

Compendio

1. Situazione iniziale

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

Inchiesta della CPI

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

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

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

Nella sua inchiesta la CPI ha distinto quattro fasi principali:

- la prima fase (gestione prima della crisi) copre gli eventi tra il 2015 e l'estate 2022 compresa, quindi prima della crisi vera e propria;
- la seconda fase (gestione nel primo stadio della crisi) dura dall'autunno 2022 a metà marzo 2023 e comprende i massicci deflussi di liquidità subiti da CS all'inizio di ottobre 2022, il passaggio delle autorità alla modalità di crisi e l'acuirsi della crisi sino a metà marzo 2023;
- la terza fase (gestione nella fase acuta della crisi) comprende gli eventi dal 15 al 19 marzo 2023, giorni in cui è stata negoziata e preparata la fusione;
- la quarta fase (attuazione della fusione d'urgenza) comprende l'esecuzione della fusione dopo il 19 marzo fino alla chiusura della transazione tra UBS e CS il 12 giugno 2023.

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

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

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

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

CS è stato colpito in misura minore dalla crisi finanziaria se paragonato ad altri istituti, tra cui UBS, rispetto ai quali era considerato un istituto bancario solido (v. n. 5.1.2). Gli onerosi riassetti strategici decisi dalla banca, in particolare per ridurre i rischi nell'investment banking, e le multe inflitte dai tribunali hanno tuttavia generato costi elevati che non hanno potuto essere coperti dai ricavi, rimasti al di sotto delle attese in diversi settori. Tra il 2010 e il 2022 CS ha quindi dovuto pagare circa 15 miliardi di franchi per multe, patteggiamenti e risarcimenti di danni. Nel contempo le retribuzioni variabili di CS sono rimaste sempre comprese tra 1 miliardo e 5 miliardi di franchi l'anno (v. n. 5.1.2), attestandosi nel complesso attorno a 39,8 miliardi di franchi. Nello stesso periodo dalla somma dei risultati annuali si è registrata una perdita totale di 33,7 miliardi di franchi. Dal 2012 il corso azionario è sceso al di sotto dell'indice bancario europeo e sul capitale proprio il mercato ha espresso valutazioni sempre peggiori.

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

Non da ultimo a causa di questi sviluppi negativi, nel 2021 e nel 2022 ci sono stati numerosi avvicendamenti nel consiglio di amministrazione e nel consiglio direttivo di CS. Nell'estate 2022 CS ha annunciato un nuovo riesame della sua strategia, il cui risultato doveva essere comunicato a fine ottobre 2022 (v. n. 6.1.2). All'inizio di ottobre 2022 il tweet di un giornalista australiano sul tracollo di una G-SIB ha scatenato una serie di speculazioni sul fatto che potesse trattarsi di CS, il che ha provocato ingenti deflussi di capitali dalla banca. La presentazione della nuova strategia a fine

mese è stata accolta senza entusiasmo dai mercati e non è riuscita a migliorare la situazione in modo duraturo.

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

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

Situazione iniziale

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

La revisione della legge sulle banche (LBCR) nel 2012 ha segnato l'inizio dello sviluppo della regolamentazione TBTF in Svizzera (v. n. 4.2.2). Nella LBCR riveduta e in diverse ordinanze, tra cui l'ordinanza sulla liquidità (OLiq), l'ordinanza sui fondi propri (OFoP) e l'ordinanza sulle banche (OBCR), sono state definite esigenze particolari per le banche di rilevanza sistemica relativamente a fondi propri, liquidità, ripartizione dei rischi e organizzazione. L'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF si è basato sugli standard internazionali (v. n. 4.1), in particolare sui cosiddetti standard di Basilea III del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) e sui principi guida del Financial Stability Board (FSB).

Vigilanza sulla stabilità del mercato finanziario svizzero – attori e coordinamento

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

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

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

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

Ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF

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

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

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

Monitoraggio della regolamentazione TBTF

In adempimento dell'articolo 52 LBCR, dal 2015 il Consiglio federale riferisce annualmente sulla regolamentazione TBTF in Svizzera mediante rapporti di valutazione (v. n. 5.2). Secondo la CPI, questi rapporti sono stati sommati fino al 2021 compreso (v. n. 9.1.1). In concreto mancavano una riflessione strategica sull'ulteriore sviluppo della regolamentazione TBTF e un riferimento alle raccomandazioni formulate nei rapporti precedenti. In questi anni il Consiglio federale ha peraltro rinunciato a una prospettiva esterna, il che ha prodotto tra l'altro un raffronto lacunoso tra la regolamentazione svizzera e gli standard internazionali. Il Consiglio federale è dunque esortato a migliorare tali aspetti (v. n. 9.1.2).

4. Vigilanza della FINMA negli anni antecedenti alla crisi

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

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

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

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

Filtro prudenziale

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

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

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

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

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

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

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

Procedimenti di enforcement

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

La CPI è del parere che, nei suoi procedimenti di enforcement, la FINMA abbia agito legalmente e nella maggior parte dei casi in modo adeguato ed efficace. Tuttavia deplora che, nonostante i numerosi procedimenti di enforcement, la FINMA non sia riuscita a imporre a CS una prassi commerciale conforme al diritto in materia di vigilanza. Alla Commissione risulta inoltre incomprensibile che, nonostante le numerose mancanze della banca, non sia stato possibile stabilire per esse una responsabilità causale. La CPI ha formulato una raccomandazione per migliorare l'efficacia dei procedimenti di enforcement (v. n. 11.1.1).

5. Compiti macroprudenziale della BNS negli anni antecedenti alla crisi

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

La CPI constata che, nel periodo oggetto dell'inchiesta, la BNS si è espressa periodicamente in merito all'attuazione della regolamentazione TBTF e alla situazione delle grandi banche nei suoi rapporti sulla stabilità finanziaria. Fino al 2021, la BNS

ha assegnato una valutazione analoga alle due grandi banche, ma a partire dal rapporto sulla stabilità finanziaria del 2022 ha differenziato il quadro di CS e ha discusso la sua situazione critica con la FINMA. In quel momento non sono state tuttavia adottate misure concrete, soprattutto non sono state fornite informazioni né al CC né all'OD (v. n. 11.3.1).

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

Nel marzo 2023 la BNS ha messo a disposizione di CS sostegni di liquidità per oltre 88 miliardi di franchi (sotto forma di ELA o ELA+), ma non sono stati sufficienti. CS avrebbe avuto la possibilità di procedere ai necessari preparativi per ricorrere a un volume più elevato di ELA ma, a quanto risulta alla CPI, non lo ha fatto. Tuttavia la BNS non aveva le competenze per imporre alle banche di rilevanza sistemica misure preparatorie prima del ricorso all'ELA. Tra ottobre e dicembre 2022 CS ha inoltre rinunciato per tre volte ad attingere all'ELA anche a causa dell'eventuale stigmatizzazione di cui sarebbe stato oggetto in considerazione dell'obbligo di dichiararlo. Per la CPI rimane da chiarire se la prassi della BNS in relazione alla concessione dei sostegni di liquidità e alle garanzie computabili non sia eccessivamente restrittiva. La Commissione riconosce la necessità di intervenire sia per ovviare alla mancanza di competenza della BNS di imporre misure preparatorie sia per evitare la stigmatizzazione del ricorso all'ELA e pertanto presenta una mozione al riguardo (v. n. 11.3.2).

6. Sorveglianza dei revisori da parte dell'ASR e della FINMA tra il 2015 e il 2023

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

Attività di sorveglianza dell'ASR

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

La CPI constata una sorveglianza nel complesso adeguata. L'alternanza tra RA e FA ha garantito un'appropriata gestione del rischio, tuttavia le decisioni in merito alla portata dei controlli effettuati sono documentate in modo incompleto. Ciò può comprometterne la trasparenza e il rigore e risulta particolarmente grave quando è stato sottoposto a controllo un importante mandato di audit come quello di CS. Nel caso di

CS, inoltre, non si è ravveduta la necessità di condurre un'ispezione completa in momenti decisivi, come il cambiamento della società di revisione avvenuto nel 2021.

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

Nella sua attività di verifica l'ASR si è inoltre basata sulla documentazione delle società di revisione, senza verificare direttamente i documenti di CS. Seppure corrisponda agli standard vigenti, tale metodo può penalizzare l'attendibilità della verifica, pertanto potrebbe essere necessario rivalutare il processo. Inoltre l'ASR ha verificato unicamente a campione se le misure che aveva disposto erano state attuate. Questo modo di operare non consente sempre di individuare lacune potenzialmente gravi, il che potrebbe limitare l'efficacia delle misure correttive e pregiudicare la qualità dei controlli svolti dalle società di revisione. Sarebbe necessario migliorare la trasparenza e la documentazione sistematica dei processi decisionali dell'ASR sulla portata delle ispezioni, soprattutto per gli istituti che presentano rischi. Infine, una verifica più rigorosa e sistematica delle misure correttive nei casi critici nonché una maggiore flessibilità e un migliore coordinamento della pratica ispettiva nelle situazioni di crisi renderebbero la sorveglianza più efficace. La CPI ha formulato raccomandazioni al riguardo (v. n. 11.2).

Ruolo della FINMA nella sorveglianza dei revisori

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

Collaborazione tra l'ASR e la FINMA

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

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

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

7. Vigilanza della Confederazione su FINMA, ASR e BNS

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

FINMA

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

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

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

ASR

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

Canali di scambio con la BNS

L'indipendenza della BNS nell'ambito della politica monetaria è sancita nella Costituzione. Il Consiglio federale ha principalmente facoltà di nomina e di autorizzazione. Il presidente della BNS incontra almeno una volta l'anno il collegio del Consiglio federale per discutere la situazione economica, la politica monetaria e questioni attuali di politica economica del Paese. La crisi di CS è stata tematizzata nell'incontro tenutosi nel novembre 2022 (v. di seguito).

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

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

Gestione dei rischi

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

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

Individuazione tempestiva delle situazioni di crisi

Strettamente correlata alla gestione dei rischi, l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi a livello di Consiglio federale è un compito attribuito alla Cancelleria federale (CaF) e presenta un intervallo di osservazione da un anno a un anno e mezzo. Ha il compito di identificare, analizzare e sorvegliare i rischi che potrebbero potenzialmente provocare una crisi rilevante per il Consiglio federale (n. 5.7.2).

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

9. Gestione della crisi a partire dall'estate 2022

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

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

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

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

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

Misure della BNS nella fase iniziale della crisi

In qualità di custode della stabilità del mercato finanziario, a partire dall'autunno 2022 anche la BNS ha adottato misure specifiche in relazione a CS e nell'ambito dei sostegni di liquidità. La BNS ha quindi rafforzato in particolare i preparativi per un ELA, chiedendo a CS di indicare altri attivi che potessero fungere da garanzia per la BNS in caso di ricorso all'ELA. I crediti proposti da CS non soddisfacevano tuttavia i criteri stabiliti dalla BNS che, dal giugno 2022, ha iniziato a svolgere un monitoraggio quotidiano della liquidità di CS (n. 6.2.2).

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

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

Prime informazioni al Consiglio federale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commissione è giunta a ritenere che i non-meeting erano limitatamente adeguati nell'ambito dell'organizzazione di crisi nel suo insieme, poiché erano scarsamente integrati nei lavori degli organi di gestione di crisi e il flusso di informazioni non era garantito. Gli incontri hanno nondimeno offerto un certo valore aggiunto, soprattutto

quello con il presidente del consiglio di amministrazione di UBS, poiché hanno consentito di delineare relativamente presto la soluzione dell'acquisizione. La Commissione ha formulato una raccomandazione affinché sia migliorata l'integrazione di questi non-meeting nei lavori ordinari delle autorità (v. n. 13.1.1).

Preparazione della fine dell'anno

Il 2 dicembre il collegio del Consiglio federale ha discusso nuovamente la situazione di CS, considerando anche il tempo di reazione a disposizione qualora CS avesse presentato alla BNS una richiesta di ELA. I membri del Consiglio federale hanno convenuto che dovevano garantire la reperibilità durante le festività (v. n. 6.3.5). Ulteriori informazioni sono seguite nelle sedute del Consiglio federale del 9 e 16 dicembre. Il capo del DFF ha riferito al Consiglio federale che la situazione di CS era stabile a un livello basso.

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

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

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

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

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

CS di preparare una vendita entro l'inizio di gennaio, tra l'altro con un elenco concreto di possibili acquirenti, la predisposizione di una «data room» virtuale e l'elaborazione dello scenario di un'acquisizione da parte di UBS in tempi brevi (v. n. 6.3.5).

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

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

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

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

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

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

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

Nel 2023 la nuova capo del DFF ha informato con una certa frequenza il Consiglio federale sulla situazione di CS. Inizialmente le informazioni sono state trasmesse ancora oralmente poi, il 1° febbraio 2023, è stato messo per la prima volta a disposizione un documento di lavoro sui vari scenari, seppure i contenuti rimanessero di carattere generale. Di conseguenza, le importanti analisi macroeconomiche svolte dalle autorità coinvolte non sono state tematizzate in seno al Consiglio federale fino alla crisi acuta del marzo 2023 (v. n. 6.4.3, 13.1.3, 13.2.3).

Sviluppo degli scenari percorribili tra ottobre 2022 e marzo 2023

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

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

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

Il PLB come misura necessaria nei diversi scenari

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

Il 2 novembre 2022 il Consiglio federale ha discusso l'introduzione anticipata di un PLB, dopo che il giorno precedente l'OD e il CC erano giunti alla conclusione che l'introduzione di un PLB mediante diritto di necessità doveva essere presa seriamente in considerazione in quel momento (v. n. 6.3.4). Dopo che la seduta straordinaria del Consiglio federale convocata per il 4 novembre 2022 era stata cancellata, la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale ha condotto analisi approfondite riguardo all'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità. L'UFG è stato coinvolto per chiarire alcune questioni giuridiche (v. n. 6.3.4). Il Consiglio federale ha infine rinunciato a introdurre un PLB nell'autunno/inverno 2022 poiché le autorità non ne hanno riconosciuto la necessità immediata e CS temeva che l'anticipazione di tale misura potesse avere ripercussioni negative sui mercati. I lavori preparatori per l'introduzione di un PLB in regime di diritto di necessità sono stati portati avanti nel 2023 dal gruppo di lavoro PLB, che ha presentato al CC i suoi risultati nel febbraio 2023, nel quadro dell'approfondimento degli scenari (v. n. 6.4.3).

Valutazione da parte della CPI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel pomeriggio è stato infine raggiunto l'accordo tra CS e UBS, dopodiché il Consiglio federale ha emanato il suo pacchetto di misure, che includeva in particolare una

garanzia della Confederazione a favore di UBS di 9 miliardi di franchi a copertura delle perdite e una garanzia alla BNS di 100 miliardi di franchi per l'erogazione di mutui a sostegno della liquidità di CS. La DelFin ha approvato i due crediti e ha trasmesso la sua decisione favorevole al DFF e alla CaF alle ore 17.47. Con un'ordinanza di necessità il Consiglio federale ha incaricato la FINMA di ordinare l'azzezzamento delle obbligazioni ATI.

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

Alcuni aspetti della gestione di crisi nella fase acuta

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

Coordinamento tra DFF, SFI, BNS e FINMA

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

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

Ruolo del Consiglio federale e suo coinvolgimento

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

Alle sedute hanno preso regolarmente parte i rappresentanti della FINMA, della SFI, della BNS e delle due banche. Il Consiglio federale ha così ottenuto informazioni di prima mano e si è potuto fare un quadro della situazione, il che era più che mai importante, poiché i tempi strettissimi ostacolavano la preparazione dei consiglieri federali alle sedute.

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

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

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

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

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

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

Scelta dello scenario

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

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

La CPI osserva inoltre che, nonostante la vasta portata dei suoi accertamenti, non è stato possibile stabilire con chiarezza se, qualora non fosse stata raggiunta un'intesa

tra CS e UBS, le autorità avrebbero proceduto a un risanamento, a una nazionalizzazione temporanea (TPO) o, addirittura, a una fusione forzata con UBS (v. n. 7.2). Sembra che le parti coinvolte non avessero raggiunto un accordo sul piano B.

Valutazione della soluzione raggiunta

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

Coordinamento con le autorità estere

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

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

Comunicazione del 19 marzo 2023

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

11. Panoramica degli aiuti finanziari messi a disposizione

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

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

Dopo il 19 marzo 2023, il DFF e UBS hanno convenuto esattamente gli attivi di CS che rientravano nella garanzia. Il contratto è stato firmato il 9 giugno 2023. UBS ha

resciso il contratto di garanzia l'11 agosto 2023, poiché non lo ha ritenuto più necessario dopo l'esame del portafoglio. Per questo contratto UBS ha versato alla Confederazione complessivamente 40 milioni di franchi.

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

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

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

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

12. Altri aspetti generali

Coinvolgimento di altri organi federali

Ufficio federale di giustizia

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

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

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

coinvolgimento dell'UFG, la Commissione invita il Consiglio federale a garantire, nell'emanazione del diritto di necessità, che l'UFG sia coinvolto tempestivamente e in modo costante e ad assicurare che le sue posizioni siano portate a conoscenza del Collegio governativo in forma adeguata (v. n. 14.2.1).

Commissione della concorrenza

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

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

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

Revisione parziale della legge sul Parlamento (LParl)

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

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

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

13. Interventi necessari dal punto di vista della Commissione

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

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

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