Sulla base dei parametri di riferimento del Consiglio federale pubblicati il 6 giugno, in questa scheda informativa la FINMA illustra come, a suo parere, i parametri di riferimento della Confederazione dovrebbero essere attuati in modo efficace.

finma
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

SCHEDA INFORMATIVA GIUGNO 2025

Un efficace insieme di strumenti della FINMA per far fronte alle crisi

Punti chiave

Quando una banca raggiunge la soglia dell'insolvenza, la FINMA deve poter agire con decisione e creare immediatamente stabilità. A tale proposito si parla a livello internazionale di risanamento e liquidazione (in inglese *resolution*). Si mira cioè al mantenimento della stabilità finanziaria e, contestualmente, alla tutela dei contribuenti. Per ottenere ciò, sia le banche di rilevanza sistemica sia le autorità devono prepararsi a situazioni di crisi. A livello giuridico sono necessari a tal fine:

- possibilità d'intervento e competenze **ampiee giuridicamente sicure – opzionalità nella crisi;**
- un **obbligo di pianificazione del risanamento e della liquidazione per le banche di rilevanza sistemica,** improntato a più opzionalità in un contesto di *resolution* e alla stabilità finanziaria internazionale – come ampliamento dell'attuale pianificazione d'emergenza delle banche di rilevanza sistemica;
- un **insieme di strumenti incisivi per la FINMA,** al fine di poter affrontare la scarsa preparazione alle crisi in modo efficace e già nell'ambito *business as usual* – il potere di attuare interventi nella struttura e nel modello operativo, nonché di imporre **supplementi su esigenze in materia di fondi propri e liquidità** in caso di scarsa preparazione alla crisi delle banche.

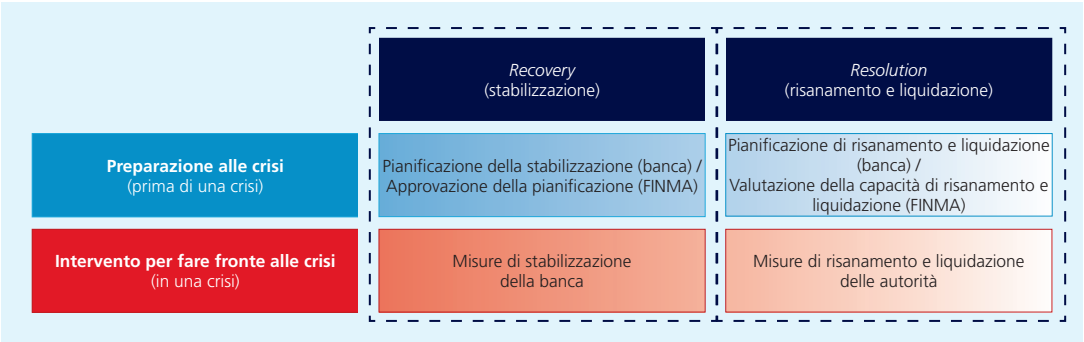
Di cosa si tratta e qual è la situazione attuale?

Se una banca di rilevanza sistemica rischia l'insolvenza, le autorità devono generare immediatamente stabilità, tuttavia evitando il diretto fallimento della banca o il sostegno alla solvibilità dello Stato o una nazionalizzazione. Questa situazione viene definita a livello internazionale risanamento e liquidazione (in inglese *resolution*). Non sarà mai possibile assicurarsi completamente contro le crisi bancarie. Tuttavia è ancora più importante disporre di strumenti credibili in modo da eliminare anche il problema del *moral hazard* – l'aspettativa che in ultimo sia il Governo a salvare da una crisi bancaria (nazionalizzazione).

Anche in una crisi che ne minaccia l'esistenza, una banca deve innanzitutto cercare in prima persona, applicando il proprio piano di stabilizzazione, di scongiurare il rischio d'insolvenza (in inglese *recovery*). Se fallisce in questo e raggiunge la soglia dell'insolvenza, interviene la FINMA: trasforma il capitale di terzi in capitale proprio, opera sostituzioni nella gestione e implementa un nuovo modello operativo. In questo modo la banca deve continuare a poter operare e la stabilità del sistema finanziario resta garantita. La Banca nazionale svizzera (BNS) e la Confederazione possono supportare una banca con liquidità, per esempio con il sostegno in situazioni di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA – BNS) o con il sostegno alla liquidità statale (*Public Liquidity Backstop*, PLB – Confederazione), benché attualmente il progetto di legge per l'attuazione del PLB si trovi ancora nella fase di consultazione parlamentare e sia stato sospeso.[1] Nel marzo 2023 si era pronti a procedere a un risanamento di Credit Suisse con l'ausilio dell'ELA in base al diritto vigente e di un PLB (sulla base del diritto di necessità).

Sia la stabilizzazione sia il risanamento e la liquidazione devono essere preparati e testati dalle banche e dalle autorità al di fuori di una crisi.

[1] Sospeso da marzo 2025, finché non sarà presentato al Parlamento il messaggio concernente la regolamentazione TBTF modificata.



Perché è necessario intervenire?

Attualmente presso una banca solo un risanamento può essere attuato in modo giuridicamente sicuro. Il risanamento è tuttavia soltanto una possibilità di intervento nel quadro di una *resolution*. In occasione della crisi di Credit Suisse la FINMA aveva approntato un risanamento della banca in collaborazione con le autorità partner internazionali (cfr. riquadro sotto). Il quadro legale previsto per il risanamento è tuttavia restrittivo e non lascia alla FINMA margine di manovra. Un confronto con l'UE, gli Stati Uniti e il Regno Unito mostra che i loro quadri di riferimento contengono un maggior numero di opzioni di intervento per l'autorità di insolvenza bancaria. Per prepararsi a ulteriori casi, possibilmente diversi, anche in Svizzera è opportuno ampliare e fissare ulteriormente a livello giuridico le opzioni di *resolution* – come proposto dalla FINMA. Le basi legali devono pertanto essere definite e sviluppate in maniera più chiara, così da armonizzarsi meglio e che in particolare gli interventi della FINMA siano saldamente assicurati dal punto di vista giuridico.

Nel caso di un tale intervento in caso di crisi, la certezza del diritto è fondamentale, considerato che in questo contesto si interviene fortemente sui diritti degli azionisti e dei creditori, al fine di proteggere il sistema finanziario e anche l'economia svizzera dal pericolo di contagio. Il margine d'azione e le competenze della FINMA devono dunque essere definiti esplicitamente a livello di legge. Attualmente, tuttavia, strumenti come la vendita di una banca o di parti di essa al raggiungimento della soglia dell'insolvenza non sono combinabili in modo giuridicamente sicuro con misure esistenti quali una ricapitalizzazione mediante la trasformazione di capitale di terzi in capitale proprio. I principi ed eventuali pretese degli azionisti e dei creditori non sono stabiliti in modo inequivocabile.

Excursus: preparazione e intervento per far fronte alla crisi nel caso di Credit Suisse

La crisi di Credit Suisse mostra in modo esemplare la differenza tra un lavoro di pianificazione astratto e una gestione dei rischi concreta.

Le misure della banca nell'autunno del 2022 si basavano in misura consistente sul suo piano stabilizzazione. Tuttavia non hanno sortito l'effetto desiderato. In precedenza la FINMA aveva segnalato regolarmente alla banca i punti deboli del piano, tuttavia mancavano le basi legali per attuare precocemente misure di diritto prudenziale atte a colmare le lacune.

Inoltre la FINMA da ottobre 2022 preparava il risanamento di Credit Suisse a stretto contatto con le autorità partner nazionali e internazionali. In particolare, nel novembre 2022 era stato condotto anche un test di prova coordinato a livello internazionale. Grazie a questi sforzi nel marzo 2023 le autorità hanno avuto a disposizione il risanamento di Credit Suisse come alternativa ordinata, preparata, concordata a livello internazionale e conforme al TBTF. Il Consiglio per la stabilità finanziaria (FSB) e più tardi anche la Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) lo hanno confermato nell'ambito dei loro rapporti (FSB: ottobre 2023; CPI: dicembre 2024)

La vendita di Credit Suisse a UBS nel quadro di un risanamento è stata altrettanto verificata, tuttavia le incertezze sul piano del diritto a essa correlate sono state ritenute troppo grandi. Pertanto, ma anche per aver maggior margine di manovra nelle crisi future, la FINMA ritiene fondamentale sviluppare ulteriormente gli strumenti per fare fronte alle crisi e i requisiti di preparazione alle stesse.

Attualmente i **requisiti** posti alla **preparazione alle crisi** non sono orientati alle **opzioni** di intervento in caso di crisi. Inoltre la FINMA ha troppe poche possibilità di aumentare la resilienza di un istituto, se identifica lacune nella preparazione alle crisi.

In che modo la FINMA si immagina l'attuazione concreta sulla base dei parametri di riferimento del Consiglio federale?

La FINMA propone i seguenti adeguamenti sul piano dell'intervento e della preparazione per far fronte alle crisi:

Intervento in caso di crisi

In un intervento in caso di crisi la FINMA applica il capo undicesimo della Legge sulle banche. Esso deve essere adeguato in modo tale che le **tre strategie di** *resolution* **collaudate a livello internazionale** – (1) risanamento e continuazione dell'attività della banca, (2) uscita solvente dal mercato della banca e (3) vendita della banca (o di parti di essa) – vengano supportate in modo giuridicamente sicuro al raggiungimento della soglia di insolvenza **(opzionalità)**. In un intervento entra poi in gioco l'opzione che ha le migliori probabilità di preservare la stabilità finanziaria (internazionale). Le **misure del pacchetto di** *resolution***,** ossia la ricapitalizzazione, le vendite parziali di attivi e passivi, la trasmissione di parti della banca a una banca transitoria, la revoca e l'impiego di organi come pure gli interventi nella struttura organizzativa, devono essere **combinabili in modo giuridicamente sicuro**, indipendentemente dalla strategia di *resolution* scelta. La disposizione concernente la compensazione dei vecchi azionisti deve essere adeguata.

Preparazione alle crisi

Le **esigenze** poste alla preparazione per far fronte alle crisi devono essere improntate alle menzionate **strategie di** *resolution* **e alle competenze della FINMA** in un intervento in caso di crisi**:**

- la **valutazione della capacità di** *resolution*deve essere ampliata a banche di rilevanza sistemica nazionali e orientata esplicitamente alla preservazione della stabilità finanziaria e al mantenimento delle funzioni di rilevanza sistemica svizzere. Ogni banca di rilevanza sistemica deve elaborare un piano di *resolution* che illustri l'attuazione delle possibili strategie in materia. Il piano di emergenza esistente sinora può dunque elevarsi a piano di *resolution*.
- In caso di **scarsa preparazione alle crisi – sia nella pianificazione della stabilizzazione sia in quella di risanamento e liquidazione –** la FINMA deve da un lato poter ordinare misure concrete (p. es. di decentramento strutturale) e, dall'altro, anche poter pretendere **supplementi di fondi propri e/o liquidità** finché queste misure non saranno attuate.

A cosa prestare ancora attenzione?

Le regole vigenti sopra descritte di preparazione alle crisi sono applicabili soltanto alle **banche di rilevanza sistemica**. Nella crisi bancaria statunitense del 2023 è emerso che anche in base a parametri locali, le banche **non considerate di rilevanza sistemica** possono mettere a repentaglio la stabilità finanziaria in caso di crisi. Di conseguenza **anche per queste banche l'insieme di strumenti per far fronte alle crisi deve essere ampliato in modo proporzionale,** altrimenti alle autorità resta come unica misura di insolvenza, in base al diritto ordinario, la liquidazione in caso di fallimento. Soprattutto nel caso di numerose banche di medie dimensioni la FINMA ha grossi dubbi che si possa procedere a un fallimento senza compromettere ulteriormente la stabilità finanziaria.