

POSIZIONE

Il tracollo di Credit Suisse – Misure

L'intervento operato da UBS per acquisire un Credit Suisse ormai in forte dissesto e le misure adottate contestualmente dalle autorità svizzere hanno garantito una stabilità immediata. La Svizzera è stata così in grado di sventare con le proprie forze il rischio di una crisi finanziaria internazionale. I depositi e i servizi bancari sono stati in ogni momento al sicuro.

Negli scorsi anni le banche svizzere hanno attraversato con successo una trasformazione fondamentale sotto il profilo normativo e oggi dispongono di cuscinetti di liquidità e di capitale notevolmente più elevati. E sono proprio queste condizioni che hanno permesso a UBS di rilevare Credit Suisse. La piazza bancaria svizzera appare quindi solida e ben posizionata nel confronto internazionale. Il quadro normativo in materia di *too big to fail* (TBTF) ha superato il test della realtà sotto aspetti essenziali, ma va analizzato nel suo complesso ed eventualmente adeguato in punti specifici.

L'analisi degli accadimenti che hanno portato al tracollo di Credit Suisse è ancora in corso. I primi risultati sono però già disponibili, e nei rapporti finora diffusi sono state formulate raccomandazioni specifiche per vari campi di intervento nella regolamentazione bancaria. Nel presente documento prendiamo posizione a tale riguardo.

In estrema sintesi

- Le banche svizzere apportano un contributo decisivo al tessuto economico e al benessere della popolazione elvetica. Affinché queste condizioni rimangano immutate anche in futuro, è indispensabile un quadro normativo altamente concorrenziale a livello internazionale.
- I fattori che lungo un esteso arco temporale hanno screditato la reputazione di Credit Suisse e hanno minato la fiducia nell'istituto, fino a sancirne il tracollo definitivo, sono ormai ampiamente noti. Le lacune palesi presenti nel quadro normativo attuale possono essere colmate con l'adozione di misure mirate.
- Dal nostro punto di vista le priorità sono in particolare un ulteriore potenziamento dell'approvvigionamento di liquidità a favore del sistema bancario da parte della Banca nazionale svizzera (BNS), l'introduzione del «*Public Liquidity Backstop*», adeguamenti nell'ambito della retribuzione e delle responsabilità, nonché interventi di miglioramento nella sorveglianza da parte dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).
- Per contro, riteniamo che gli attuali requisiti in materia di fondi propri posti alle banche di rilevanza sistemica siano del tutto sufficienti e non vediamo alcuna esigenza generalizzata di un inasprimento. I requisiti svizzeri sono in linea con gli standard internazionali e in confronto ad altre piazze finanziarie sono già rigorosi: inoltre, con l'adozione di «*Basilea III Finale*» verranno ulteriormente innalzati in misura sensibile a partire dal 2025.
- Con Credit Suisse è tramontata una banca di rilevanza sistemica globale e solo con l'intervento di UBS e delle autorità è stato possibile evitare un contagio all'intero sistema mondiale. In un'ottica di definizione dei possibili provvedimenti, i criteri decisivi sono quindi di duplice natura: in primo luogo occorre una differenziazione in funzione della

problematica affrontata («proporzionalità»); per la definizione delle reazioni sul piano normativo, i fattori decisivi devono essere quindi incentrati su entità, rilevanza sistemica, modello d'affari e interconnessioni sul piano internazionale. In secondo luogo è opportuno un congruo aumento della solidità dell'intero settore, affinché gli shock esterni possano essere assorbiti in maniera più efficace; in questo caso, l'enfasi viene posta sull'approvvigionamento di liquidità da parte della BNS dietro deposito di opportune garanzie.

Approvvigionamento di liquidità

La crisi abbattutasi su Credit Suisse ha evidenziato la centralità di un robusto dispositivo al fine di garantire la liquidità. In tale novero rientra in primo luogo una solida gestione della liquidità all'interno degli istituti. In seconda battuta è fondamentale che, fino a quando risultano solvibili e adempiono determinati requisiti, tutte le banche possano attingere in modo rapido e flessibile liquidità dalla BNS dietro deposito di garanzie disponibili e liquidabili. In particolare, questo scenario è pertinente laddove gli istituti non siano più in grado di rifinanziarsi sul mercato. Questa forma di approvvigionamento di liquidità è efficace senza garanzie statali, contribuisce in misura sostanziale alla messa in sicurezza della stabilità sistemica e riduce così in misura notevole i rischi a carico della Confederazione. In terza istanza, nell'interesse della stabilità del sistema è essenziale che anche in Svizzera sia disponibile lo strumento del «*Public Liquidity Backstop*» (PLB) per affiancare il processo di risanamento di una banca di rilevanza sistemica.

Gestione della liquidità all'interno delle banche

Sulla scorta della crisi di Credit Suisse, i requisiti posti alla gestione della liquidità internamente agli istituti dovrebbero essere riesaminati ex novo ed eventualmente adeguati in modo mirato. Si tratta infatti della prima linea di difesa per garantire la stabilità in caso di crisi. In questo contesto la FINMA propone di verificare la parametrizzazione per il *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* e per il *Net Stable Funding Ratio (NSFR)*. I tassi di deflusso osservati per i depositi sembrano aver superato nettamente quelli ipotizzati dal LCR.

Appare dunque opportuna una verifica della vicinanza alla realtà degli scenari di stress previsti, per quanto eventuali adeguamenti richiedano una motivazione economica fondata nonché un'analisi d'impatto sul piano normativo. In caso di ricalibramento dei parametri in questione risulta poi indispensabile un coordinamento a livello internazionale.

Approvvigionamento di liquidità da parte della BNS

Coniugando l'approntamento della liquidità e l'acquisizione di Credit Suisse è stato possibile garantire la stabilità. In determinati scenari è tuttavia emerso che la «*Emergency Liquidity Assistance*» (ELA), ovvero l'attuale procedura di approntamento della liquidità in situazioni di emergenza dietro deposito di garanzie senza copertura statale, non è sufficiente per coprire con le sole garanzie un aumentato fabbisogno di liquidità in caso di crisi. A titolo integrativo è quindi stato necessario attivare anche un «*Public Liquidity Backstop*» (PLB), con il quale la BNS dietro concessione di un privilegio fallimentare ha messo a disposizione ulteriore liquidità, tutelata da una garanzia in caso di dissesto rilasciata dalla Confederazione a

• Swiss Banking

favore della BNS stessa.¹ Da questo scenario deriva un fabbisogno d'intervento finalizzato a ridurre sensibilmente la probabilità di dover adottare strumenti che comportano rischi accentuati per lo Stato e i/le contribuenti.

L'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) plaude quindi alle raccomandazioni espresse dal gruppo di esperti «Stabilità delle banche» istituito dal Dipartimento federale delle finanze (DDF, «Necessità di riforme in seguito al tracollo di Credit Suisse», rapporto del 1.9.2023 in tedesco e francese) sull'approvvigionamento di liquidità alle banche da parte della BNS. Nel loro rapporto, gli esperti consigliano in particolar modo un ampliamento del ventaglio di garanzie accettate dalla BNS nell'ambito dell'ELA; oltre alle ipoteche, in questo novero potrebbero essere quindi inclusi esplicitamente anche i crediti aziendali e quelli *lombard*. Oltre alle iniziative già in atto, sussiste quindi un potenziale concreto per sistematizzare ulteriormente e rendere più flessibile il repertorio di strumenti della BNS nell'alveo dei principi dell'economia di mercato, in modo da garantire così un efficiente approntamento di liquidità in caso di bisogno per tutte le banche solvibili, a condizione ovviamente che da parte degli istituti risultino parimenti adempiuti i requisiti necessari.²

Public Liquidity Backstop (PLB)

L'ASB si esprime a favore dell'introduzione di un PLB per gli istituti di rilevanza sistemica.³ Il PLB va a integrare il repertorio attualmente disponibile per la tutela della stabilità del sistema. Strumenti analoghi sono già in uso anche su piazze finanziarie comparabili, fanno parte del ventaglio di strumenti standard a livello internazionale e sono raccomandati dal *Financial Stability Board* (FSB).

Occorre però considerare che l'attuazione di un PLB è correlata a un ampio privilegio fallimentare a favore della BNS, che non sussiste alcun diritto a una sua applicazione automatica e che in caso di impiego del PLB dovrebbero essere pagati alla Confederazione già cospicui interessi e premi; per tutti questi motivi non riteniamo che sussista una motivazione chiaramente oggettiva per un ulteriore «indennizzo forfettario»

Fondi propri

I requisiti svizzeri in materia di fondi propri nei confronti delle banche di rilevanza sistemica, già in linea con gli standard internazionali, risultano particolarmente rigorosi nel raffronto con le altre piazze finanziarie rilevanti; inoltre, con l'adozione di «Basilea III Finale» essi verranno ulteriormente innalzati a partire dal 2025. Vanno altresì evidenziate in particolar modo le disposizioni più che proporzionali applicabili per gli istituti di rilevanza sistemica, che soprattutto per quanto concerne il *leverage ratio* risultano molto più stringenti rispetto a quanto avviene in altri Stati esteri con caratteristiche comparabili.

Nel suo ultimo rapporto TBTF anche il Consiglio federale ha giudicato come adeguati i requisiti svizzeri posti alla dotazione di capitale delle banche di rilevanza sistemica. Questa conclusione è condivisa dal gruppo di esperti «Stabilità delle banche» del DDF. Nel complesso i requisiti posti alla capacità totale di assorbimento delle perdite («*Total Loss Absorbing Capacity*», TLAC) delle grandi banche svizzere rispetto a istituti comparabili di Unione europea, Regno Unito e Stati Uniti devono essere classificati come elevati.

Un comodo cuscinetto di fondi propri rafforza infatti la capacità di assorbimento delle perdite e in simili frangenti riduce il rischio di episodi di *bank run*, oltre a migliorare la situazione di partenza per eventuali ulteriori provvedimenti come una *resolution* o un rilancio (*turnaround*). Una buona dotazione di fondi propri è

¹ Al fine di garantire la stabilità, la BNS si è vista costretta a spingersi al limite del proprio mandato con il varo di «ELA+», approntando ulteriore liquidità anche in questo caso dietro concessione di un privilegio fallimentare ma senza garanzia in caso di dissesto da parte della Confederazione. Si tratta di un caso del tutto eccezionale da non ripetere, dettato solo dal fatto che per ELA non sussisteva un livello sufficiente di garanzie.

² Maggiori dettagli sono disponibili nell'apposito documento di posizione dell'ASB.

³ Maggiori dettagli sono disponibili nell'apposito documento di posizione dell'ASB.

• Swiss Banking

quindi essenziale, in quanto crea fiducia e margini di manovra, oltre a consentire di guadagnare tempo per la gestione e il superamento delle fasi di criticità; tuttavia essa non offre mai una protezione completa dalle crisi, soprattutto se il modello d'affari non risulta sostenibile e la gestione del rischio non è solida.

Nel contesto dell'economia complessiva è inoltre essenziale essere consapevoli che innalzamenti sostanziali dei requisiti in materia di fondi propri produrrebbero effetti tangibili sull'economia reale, con una rarefazione involontaria del credito a causa della riduzione dei volumi e/o dell'aumento dei costi.

Un innalzamento significativo e generalizzato dei requisiti in materia di mezzi propri non costituisce quindi una misura efficace sotto il profilo macroeconomico, in quanto non affronta le cause intrinseche della crisi contingente. Questo approccio manca del tutto il bersaglio e intacca il compito rilevante delle banche sotto il profilo economico, con conseguenti effetti sull'erogazione creditizia nel tessuto economico e quindi sul livello di benessere generale. Inoltre non è possibile escludere una deriva di parti di queste attività verso ambiti non regolamentati, con un potenziale ulteriore aumento dei rischi sistemici.

Nel suo rapporto «Insegnamenti tratti (*lessons learned*) dalla crisi di Credit Suisse» la FINMA ha evidenziato la scarsa dotazione di capitale della casa madre di Credit Suisse, che tuttavia la stessa autorità di vigilanza aveva accettato (cfr. le agevolazioni concesse a livello di singolo istituto). Come conseguenza la FINMA richiede standard più stringenti a livello di singolo istituto e, in caso di necessità rivendica la possibilità di imporre supplementi di fondi propri e di divulgare tale circostanza. Eventuali proposte in questo ambito dovranno essere valutate con la massima diligenza.

Remunerazione e responsabilità

Per la gestione dei rischi di una banca è essenziale che le responsabilità delle istanze decisionali siano chiaramente definite e che la loro remunerazione sia adeguata alla politica dei rischi, ai risultati a lungo termine dell'istituto e al rispetto degli obblighi di condotta. Proponiamo pertanto un ventaglio di misure mirate sul piano legislativo⁴:

Remunerazione: la Circolare FINMA 2010/1 «Sistemi di remunerazione»⁵ sancisce già i principi sostanziali per una politica di remunerazione sostenibile. Al fine di conferire un maggior peso specifico al contenuto della Circolare e accrescerne il carattere vincolante, l'obbligo di una politica di remunerazione orientata al lungo periodo dovrebbe essere sancito a livello di legge, con un'ulteriore concretizzazione dei dettagli mediante ordinanza.

Responsabilità: come integrazione alle attuali disposizioni volte a garantire una conduzione operativa irreprensibile, siamo a favore dell'introduzione di un adeguato regime di responsabilità («*Senior Managers Regime*»). Un regime di responsabilità deve essere efficace ma al contempo equilibrato, snello e focalizzato sui problemi specifici; le principali istanze responsabili vanno individuate in funzione della complessità e del modello operativo della singola banca e le loro sfere di competenza specifiche devono essere opportunamente documentate. In questo modo risulta possibile definire esplicitamente le responsabilità delle istanze decisionali e creare una correlazione diretta tra l'assunzione di rischi e la responsabilità personale.

⁴ Maggiori dettagli sono disponibili nell'apposito documento di posizione dell'ASB.

⁵ www.finma.ch/it/-/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/rundschreiben/finma-rs-2010-01-01-07-2017.pdf?sc_lang=it&hash=71CBBE568245201171B04CEE7CB90DA4.

Vigilanza

Una vigilanza bancaria efficace è il risultato di una combinazione tra basi legali, competenze specialistiche, oculatezza e coraggio a livello di applicazione. Un semplice ampliamento delle basi legali o un loro inasprimento non consentono di compensare eventuali carenze degli altri tre requisiti.

Una collaborazione efficace tra Dipartimento federale delle finanze (DFF), Banca nazionale (BNS) e Autorità federale di vigilanza (FINMA) è essenziale. La misura in cui ciò è effettivamente accaduto nei recenti accadimenti è attualmente oggetto di esame da parte della Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI).

Soprattutto negli ambiti di *recovery* (pianificazione della stabilizzazione) e *resolution* (pianificazione di risanamento e liquidazione), gli approcci della vigilanza devono essere analizzati e, ove necessario, adattati in modo mirato. Ad esempio appare degno di approfondimento una focalizzazione più accentuata sull'attuabilità pratica dei piani di stabilizzazione e di *resolution* in diversi scenari di crisi.

Multe e pubblicazione dei procedimenti di *enforcement*

Come parte integrante degli insegnamenti tratti dalla crisi (rapporto del 19.12.2023), la FINMA avoca a sé la competenza sanzionatoria per rafforzare la *governance* di una banca (pag. 51): «Oltre agli interventi a livello organizzativo e operativo, alla FINMA mancava uno strumento repressivo con il quale sanzionare Credit Suisse in funzione della colpa per le sempre più numerose violazioni e inviare un segnale al management della banca, ma anche ai collaboratori e agli azionisti».

Dal nostro punto di vista, chiediamo per quale motivo il quadro normativo vigente e le diverse possibilità a disposizione della FINMA non dovrebbero essere sufficienti per poter comminare sanzioni (ad esempio multe) in circostanze specifiche, ovvero per parlare a chiare lettere o ancora adottare provvedimenti di altro tipo. Occorre quindi motivare in maniera esaustiva in che modo il tracollo di Credit Suisse avrebbe potuto essere impedito attraverso l'imposizione di sanzioni e multe.

In questo contesto la FINMA richiede inoltre la possibilità di rendere di pubblico dominio i procedimenti di *enforcement*. Comprendiamo il potenziale vantaggio di una simile misura, ma chiediamo prima che venga chiarito in dettaglio per quale motivo l'attuale requisito di garanzia di un'attività irreprensibile e le conseguenti possibilità di intervento e di comunicazione non siano sufficienti. Laddove la FINMA dovesse portare avanti questa sua richiesta, occorreranno regole chiare in grado di legittimare la pubblicazione dei procedimenti di *enforcement*. In caso contrario sussiste un rischio concreto di perdite di fiducia, condanne pregiudiziali e arbitrarietà.

Sistema bancario separato

L'ASB è contraria all'idea di un sistema bancario separato, in quanto non creerebbe ulteriore stabilità. A titolo di esempio, Lehman Brothers operava solo come banca d'investimento, mentre la Silicon Valley Bank era una pura banca commerciale. Nella crisi bancaria degli anni '90 dello scorso secolo era stato peraltro proprio l'*investment banking* a conferire stabilità alle banche universali svizzere, mentre le attività *retail* versavano in gravi difficoltà. Il modello di banca universale crea stabilità attraverso la diversificazione.

Il modello di banca universale offre molteplici vantaggi proprio in questo senso e proprio per la clientela. Quando hanno a che fare con una banca universale integrata, le aziende possono infatti attingere a un ventaglio ampio e diversificato di prestazioni. Il mantenimento di una banca universale svizzera attiva su scala globale contribuisce inoltre in misura sostanziale allo spessore internazionale e alla concorrenzialità dell'intera economia elvetica, oltre a garantire anche la disponibilità di importanti servizi per altre banche e per la relativa clientela. Un mercato finanziario ampio e diversificato, con diverse categorie di attori di varie

• Swiss Banking

dimensioni e con carattere di banca universale, è di rilevanza sia per l'intero tessuto economico, sia anche per la stabilità sistemica.

Individuare soluzioni comuni

Nella sua veste di organizzazione di categoria delle banche in Svizzera, l'ASB è costantemente impegnata a favore di un dibattito aperto e oggettivo. In questo senso, si orienta alla salvaguardia della proporzionalità, della competitività e della stabilità e continuerà ad apportare il proprio contributo costruttivo ai lavori per la valutazione delle condizioni quadro normative.