

Impiego delle riserve auree eccedentarie della Banca nazionale svizzera: constatazioni di ordine giuridico e politico sotto il profilo dell'alta vigilanza

Rapporto del 7 febbraio 2006 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 28 giugno 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

il 7 febbraio 2006 la CdG-N ha presentato al Consiglio federale il suo rapporto «Impiego delle riserve auree eccedentarie della Banca nazionale svizzera: constatazioni di ordine giuridico e politico sotto il profilo dell'alta vigilanza». Il Consiglio federale prende atto con soddisfazione di avere agito legalmente – anche secondo il parere della vostra Commissione – trattando le riserve auree eccedentarie alla stregua di un utile di rivalutazione e procedendo alla loro distribuzione.

Sulle considerazioni e raccomandazioni formulate nel rapporto della CdG-N il Consiglio federale prende posizione come segue:

Constatazione numero 1:

Violazione del principio della distribuzione costante degli utili

La maggioranza della CdG-N è dell'avviso che la ripartizione dei 21,1 miliardi di franchi nell'arco di tre mesi sia opinabile dal punto di vista giuridico. Secondo la CdG-N il versamento del provento della vendita dell'oro della BNS avrebbe dovuto avvenire, come per l'utile corrente, a medio termine, vale a dire nell'arco di un decennio. A suo modo di vedere, è incomprensibile che la ripartizione in ragione di un terzo alla Confederazione e di due terzi ai Cantoni dell'articolo 31 capoverso 2 primo periodo LBN possa trovare applicazione nella fattispecie senza che si applichi anche il principio della distribuzione costante del secondo periodo dello stesso capoverso. La maggioranza della CdG-N ritiene che per procedere in tal modo il Consiglio federale avrebbe dovuto disporre di una base legale speciale.

Il Consiglio federale non condivide l'opinione della maggioranza della CdG-N. Esso è convinto che la distribuzione dei 21,1 miliardi di franchi nell'arco di tre mesi sia avvenuta correttamente.

L'articolo 31 capoverso 2 della legge sulla Banca nazionale, del 3 ottobre 2003 (LBN)¹ esige che il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e la Banca nazionale svizzera (BNS) stipolino per un determinato periodo il volume della ripartizione

¹ RS 951.11

annuale dell'utile tra Confederazione e Cantoni «per garantirne una distribuzione costante a medio termine». La distribuzione costante pluriennale è stata introdotta su richiesta dei Cantoni e dovrebbe consentire loro nonché alla Confederazione di migliorare la certezza della pianificazione. A seguito dell'evoluzione del prezzo dell'oro e dei tassi di cambio, gli utili della BNS possono subire oscillazioni molto ampie di anno in anno. Senza una distribuzione costante, la Confederazione e i Cantoni non avrebbero nessun punto di riferimento sull'ammontare degli utili che si devono attendere dalla BNS. La distribuzione costante semplifica l'allestimento della loro pianificazione finanziaria.

Nel caso del provento della vendita dell'oro si trattava di un patrimonio straordinario sorto dallo scioglimento delle riserve occulte di oro. Esso è stato pertanto iscritto separatamente nel bilancio della BNS. Dato che l'ammontare di questo patrimonio (21,1 miliardi di franchi) era noto, la certezza della pianificazione dei Cantoni era in questo caso garantita. Non era dunque necessario effettuare una distribuzione costante al fine di ridurre l'incertezza. Quando ha inserito nell'articolo 31 capoverso 2 il principio della distribuzione costante degli utili, il legislatore si riferiva tuttavia proprio a questa incertezza. La distribuzione del patrimonio straordinario non ha dunque pregiudicato la distribuzione ordinaria e costante degli utili dell'ammontare di 2,5 miliardi all'anno.

Dato che nel caso del patrimonio straordinario, il cui importo era fisso, la distribuzione costante degli utili ai sensi dell'articolo 31 capoverso 2 LBN, non avrebbe permesso di raggiungere l'obiettivo, non vi era alcuna base giuridica per mantenere tale patrimonio presso la BNS. Diversamente, la riserva di distribuzione serve proprio a distribuire in modo costante gli utili, in particolare negli anni in cui la BNS registra risultati negativi.

La questione della distribuzione dei 21 miliardi di franchi è stata inoltre oggetto di discussione in seno a un gruppo di lavoro tecnico² composto dalla Banca nazionale svizzera, dal Dipartimento federale delle finanze e soprattutto dai principali beneficiari, vale a dire i Cantoni, rappresentati dalla CdC e dalla CDCF. Il gruppo di lavoro ha raccomandato una rapida distribuzione del patrimonio straordinario. I Cantoni da parte loro hanno esplicitamente appoggiato questa procedura.

Nel complemento del 4 ottobre 2005 (n. 4; FF 2006 5788) al suo rapporto peritale del 28 luglio 2005, anche il prof. Paul Richli giunge all'inequivocabile conclusione che – con la loro decisione di non includere l'elevato importo unico conseguente alla realizzazione delle riserve occulte nel processo della distribuzione costante degli utili della Banca nazionale – la Confederazione e la BNS non hanno violato l'articolo 31 capoverso 2 LBN.

² Technische Aspekte einer allfälligen Vermögensübertragung im Wert von 1300 Tonnen Gold von der Schweizerischen Nationalbank an Bund und Kantone, 22 dicembre 2004 <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/00894/index.html?lang=de>

Costatazione numero 2: Distribuzione dei 21,1 miliardi di franchi nel 2005

Il Governo ha ritenuto che la seconda non entrata in materia sul progetto del Consiglio federale concernente l'utilizzazione delle 1300 tonnellate di oro della BNS, decisa il 16 dicembre 2004 dal Consiglio degli Stati, sia stato l'evento determinante che ha finalmente provocato il versamento dell'utile. Anche il prof. Paul Richli non ha rilevato in tale contesto alcuna violazione di obblighi giuridici. La Commissione è tuttavia del parere che si sarebbe potuto ragionare anche in un modo diverso, considerando ad esempio come evento determinante la decisione adottata dal Consiglio federale il 2 febbraio 2005.

Nelle cifre chiave del conto annuale pubblicato il 27 gennaio 2005, la Banca nazionale non aveva ancora fatto figurare quale utile il provento della vendita delle 1300 tonnellate di oro. Il 31 dicembre 2004, data di chiusura del bilancio, non era ancora chiaro in che modo il Consiglio federale avrebbe proceduto con l'utilizzazione del provento della vendita dell'oro in esubero. Tuttavia già allora si poneva la questione se fosse ancora opportuno mantenere nel bilancio della BNS gli accantonamenti per la cessione degli attivi liberi dopo che il 16 dicembre 2004 il Consiglio degli Stati aveva deciso la seconda non entrata in materia nel progetto del Consiglio federale.

Dopo la decisione del Consiglio federale del 2 febbraio 2005 di ripartire il patrimonio aureo per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni, il 25 febbraio 2005 il Consiglio di banca ha deciso di attivare il provento della vendita dell'oro nella chiusura annuale 2004 della BNS. La BNS è una società anonima quotata in borsa che, come tale, deve attenersi alle prescrizioni contabili Swiss GAAP RPC. L'aggiustamento a posteriori delle cifre già pubblicate della chiusura annuale 2004 della BNS era conforme a queste prescrizioni. Questo è confermato dal prof. Paul Richli nel suo rapporto peritale del 28 luglio 2005 (n. 3; FF 2006 5769).

La rettifica delle cifre a posteriori è stata approvata sia dall'organo di revisione legale della BNS – ossia la società PricewaterhouseCoopers –, sia dalla Borsa svizzera SWX. Anche l'assemblea generale della BNS ha approvato il relativo impiego dell'utile di bilancio 2004.

Costatazione numero 3:

Rispetto dei diritti di partecipazione del Parlamento e del Popolo

Secondo la maggioranza della CdG-N, la ripartizione dell'utile proveniente dalla vendita delle riserve d'oro eccedentarie secondo l'articolo 31 capoverso 2 LBN è da biasimare in quanto essa avrebbe provocato un danno politico impedendo al Parlamento e al Popolo di esprimersi sul versamento dei 21,1 miliardi di franchi.

Il Consiglio federale non condivide questa valutazione. Il 22 settembre 2002 Popolo e Cantoni hanno respinto i due progetti relativi all'utilizzazione del provento della vendita delle 1300 tonnellate di oro in esubero, in particolare l'«iniziativa sull'oro» dell'UDC e il controprogetto del Consiglio federale e del Parlamento l'«Oro all'AVS, ai Cantoni e alla Fondazione». Nel caso di un doppio NO il Consiglio federale aveva promesso di presentare al Parlamento un nuovo progetto. Esso ha

mantenuto questa promessa, ma il progetto è stato bocciato in Parlamento nella sessione invernale del 2004.

Il Consiglio federale era dell'avviso che la ricerca di un compromesso parlamentare non avrebbe portato frutti, soprattutto alla luce del fatto che in seno al Parlamento regnavano opinioni molto divergenti sia sulla questione dell'obiettivo di utilizzazione concreto, sia sulla questione di utilizzare soltanto i redditi del patrimonio o anche la sostanza. La rinuncia a cercare un nuovo obiettivo di utilizzazione del patrimonio aureo, l'applicazione del diritto vigente e quindi la ripartizione del patrimonio aureo per un terzo alla Confederazione e per due terzi ai Cantoni ha dunque rappresentato per il Consiglio federale una logica conseguenza. Questo operato si basa anche sulla legge sul Parlamento il cui articolo 95 lettera a recita che la seconda decisione di rieiezione da parte di una Camera è definitiva, vale a dire che il progetto è fallito e che deve dunque essere applicato il diritto vigente.

Constatazione numero 4: Politica d'informazione del Consiglio federale

Secondo la CdG-N la decisione di ripartire il provento della vendita dell'oro in esubero della Banca nazionale in base alla chiave di ripartizione ordinaria è giuridicamente difendibile. La Commissione constata tuttavia che l'atteggiamento dimostrato dal Consiglio federale nei confronti dell'opinione pubblica e del Parlamento mancava sotto diversi aspetti di coerenza e trasparenza. A giudizio della CdG-N, il Consiglio federale avrebbe dovuto informare il Parlamento e la popolazione con maggior anticipo, chiarezza ed esaustività. Altrettanto incomprensibile è la fretta improvvisa con cui il provento della vendita dell'oro è stato distribuito, e sulla quale il Consiglio federale non ha dato spiegazioni.

Nel rapporto della CdG (n. 4.2) si legge: «Dall'esame dei vari documenti è emerso che il Consiglio federale non ha mai del tutto escluso una ripartizione delle riserve auree eccedentarie della BNS secondo la chiave di ripartizione ordinaria (art. 99 cpv. 4 Cost.) nell'eventualità del fallimento di tutti i progetti riguardanti l'impiego dell'oro». Tuttavia, fino al 16 dicembre 2004 per il Consiglio federale la distribuzione delle riserve auree eccedentarie secondo la chiave di ripartizione ordinaria non ha rappresentato un obiettivo prioritario. Fino a quel momento, esso mirava a un'altra ripartizione del provento dell'oro. Per questo motivo la distribuzione in base alla chiave di ripartizione ordinaria non ha avuto un posto di rilievo nella comunicazione del Consiglio federale. Il 16 dicembre 2004, quando il Consiglio degli Stati ha deciso la seconda non entrata in materia, è venuta tuttavia a mancare la base giuridica per trattenere ulteriormente il provento della vendita dell'oro presso la BNS, per cui non rimaneva altra possibilità che distribuirlo in base alla chiave di ripartizione ordinaria. Il DFF ha ripetutamente indicato alle commissioni competenti le conseguenze della non entrata in materia. La decisione di procedere alla distribuzione in base alla chiave di ripartizione ordinaria in caso di non entrata in materia, non è dunque giunta a sorpresa, ma era assolutamente prevedibile.

La critica secondo cui il Consiglio federale non avrebbe sempre comunicato in modo coerente e trasparente, sarebbe stata giustificata soltanto se le condizioni quadro non fossero cambiate. Esse sono invece profondamente mutate nel corso del dibattito sull'oro, in particolare a causa della decisione del Consiglio degli Stati, che ha conferito una nuova impostazione alla questione dell'oro. La variante che, pur non

essendo stata esclusa dal Consiglio federale, non era mai stata la sua favorita, rappresentava la sola logica conseguenza nel contesto mutato.

Raccomandazione numero 1:

La CdG-N invita il Consiglio federale a distinguere chiaramente, nei suoi prossimi pareri, tra valutazione politica e apprezzamento giuridico di una situazione e a esporre con chiarezza i motivi alla base delle proprie decisioni, in special modo nelle spiegazioni pubblicate in vista delle votazioni. Nei suoi pareri dovrà in particolare includere tra le varianti anche la possibilità che il diritto in vigore venga mantenuto. Dovrà informare per tempo tanto il Parlamento quanto l'opinione pubblica circa gli eventuali mutamenti di posizione che intende operare su questioni politicamente importanti.

Il Consiglio federale prende atto della raccomandazione. Anche in futuro esso continuerà ad adoperarsi affinché sia fatta distinzione tra valutazione politica e giuridica di una situazione. Esso ritiene tuttavia che anche nell'affare delle riserve auree eccedentarie non vi sia stata commistione di questi due livelli.

Il diritto vigente rimane in vigore finché non è sostituito da nuove norme. Se un progetto è respinto dal Popolo o dal Parlamento, il diritto vigente rimane in vigore e deve essere applicato.

Il Consiglio federale si impegnerà anche in futuro a informare in modo trasparente e tempestivo il Parlamento e l'opinione pubblica su nuovi apprezzamenti di una situazione. Esso intende tuttavia evidenziare che nel caso della distribuzione dei 21 miliardi di franchi non si è trattato di un'inversione di rotta del Consiglio federale, ma di una nuova situazione venutasi a creare a seguito della decisione parlamentare della sessione invernale del 2004. Il 2 febbraio 2005 il Parlamento è stato informato della successiva decisione del Consiglio federale immediatamente dopo la seduta del Consiglio federale stesso.

Il Consiglio federale non ritiene necessario adottare alcun provvedimento.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 giugno 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

