della divisione Servizi strategici e centrali della FINMA

Membri della segreteria delle CdG che hanno partecipato alla stesura del rapporto

- Beatrice Meli Andres, segretaria delle CdG e della DCG
- Christoph Albrecht, segretario supplente delle CdG e segretario del gruppo di lavoro
- Nicolas Grosjean, capo aggiunto del CPA
- Irene Moser, collaboratrice scientifica delle CdG
- Stefan Gross, collaboratore scientifico delle CdG
- Mikael Huber, collaboratore scientifico delle CdG

Elenco mozioni / postulati / raccomdandazioni

Mozione 1

Il Consiglio federale è incaricato di invitare regolarmente a colloquio il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Su richiesta del consiglio d'amministrazione della FINMA, possono aver luogo altri colloqui tra il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici.

Mozione 2

Il Consiglio federale è incaricato di presentare una revisione della LOGA che preveda un obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni. La forma scritta deve essere applicata anche per gli affari segreti e in caso di semplici informazioni orali. I verbali del Consiglio federale devono poter essere utilizzati come strumenti di gestione e garantire la tracciabilità delle deliberazioni e delle decisioni del Collegio governativo.

Mozione 3

Il Consiglio federale è incaricato di prevedere nella LOGA lo strumento delle delegazioni tripartite affinché in tutti gli affari importanti e trasversali creino un equilibrio tra il principio collegiale e il principio dipartimentale e migliorino le basi decisionali del Collegio governativo.

Mozione 4

Nel quadro dell'attuale riforma del Governo, il Consiglio federale è incaricato di decidere o di proporre misure concrete che gli permettono di gestire realmente gli affari importanti, in linea con la responsabilità generale che gli è attribuita in quanto autorità collegiale ed esecutiva suprema.

Mozione 5

Il Consiglio federale è incaricato di rivedere gli articoli 164 e 165 CP per estenderne il campo d'applicazione alle grandi imprese che, vista la loro importanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento con interventi dello Stato.

Postulato 1

Il Consiglio federale è incaricato di analizzare il ruolo definito a livello di legge delle società di revisione nelle loro verifiche di grandi banche e di presentare misure legali o altre misure per rafforzare il ruolo di tali società in termini di vigilanza sulle banche.

Postulato 2

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare approfonditamente in un rapporto dettagliato le questioni sollevate dal rapporto delle CdG sull'applicazione dell'articolo 271 CP come pure sulla compatibilità del QIA con il segreto bancario svizzero.

Raccomandazione 1

Le CdG invitano il Consiglio federale a definire il proprio ruolo e coinvolgimento nell'organizzazione di crisi. A tal scopo, il Consiglio federale stabilisce da quando e come debba essere informato e coinvolto attivamente nella gestione e nel controllo della crisi.

Raccomandazione 2

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare e a proporre, d'intesa con la FINMA e la BNS, le modifiche legislative che consentano, da un lato, di assegnare obiettivi pertinenti e precisi alle autorità preposte alla vigilanza dei mercati finanziari o alla stabilità finanziaria della Svizzera e, d'altro lato, di attribuire loro le competenze necessarie per conseguire detti obiettivi.

Raccomandazione 3

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare le misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi e a presentare un rapporto entro la metà del 2012.

Raccomandazione 4

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere, d'intesa con la FINMA e la BNS, le misure necessarie per ridurre al massimo i rischi legati all'isolamento *(groupthink)*.

Raccomandazione 5

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere le misure necessarie a chiarire il ruolo e le competenze delle diverse autorità nonché a garantire la trasparenza e l'ottimizzazione dei processi decisionali. La BNS e la FINMA devono svolgere un ruolo centrale nell'elaborazione di proposte e di misure. Scopo di questi miglioramenti è una collaborazione ottimale tra la BNS, la FINMA e il DFF.

Raccomandazione 6

Le CdG invitano il Consiglio federale ad accertare entro un anno che i processi e la nuova organizzazione della FINMA siano adeguati ai suoi compiti, che sia assicurata una comunicazione di qualità tra i suoi servizi e che sia garantito lo scambio di informazioni necessario allo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Raccomandazione 7

Le CdG invitano il Consiglio federale a studiare attentamente le raccomandazioni formulate dagli esperti Geiger e Green su incarico dello stesso Consiglio federale e a riferire entro fine 2010 sul seguito dato a tali raccomandazioni.

Raccomandazione 8

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire un sistema di gestione politico-strategica fondandosi sulle raccomandazioni delle CdG fatte in occasione di precedenti inchieste in materia (condotta politico-strategica da parte del Consiglio federale, affare Tinner, nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, ecc.).

Raccomandazione 9

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire, al suo livello, un efficace sistema di vigilanza e di individuazione precoce delle crisi.

Raccomandazione 10

Le CdG invitano la FINMA, considerata la portata della vertenza, a chiarire in che misura l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle violazioni del *QIA* da parte della banca e dei suoi collaboratori.

Raccomandazione 11

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti a verificare le disposizioni legali che disciplinano il discarico concesso dall'assemblea generale nel settore bancario.

Raccomandazione 12

Il Consiglio federale incontra regolarmente la direzione della BNS e adotta le misure necessarie perché la BNS abbia un acceso privilegiato al Collegio quando lo reputa necessario.

Raccomandazione 13

Le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che, per seguire gli affari importanti, in particolare quelli afferenti diversi dipartimenti, la Segreteria generale di questi ultimi venga adeguatamente coinvolta nel flusso di informazioni al fine di poter assumere la funzione di stato maggiore non solo del dipartimento, ma anche del capodipartimento.

Raccomandazione 14

Le CdG invitano il Consiglio federale a domandare sistematicamente, quando è chiamato a esaminare importanti questioni giuridiche, un'analisi fondata e una valutazione all'UFG.

Raccomandazione 15

Il Consiglio federale si dota delle risorse e dei mezzi necessari in modo da disporre rapidamente di verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari.

Raccomandazione 16

Il Consiglio federale adegua il suo sistema di supplenze alle esigenze di una attività di governo moderna. Esamina dunque la necessità e l'opportunità di coinvolgere regolarmente il o la supplente nell'attività ordinaria di ciascun dipartimento.

Raccomandazione 17

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti ad accordare, nell'ambito delle deliberazioni relative al progetto di riforma del Governo, particolare importanza alle misure volte a garantire che il Consiglio possa gestire i dossier importanti in modo efficace e consono alla sua responsabilità globale di autorità collegiale ed esecutiva suprema.

Raccomandazione 18

Le CdG invitano il Consiglio federale a far registrare dalla Cancelleria federale tutti i mandati impartiti dal Collegio governativo ai suoi membri e a implementare un sistema di controllo all'attenzione dell'intero Consiglio federale.

Raccomandazione 19

Le CdG invitano il Consiglio federale e UBS a provvedere o a creare i presupposti affinché

1. il modo in cui UBS – e in particolare il consiglio di amministrazione, la direzione del gruppo e l'ufficio di revisione – ha gestito al proprio interno la crisi dei subprime e le attività transfrontaliere negli Stati Uniti sia riesaminato in profondità (opportunità per UBS di presentare denunce penali e azioni di responsabilità, iscrizione all'ordine del giorno del discarico per gli anni dal 2007 al 2009 in occasione dell'assemblea generale del 15 aprile 2010, regolamenti di uscita dei quadri medi e alti ecc.);
2. sia fatta trasparenza sulla decisione del consiglio di amministrazione di UBS di rinunciare ad avviare procedimenti penali e civili contro i precedenti quadri di UBS;
3. la Confederazione, rispettivamente suoi organi dotati di personalità giuridica propria, vengano messi in grado, in quanto azionisti o gruppi di azionisti, di avviare procedimenti penali o civili (azioni di responsabilità) contro i consiglieri di amministrazione responsabili, i membri della direzione del gruppo responsabili e, se necessario, contro l'ufficio di revisione. A tale scopo occorre garantire che la Confederazione assuma il rischio del processo e le spese giudiziarie;
4. l'opinione pubblica sia informata sui risultati e sulle conclusioni essenziali di questi lavori.

Le CdG attribuiscono la massima importanza al fatto che l'esame sia effettuato in modo del tutto indipendente, per esempio da un gruppo di esperti imparziali.