

## Colloquio con i media del 5 aprile 2023 a Berna

Prof. Dr. Marlene Amstad, Presidente del Consiglio di amministrazione della FINMA

# Multe, Senior Manager Regime e trasparenza nell'enforcement

(*Fa fede il discorso orale*) Gentili

Signore, egregi Signori,

benvenuti alla FINMA. L'odierno incontro con i media è dedicato a un tema di grande attualità per noi, per voi e per tutta la Svizzera, ossia la vicenda in cui è coinvolta Credit Suisse.

Nel mio intervento vorrei fornirvi alcune informazioni generali su tre argomenti.

- Innanzitutto tratterò la cronologia dei fatti che hanno riguardato la banca Credit Suisse, dal punto di vista della FINMA. Ripercorrerò gli ultimi anni, in tre fasi, fino a metà marzo 2023.
- Nella seconda parte, commenterò le nostre esperienze maturate con la regolamentazione *too big to fail*.
- Infine, tratterò gli strumenti di cui la FINMA dispone attualmente per applicare il diritto in materia di vigilanza.

Dopo di che il direttore della FINMA Urban Angehrn presenterà le misure adottate nel caso Credit Suisse.

### Cronologia dei fatti

La storia più recente di Credit Suisse può essere suddivisa in tre fasi. Un arco pluriennale antecedente al mese di ottobre 2022, in seguito il periodo che si estende da ottobre a marzo e infine il peggioramento della situazione nel corso del mese di marzo.

In linea generale, la FINMA persegue un approccio orientato al rischio. Ciò significa che i rischi principali vengono affrontati con maggiore frequenza e in modo più approfondito. Pertanto, nell'ambito della nostra attività di vigilanza abbiamo rivolto un'attenzione particolare a Credit Suisse. Questo aspetto è emerso con chiarezza nel contesto dei procedimenti di *enforcement* che abbiamo svolto.

La FINMA ha reso pubblici sei procedimenti di *enforcement* nei confronti di Credit Suisse. I problemi alla base di essi erano molteplici e riguardavano varie unità aziendali e più tematiche. Tuttavia, questi sei procedimenti non sono gli unici che abbiamo condotto nei confronti di Credit Suisse – su questo punto mi soffermerò più avanti.

Negli ultimi anni Credit Suisse è stata ripetutamente sotto le luci della ribalta per una serie di notizie negative. Si sono così accumulati vari fatti e scandali, che hanno danneggiato gravemente la sua reputazione. L'estate scorsa la banca aveva operato un riorientamento strategico integrale nelle proprie attività di *investment banking*, un passo accolto con favore dalla FINMA, in quanto diretto nella buona direzione, quella della riduzione del rischio.

Poi, all'inizio di ottobre 2022, ancor prima dell'annuncio della nuova strategia, è iniziata la **seconda fase**, quella contrassegnata da un'ulteriore massiccia perdita di fiducia. Credit Suisse ha subito una «corsa agli sportelli» (c.d. *bank run*). La banca ha registrato deflussi di fondi dei clienti su scala globale e con un'entità senza precedenti. Nel quarto trimestre del 2022, i depositi della clientela sono diminuiti di 138 miliardi di franchi svizzeri.

La considerazione del modello di business da parte dei mercati e dunque il futuro della banca hanno vacillato. Tra la metà di settembre e l'inizio di ottobre il corso azionario è sceso di circa il 20%, e i CDS si sono impennati. Anche se tutti gli indicatori regolamentari risultavano adempiuti, da questo momento in poi abbiamo intrattenuto con frequenza giornaliera uno scambio ancora più assiduo con la banca, esaminando criticamente in particolare il suo livello di liquidità. Nel contempo è stato convocato l'organo direttivo sotto la direzione del Dipartimento federale delle finanze (DFF). Il Comitato permanente per le crisi finanziarie, sotto la guida della FINMA, ha aumentato la frequenza delle sue sedute. Da quel momento in poi, entrambi i comitati si sono radunati regolarmente, di volta in volta anche con la Banca nazionale (BNS).

Come da prassi nel momento in cui un istituto attraversa una situazione di crisi, la FINMA ha sollecitato Credit Suisse a comprovare con fermezza l'adozione di misure di emergenza che potessero essere attuate entro poche settimane. Tali misure comprendono la riduzione dei rischi e il rafforzamento del capitale e della liquidità. Inoltre, in questo frangente un istituto viene esortato a compiere ogni sforzo possibile anche per consentire una potenziale vendita. È responsabilità della banca stessa valutare i possibili acquirenti. Rientra nell'attività di vigilanza corrente fare sì che le banche comprovino tali misure e che l'orizzonte temporale per farlo sia ridotto se una banca presenta delle criticità.

La FINMA ha la facoltà di imporre a un istituto la costituzione di riserve di liquidità più elevate rispetto a quelle previste per legge, e nel caso di Credit Suisse è ciò che abbiamo fatto già nell'estate del 2020. La banca stessa ha inoltre detenuto liquidità aggiuntiva. Solo grazie a questi cuscinetti di liquidità supplementari costituiti a titolo precauzionale essa è riuscita a sopravvivere alla corsa agli sportelli di ottobre 2022.

A metà marzo 2023 si sono verificate forti turbolenze nel settore bancario statunitense, le quali hanno rapidamente aggravato la crisi di fiducia che Credit Suisse stava già attraversando. La terza fase è iniziata con forti deflussi di fondi dei clienti nei giorni precedenti il 19 marzo, questa volta anche nell'unità svizzera. Nel contempo sono stati ridotti i limiti delle controparti e considerevolmente aumentati i requisiti di sicurezza. Durante questo periodo, le esigenze di capitale e di liquidità risultavano adempiute. Tuttavia, è emerso con sempre maggiore chiarezza che Credit Suisse presentava seri problemi di liquidità e che occorreva individuare una via d'uscita per ogni evenienza.

Le autorità hanno lavorato a pieno ritmo con entrambe le grandi banche per trovare una soluzione. Fin dall'inizio, la FINMA ha perseguito l'obiettivo di lasciare aperto il maggior numero possibile di opzioni.

Fino al momento della decisione, sono state allestite e seguite quattro opzioni: il risanamento, il fallimento del gruppo con attivazione del piano di emergenza, una *temporary public ownership* (TPO) e un'acquisizione. Concretamente ciò significa che il 19 marzo anche una decisione di risanamento e una decisione di fallimento con i rispettivi piani di misure erano pronte per essere firmate.

E con questa informazione termina la cronologia dei fatti. Permettetemi di fare presente che di norma la FINMA non può rendere conto dei suoi interventi di vigilanza, come ho appena fatto. Molte delle nostre misure, spesso le più severe, non possono essere rese pubbliche. Agire, sfruttare tutti i mezzi a disposizione, ma non poterne parlare pubblicamente fa intrinsecamente parte della vigilanza. In questo caso, tuttavia, vi è una particolare necessità di vigilanza di esporre i fatti più importanti e di rettificare voci e supposizioni. È per questo che siamo qui oggi.

### **Regolamentazione *too big to fail* (TBTF)**

Negli ultimi giorni si è discusso molto dell'efficacia della regolamentazione *too-big-to-fail*. Si tratta di uno standard internazionale messo a punto in seguito alla crisi finanziaria. La normativa è costituita da due parti: una riguarda una banca «in attività» (*going concern*), mentre la seconda una banca «non più in attività» (*gone concern*).

- I requisiti *going concern* servono a garantire che le banche di rilevanza sistemica dispongano di capitale sufficiente per coprire le perdite derivanti dalle operazioni correnti.
- Le esigenze sul piano del *gone concern* fanno sì che le banche di rilevanza sistemica debbano disporre di capitale sufficiente per poter essere risanate o liquidate qualora si trovino in serie difficoltà finanziarie. Indipendentemente dallo scenario specifico, le funzioni di rilevanza sistemica di un istituto devono essere garantite in qualsiasi momento. È il piano di emergenza a garantirlo.

La Svizzera è stata il primo Paese a confrontarsi con l'applicazione nella prassi della seconda parte della regolamentazione TBTF. È assolutamente mia intenzione trarre i debiti insegnamenti dalla lezione delle scorse settimane. Queste esperienze suscitano grande interesse tra i politici, l'opinione pubblica e i colleghi delle autorità di vigilanza estere.

Permettetemi di addurre tre punti al riguardo.

- Innanzitutto: nel caso di Credit Suisse sono stati applicati molti elementi della regolamentazione *too big to fail*. I cuscinetti di capitale e di liquidità hanno stabilizzato a lungo la banca, senza i quali quest'ultima avrebbe già chiuso i battenti nell'autunno 2022. Per la prima volta, i cuscinetti AT1, elemento essenziale della regolamentazione TBTF, sono stati utilizzati per una banca di rilevanza sistemica globale.
- In secondo luogo, lo strumento del TBTF in caso di risanamento o di fallimento è estremamente incisivo e quindi spesso definito quale «misura di ultima istanza». È stato messo a punto a seguito della crisi finanziaria per frenare l'effetto domino in caso di crisi. Il 19 marzo, tuttavia, la situazione era diversa. Optando per una *resolution*, le autorità avrebbero rischiato non tanto di non riuscire a fermare una crisi finanziaria incombente, quanto di innescarla. Ciò avrebbe prodotto effetti estremamente dannosi per la Svizzera e il suo sistema finanziario. In altre parole, avremmo rischiato di far cadere la prima tessera del domino.

- Infine, l'obiettivo della regolamentazione *too big to fail* è quello di aprire la strada a diverse opzioni: recupero, risanamento o liquidazione. Il fatto di non avere optato per la *resolution* prevista dalla normativa *too big to fail* indica soprattutto che, sulla base di un'approfondita valutazione dei rischi e delle opportunità, in questo caso era disponibile un'opzione migliore.

## **Gli strumenti della FINMA**

Permettetemi di trattare gli strumenti di cui la FINMA dispone. Come già enunciato, negli ultimi anni abbiamo reso pubblici sei procedimenti di *enforcement* nei confronti di Credit Suisse. Tuttavia, il suo epilogo solleva questioni di fondo sullo strumentario di cui la FINMA può avvalersi. Consentitemi dunque di commentare le possibilità e i limiti degli strumenti a nostra disposizione in via molto generale e indipendentemente dalla vicenda di Credit Suisse.

Ora come ora l'*enforcement* è l'arma più incisiva della FINMA: consiste nell'applicare il diritto di vigilanza per via giudiziaria.

La FINMA informa il pubblico e i giornalisti in media cinque volte all'anno sulla conclusione di un procedimento di *enforcement*. Prima di essere concluso, un procedimento attraversa diverse fasi. Pertanto, a volte la conclusione può avvenire solo anni *dopo* il fatto vero e proprio, in particolare soprattutto quando è impegnativa già solo la «messa in sicurezza della scena del crimine», come spesso accade per i grandi istituti finanziari attivi a livello globale.

Tuttavia, i cinque comunicati stampa all'anno a cui accennavo sono solo la punta dell'iceberg visibile agli occhi del pubblico. La FINMA svolge in media 40 procedimenti di *enforcement* all'anno, la maggior parte dei quali non sono pubblici.

Ma anche i 40 procedimenti all'anno non bastano a fornire un quadro completo delle nostre attività. Questo perché i procedimenti di *enforcement* vengono avviati solo in casi molto gravi o se un istituto si oppone alle misure da noi imposte, il che si verifica raramente.

In media, la FINMA svolge circa 600 accertamenti di *enforcement* all'anno. Solo l'anno scorso ne sono stati effettuati 743, circa il 20% in più rispetto alla media degli anni precedenti. Ciò significa che i collaboratori della FINMA intervengono circa 2 o 3 volte al giorno presso gli istituti per accertare possibili violazioni del diritto in materia di vigilanza.

Tali accertamenti si rivelano efficaci per la maggior parte degli istituti. Sulla base degli accertamenti svolti e delle aspettative della FINMA, in media in più del 90% dei casi la situazione conforme viene ripristinata entro tre mesi, incluse le denunce penali.

Oltre ai procedimenti di *enforcement* nei confronti di istituti, la FINMA può ordinare a singole persone un divieto di esercizio della professione. Dal 2009, tale divieto è stato imposto a circa 60 persone, due terzi delle quali operavano ai vertici dirigenziali.

La FINMA dispone pertanto di strumenti incisivi che le consentono di applicare il diritto in materia di vigilanza in modo coerente e tempestivo. Il fatto di far rispettare il diritto in materia di vigilanza mediante l'emanazione di decisioni costituisce palesemente l'eccezione alla regola. E capita ancora più di rado che la FINMA debba emettere più di una decisione nei confronti di un singolo istituto, come nel caso di Credit Suisse.

Tutti questi strumenti non servono a imporre una strategia a una banca o a ottenere la fiducia dei clienti. Questo è compito della direzione, del consiglio di amministrazione e, in ultima analisi, dei proprietari.

In linea di principio, la FINMA non può riferire pubblicamente sui singoli procedimenti di *enforcement*. Fanno eccezione solo i procedimenti di particolare rilevanza ai fini del diritto in materia di vigilanza. E spesso questo è opportuno anche per evitare una destabilizzazione. La FINMA pubblica cifre in forma anonimizzata e gli scorsi anni ha ampliato con coerenza le corrispondenti statistiche. Ci adoperiamo per poter conferire, in futuro, maggiore visibilità al nostro lavoro, come spesso possono fare i nostri colleghi operanti nella vigilanza all'estero.

Come ha mostrato la vicenda Credit Suisse, in casi estremi i nostri strumenti mostrano i loro limiti, pertanto è opportuno considerare la possibilità di ampliarli. Non possiamo però dotarci in modo autonomo di questi strumenti. È il legislatore a decidere in merito allo strumentario di cui possiamo disporre per applicare il diritto in materia di vigilanza. Di norma non ci esprimiamo pubblicamente su questo tema, ma la situazione attuale lo richiede.

In questo momento la discussione ruota attorno ad altri due strumenti: la competenza di infliggere multe e il cosiddetto *Senior Manager Regime* (SMR).

La FINMA non ha la facoltà di infliggere sanzioni pecuniarie, e rappresenta così un'eccezione rispetto ad altri grandi centri finanziari. Le multe amministrative non sono una panacea, ma possono inviare un segnale importante e fungere da deterrente, soprattutto se combinate con altri strumenti. Saremmo favorevoli a questo strumento, in gergo tecnico chiamato «sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti degli istituti finanziari sottoposti a vigilanza».

Sulla base di lavori preliminari da parte della FINMA, da circa un anno è in fase di elaborazione una proposta adeguata per un SMR da sottoporre al legislatore. Attualmente, per poter procedere contro i singoli dirigenti è necessario provare la responsabilità causale diretta, un ostacolo non indifferente. Un SMR può contribuire ad attribuire con chiarezza le responsabilità individuali degli organi dirigenziali. Può anche rafforzare la cultura aziendale di un istituto, in quanto strettamente legata alla chiara attribuzione delle responsabilità e a una sana tolleranza dei rischi.

In entrambi i casi permane invariato il fatto che la FINMA non è un'autorità penale e non intende diventarlo.

Dal punto di vista della FINMA, i due strumenti summenzionati (infliggere multe e SMR), nonché la possibilità di una comunicazione più attiva dei procedimenti di *enforcement* conclusi, integrerebbero e completerebbero il suo strumentario complessivamente efficace.

## **Conclusioni**

Concludo il mio intervento affermando che

- gli errori strategici della banca, gli insuccessi del management o la perdita di fiducia da parte dei clienti e degli investitori non sono reati ai sensi del diritto in materia di vigilanza. La vigilanza stabilisce le regole, ma la responsabilità nell'agire spetta all'istituto stesso. La vigilanza non può e non deve sostituirsi ai proprietari (azionisti) né al consiglio di amministrazione.

- Inoltre, nel caso di Credit Suisse sono stati applicati molti elementi della regolamentazione *too big to fail*. Ciò ha consentito di stabilizzare le riserve di capitale e di liquidità della banca, senza le quali quest'ultima sarebbe incorsa in seri problemi nell'autunno 2022. La FINMA si adopera strenuamente per garantire che dagli eventi delle ultime settimane vengano tratti i debiti insegnamenti per quanto riguarda la regolamentazione *too big to fail*.
- Infine, la FINMA può utilizzare gli strumenti attualmente a sua disposizione per applicare, nella maggior parte dei casi, il diritto in materia di vigilanza in modo coerente e tempestivo. La FINMA è comunque favorevole ad ampliare e completare la propria gamma di strumenti: la possibilità di informare più attivamente sull'attività di vigilanza, la competenza di infliggere multe e il *Senior Manager Regime*.

Invito ora il Direttore della FINMA Urban Angehrn a illustrare in maniera più dettagliata gli elementi del pacchetto di soluzioni.