

Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 15 marzo 2013 concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012

Parere del Consiglio federale

del 22 maggio 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al vostro rapporto del 15 marzo 2013 recante il sottotitolo «il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza».

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

22 maggio 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Nel dicembre 2011 il Consiglio federale è venuto a conoscenza di voci secondo cui l'allora presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) sarebbe stato coinvolto in delicate operazioni bancarie private. Tali operazioni, che sarebbero state legate alla determinazione di un tasso di cambio minimo del franco svizzero rispetto all'euro, non sarebbero state compatibili con la sua funzione di presidente della Banca nazionale. La vicenda ha portato alle sue dimissioni il 9 gennaio 2012.

Sia nel dicembre 2011 che nei mesi seguenti il Consiglio federale si è occupato a più riprese degli avvenimenti che hanno condotto alle dimissioni del presidente della BNS, analizzandoli nel dettaglio.

Il 6 febbraio 2012 le Commissioni della gestione (CdG) delle Camere federali hanno annunciato l'avvio di un'inchiesta sulle circostanze che hanno portato alle dimissioni del presidente della BNS, affidata al loro gruppo di lavoro BNS istituito *ad hoc*. Il 17 febbraio 2012 le Commissioni hanno rivolto al Consiglio federale una consistente richiesta di documentazione e d'informazione. Il 24 febbraio 2012 la Delegazione delle Commissioni della gestione ha a sua volta presentato una richiesta aggiuntiva. Durante questo periodo e fino al 1° marzo 2012 il Consiglio federale ha fornito materiale per un volume di circa 250 pagine. Il 20 marzo 2012 le CdG hanno sollecitato ulteriori informazioni scritte e documenti, che il Governo ha fornito il 18 aprile 2012. Il gruppo di lavoro BNS ha integrato la propria inchiesta con una serie di audizioni, sentendo anche membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione.

All'inizio di gennaio 2013 il gruppo di lavoro BNS ha terminato la propria inchiesta e l'11 gennaio 2013 ha presentato al Consiglio federale un progetto di rapporto. Il Collegio governativo aveva tempo fino al 21 gennaio 2013 per esprimersi sul progetto di rapporto indicando in particolare: (a) se lo stesso contenesse informazioni confidenziali che sulla scorta di considerazioni legate alla sfera delle istituzioni politiche non andavano pubblicate e (b) se presentasse errori formali o materiali che andavano corretti.

Nel proprio parere del 21 gennaio 2013 il Consiglio federale ha avanzato una serie di proposte; fra le altre cose, ha pure risposto ai rimproveri del gruppo di lavoro BNS di non essersi comportato in conformità con la legge. Il Governo ha agito in modo legale applicando l'articolo 157 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (LParl; RS 171.10), secondo cui all'autorità interessata è data la possibilità di esprimersi prima che una commissione di vigilanza o una sua delegazione riferisca su lacune nella gestione generale o finanziaria.

Circa due mesi dopo, il 15 marzo 2013, le CdG hanno pubblicato il loro rapporto definitivo. Le proposte formulate dal Consiglio federale nel suo parere del 21 gennaio 2013 vi sono confluite solo in modo molto limitato.

Prima di esprimersi sulle dieci raccomandazioni formulate nel rapporto delle CdG del 15 marzo 2013, il Consiglio federale espone alcune considerazioni di natura fondamentale.

L'articolo 157 LParl sancisce il principio generale secondo cui contestualmente a un rapporto di una commissione di vigilanza su avvenimenti esaminati deve potersi esprimere anche l'autorità interessata. Secondo la prassi invalsa da molti anni, prima dell'ultimazione di un rapporto delle CdG il Consiglio federale ne riceve un progetto, ma solo con l'incarico di comunicare errori formali o materiali e di indicare passaggi che non devono essere pubblicati. Il Governo può esporre la propria visione dei fatti e rispondere ai rimproveri relativi alle lacune riscontrate dalle CdG nella sua gestione soltanto nel quadro del parere in merito al rapporto pubblicato. In altri termini, al momento della pubblicazione del rapporto delle CdG il parere materiale del Consiglio federale non è ancora disponibile; l'opinione pubblica è pertanto informata soltanto della critica dell'autorità vigilante ma non della posizione dell'autorità interessata, vale a dire il Consiglio federale. Questo modo di procedere suscita nell'opinione pubblica l'idea che il Consiglio federale non abbia nulla da ridire sulla critica espressa e sostenga incondizionatamente le modalità dell'inchiesta e il risultato che ne è scaturito. Se il Governo, dopo aver preso conoscenza del rapporto, averlo valutato e aver redatto una risposta, presenta il proprio parere alcuni mesi dopo la pubblicazione del rapporto, l'interesse dei media e dell'opinione pubblica è praticamente spento.

Il Consiglio federale ritiene che la prassi attualmente seguita con riguardo all'articolo 157 LParl vada ripensata. Al momento dell'elaborazione della legge sul Parlamento, nel 2001, nel proprio rapporto sul progetto di legge la commissione competente spiegava quanto segue (FF 2001 3231 seg.): «Prima di riferire su lacune nella gestione del Consiglio federale, le Commissioni [della gestione] danno a quest'ultimo la possibilità di esprimersi. Tale prassi è fondata sull'opinione secondo cui l'alta vigilanza è il risultato di un dialogo tra l'autorità che esercita la vigilanza e l'autorità che ne è oggetto. La stessa cosa vale per l'alta vigilanza nel settore delle finanze della Confederazione. Di conseguenza, il «diritto di essere sentiti» è stato sancito in questa sede per l'intero settore dell'alta vigilanza». Queste spiegazioni erano state introdotte all'epoca in seguito alla constatazione che tale dialogo sanciva nella legge quella che era già una consuetudine delle CdG. Nel suo assetto attuale, questa prassi non è più seguita; ciò che resta è un modo di procedere che presenta analogie con una procedura giudiziaria in cui non si concede il diritto di essere sentiti.

Detto questo, nel caso in questione il Consiglio federale si è scostato dalla prassi invalsa e, nella sua lettera del 21 gennaio 2013, si è in parte già espresso materialmente sul progetto di rapporto. Inoltre il 18 marzo 2013, giorno in cui le CdG hanno presentato il rapporto nell'ambito di una conferenza stampa, subito dopo questo evento il Consiglio federale ha reagito con un proprio comunicato stampa allo scopo di esporre la propria visione dei principali aspetti criticati nel momento in cui l'interesse mediatico era all'apice. La reazione del Consiglio federale si imponeva tanto più per il fatto che la sua posizione formulata nella lettera del 21 gennaio 2013 praticamente non era stata considerata nella versione finale del rapporto. Già nella sua lettera del 21 gennaio 2013 il Collegio governativo aveva confutato in particolare il rimprovero mosso dalle CdG secondo cui non avrebbe avuto una base legale

per agire come ha fatto o che non avrebbe rispettato l'indipendenza della BNS. Il Consiglio federale ribadisce la sua posizione: ha sempre agito entro i limiti della Costituzione e delle leggi. Questa affermazione trova riscontro, fra l'altro, negli articoli 6, 25 e 26 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) e negli articoli 7, 39 segg. e 43 segg. della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (LBN; RS 951.11). Il comportamento della presidente della Confederazione e del Consiglio federale corrisponde anche ai fini enunciati nella Costituzione federale (Cost.; RS 101), ad esempio negli articoli 180 e 184. Secondo l'articolo 174 Cost., il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva. Come precisa anche il rapporto, non si trattava soltanto di chiarire una questione di competenza, ma in particolare di risolvere un problema politico che avrebbe potuto arrecare danno alla reputazione della Svizzera e delle sue autorità. In simili situazioni compete al Governo attivarsi. Prendendo conoscenza delle circostanze specifiche, nel dicembre 2011 la presidente della Confederazione si è vista confrontata con informazioni che andavano assolutamente verificate. In applicazione dell'articolo 25 capoverso 2 lettera 2 LOGA ha chiesto prove e ha fatto esaminare i rimproveri formulati in tale contesto. Se la presidente della Confederazione o il Consiglio federale fossero rimasti inattivi, vi sarebbero stati buoni motivi per rimproverarglielo.

Secondo il Consiglio federale il rapporto insinua l'impressione erronea che il Governo abbia mal gestito la situazione. Il rapporto descrive i processi in un'ottica retrospettiva, fondata su una perfetta conoscenza dello sviluppo e della conclusione della crisi. Esso non tiene conto del fatto che al momento degli avvenimenti i fatti acquisiti erano ben diversi. Quando qualcosa sta accadendo non si sa come si presentano realmente i fatti e come evolverà la situazione. Tenuto conto di questa circostanza, è lecito constatare che complessivamente la crisi è stata affrontata bene. Il Consiglio federale ha potuto essere informato tempestivamente, gli eventi sono stati registrati in forma cronologica e la comprensibilità delle decisioni ha potuto essere garantita. Entrando nei dettagli si individua pur tuttavia un potenziale di miglioramento nell'affrontare eventuali nuove situazioni di crisi. In primo luogo, nella sua qualità di stato maggiore del Governo la Cancelleria federale deve essere informata il più presto possibile e in modo esaustivo. Quale organo centrale della direzione dell'Amministrazione, la Cancelleria federale gestisce e coordina la comunicazione. Quanto prima viene coinvolta, tanto più accuratamente può pianificare e coordinare la comunicazione. Anche il coinvolgimento di tutti i membri del Collegio governativo deve avvenire il più presto possibile. Tutti i membri del Consiglio federale devono essere informati e aggiornati esaustivamente. Per quanto possibile, al fine di garantire il flusso delle informazioni anche le convocazioni di sedute straordinarie del Consiglio federale devono avvenire su base scritta (ordine del giorno scritto, invio di documenti rilevanti prima della seduta). In caso di citazioni o audizioni di terzi occorre badare che tali persone vengano sentite individualmente, non insieme. Va evitata l'assegnazione di mandati di verifica personali a membri del Controllo federale delle finanze. Il coinvolgimento di collaboratori deve essere possibile, ma senza imporre oneri quanto all'informazione dei loro superiori; in tal caso si possono evitare conflitti di lealtà.

Qui di seguito il Consiglio federale si esprime nel dettaglio sulle dieci raccomandazioni del rapporto.

Raccomandazione 1

Le CdG chiedono al Consiglio federale di fare in modo che gli organi del controllo normativo preventivo esaminino la questione delle competenze legali con sufficiente anticipo e in modo adeguato, anche quando si tratta di affari urgenti di grande portata politica.

Nel loro rapporto le CdG hanno dichiarato che il Consiglio federale, rispettivamente la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* istituita da quest'ultima, avrebbero agito senza una base legale. La responsabilità della verifica delle transazioni dell'allora presidente della BNS avrebbe dovuto essere sin dall'inizio del Consiglio di banca della BNS. Sarebbe pertanto stato violato il principio di legalità. D'altra parte né rappresentanti dell'Amministrazione federale né la presidente della Confederazione del 2011 o la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale avrebbero approfondito la questione della competenza di principio del Consiglio federale e la ripartizione legale delle competenze tra Consiglio federale e Consiglio di banca; tale omissione non sarebbe giustificata né dall'iniziale rischio di un danno alla reputazione della Svizzera e della BNS né dal timore che le accuse contro il presidente della BNS potessero diventare pubbliche prima dell'esame della loro plausibilità. Sulla scorta di queste constatazioni le CdG hanno formulato la prima raccomandazione, specificando nel contempo che la richiesta era già stata avanzata dopo le ispezioni sul comportamento delle autorità nella crisi finanziaria e nella crisi diplomatica tra Svizzera e Libia.

Benché sia ben disposto ad accettare la raccomandazione di esaminare con sufficiente anticipo e in modo adeguato la questione delle competenze legali, il Consiglio federale tiene nondimeno a sottolineare che il suo comportamento in questione non giustifica affatto che la raccomandazione venga ribadita. Esso ritiene infatti che i rimproveri alla base della raccomandazione, secondo cui il Consiglio federale avrebbe agito senza una base legale e senza aver esaminato sufficientemente gli aspetti della legittimità e della competenza, sono in ampia misura privi di fondamento, come esposto qui di seguito.

Le CdG hanno esaminato la questione se a posteriori il comportamento del Consiglio federale potesse fondarsi su una competenza in materia di diritto di vigilanza. Le loro osservazioni sono formulate in un'ottica retrospettiva, tenendo cioè conto di fatti emersi man mano nel quadro delle singole misure adottate a partire dal 5 dicembre 2011. Tuttavia, se si tratta di analizzare il comportamento del Governo riguardo alle informazioni relative al conto bancario in un'ottica più ampia dal profilo degli aspetti legati alla responsabilità, per il Consiglio federale l'unico modo di procedere opportuno è mettere a fuoco la problematica da un punto di vista anteriore, vale a dire valutare la situazione prescindendo dagli eventi posteriori e da quelli allora non ancora chiariti. Da una simile valutazione risulta ingiustificato il rimprovero fondamentale secondo cui il Consiglio federale avrebbe agito senza una base legale e fin dall'inizio non sarebbe stato competente per agire: quando la presidente della Confederazione del 2011 era venuta a conoscenza per la prima volta, il 5 dicembre 2011, di transazioni private delicate del presidente della BNS, rispettivamente di sua moglie, la correttezza e la portata di tali informazioni erano dubbie.

Si trattava solo di accuse di presunte scorrettezze e da quanto si sapeva in quel momento non era chiaro come avrebbe potuto presentarsi la situazione effettiva e quali ulteriori conseguenze avrebbero potuto esservi qualora la stessa si fosse rivelata plausibile. Sin dall'inizio ci si doveva tuttavia attendere di trovarsi di fronte a un caso particolarmente scottante dal profilo politico in quanto le presunte transazioni riguardavano l'allora presidente e quindi il vertice della Direzione generale, che come organo direttivo ed esecutivo supremo della BNS rappresenta di fatto la Banca nei confronti del pubblico. Se le informazioni ricevute fossero state vere e riconducibili a un comportamento scorretto del presidente della BNS, sia a livello nazionale che sul piano internazionale vi sarebbe stato il rischio di un grave danno alla reputazione della BNS e della Svizzera, come pure di un pregiudizio alla collaborazione della BNS con le banche centrali estere e il Fondo monetario internazionale. Questi timori andavano presi tanto più sul serio in quanto il presidente della BNS era contemporaneamente vicepresidente del *Financial Stability Board (FSB)*, circostanza che avrebbe ulteriormente aggravato l'eventuale danno arrecato alla reputazione della Svizzera e della BNS. Le informazioni imponevano dunque di pensare all'esistenza di un problema politico maggiore e presentavano indizi di come il Consiglio federale potesse essere sollecitato nel suo ruolo di direzione politica e dovesse attivarsi di conseguenza per salvaguardare gli interessi del Paese. Le misure del Consiglio federale per esaminare a titolo preliminare i fatti erano peraltro state adottate con la consapevolezza di essere investito della responsabilità politica in quanto organo di nomina e di revoca dei membri della Direzione generale della BNS, dei loro sostituti e di sei degli 11 membri del Consiglio di banca. Dal momento che in caso di colpa grave dell'allora presidente della BNS il Governo sarebbe stato legalmente obbligato a revocarlo dalle sue funzioni, oltre a quella politica vi era anche una responsabilità giuridica. La sola valutazione se la vicenda rientrasse nella competenza del Consiglio federale o del Consiglio di banca della BNS ha presupposto il chiarimento di determinati fatti, cosa che ha richiesto il tempo necessario. Il Consiglio federale si è quindi attivato fondandosi sugli articoli 174 e 180 capoverso 1 Cost. in combinato disposto con gli articoli 6 capoverso 3 e 25 segg. LOGA, nonché sugli articoli 7 capoverso 1 e 39 segg. LBN, e pertanto su una base legale in linea di principio sufficiente; il suo comportamento non ha toccato né l'indipendenza della BNS né le competenze di vigilanza del Consiglio di banca della BNS. Il Consiglio di banca della BNS è stato coinvolto il 15 dicembre 2011 e quindi dieci giorni dopo che la presidente della Confederazione del 2011 era stata informata per la prima volta. Nell'ottica retrospettiva delle CdG questo intervallo può sembrare eccessivo; considerato nell'ottica di allora, esso risulta tuttavia giustificato. L'inchiesta delle CdG non tiene conto, ingiustamente, di questo dato di fatto, né delle citate basi giuridiche dell'agire del Consiglio federale nel suo ruolo di organo di direzione politica.

Il Consiglio federale sapeva e sa che da un lato la legislazione della Banca nazionale attribuisce i compiti di vigilanza e di controllo preminentemente al Consiglio di banca, ma che dall'altro la funzione governativa e la responsabilità direttiva politica, come pure la responsabilità delle nomine e delle revoche dei membri della Direzione generale della BNS, sono di sua spettanza. Sulla base dell'eventualmente presumibile colpa grave dell'allora presidente della BNS e del danno che allora rischiavano di subire la reputazione e la credibilità della Svizzera – e della quindi indiscutibile competenza di agire del Consiglio federale –, nell'ottica di allora non si può rimproverare al Consiglio federale di non aver esaminato sufficientemente la questione della competenza e l'ordinamento delle competenze in materia di diritto di vigilanza

nei confronti della BNS. Il 13 dicembre 2011 la presidente della Confederazione del 2011 aveva ricorso al direttore dell'UFG, assicurando così – a prescindere dal contenuto e dalla portata di mandati concretamente impartiti – che le questioni legate alla competenza fossero state esaminate nella misura necessaria. Considerando la situazione dal punto di vista di allora appare chiaro che, contrariamente alle risultanze dell'inchiesta delle CdG, le competenze e le basi giuridiche per agire sono state esaminate sufficientemente e tempestivamente. In un'ottica retrospettiva, e quindi conoscendo la reale situazione dei fatti, per quanto riguarda il coordinamento delle competenze e le questioni legate alla separazione delle stesse è possibile individuare un potenziale di ottimizzazione. Il Consiglio federale condivide inoltre l'opinione delle CdG in merito all'importanza del principio di legalità e all'obbligo degli organi del controllo normativo preventivo di esaminare con sufficiente anticipo e in modo sufficientemente approfondito le competenze delle autorità e le questioni legate alle basi giuridiche dell'agire. Pertanto il Consiglio federale è ben disposto a continuare ad attuare la raccomandazione corrispondente e ad accettarla in questo senso.

2.2 *Ad raccomandazione 2*

Raccomandazione 2

Le CdG chiedono al Consiglio federale di non più affidare mandati personali a rappresentanti del Controllo federale delle finanze.

Il Consiglio federale approva la raccomandazione. Per le operazioni di verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) è determinante il campo d'applicazione della legge del 28 giugno 1967 sul Controllo delle finanze (RS 614.0). Per quanto non vi sia una base legale per un'attività di verifica del CDF, i mandati di verifica non devono essere eseguiti né dal CDF né *ad personam* dai suoi rappresentanti. Ciò corrisponde anche alle conclusioni che lo stesso CDF ha tratto nel suo rapporto del 30 gennaio 2012 alla Delegazione delle finanze.

2.3 *Ad raccomandazione 3*

Raccomandazione 3

Le CdG chiedono al Consiglio federale di verificare, prima di affidare un mandato personale a un impiegato della Confederazione, se il mandato è compatibile con le funzioni di quest'ultimo. Nel dubbio, esso deve rinunciare ad affidare il mandato.

Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione. Esaminerà diligentemente, come di regola già fa attualmente, a chi affida un mandato personale all'interno dell'Amministrazione federale. Non prende invece in considerazione una disposizione legale speciale. Non ritiene infatti opportuno introdurre immediatamente una nuova normativa per reagire a una decisione presa in un singolo caso in condizioni

non ideali. In questo senso la raccomandazione richiama l'attenzione su un'esigenza generale in materia di efficiente azione governativa che è già applicata. La richiesta della raccomandazione rientra nell'ambito del compito generale di governo svolto dal Consiglio federale.

2.4 *Ad raccomandazione 4*

Raccomandazione 4

Le CdG chiedono al Consiglio federale di lavorare in primo luogo con le sue delegazioni ordinarie previste dalla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) e non con delegazioni *ad hoc*, anche per gli affari urgenti di portata politica importante.

Oltre alle nove delegazioni ordinarie, negli ultimi anni il Consiglio federale ha costituito due delegazioni *ad hoc*: il 4 marzo 2011 la delegazione «Assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale in materia fiscale» e l'11 gennaio 2012 la delegazione per la Banca nazionale. Questa facoltà è attribuita al Consiglio federale dall'articolo 23 LOGA. In situazioni particolari è opportuno che il Consiglio federale scelga una delegazione la cui composizione corrisponde al meglio alle circostanze e alle esigenze del momento. Sarebbe meno opportuno e potrebbe essere addirittura controproducente se esso si imponesse un'autolimitazione in questo ambito. Nel dicembre 2011 la presidente della Confederazione si è avvalsa della delegazione *ad hoc* «Assistenza amministrativa e giudiziaria internazionale in materia fiscale», costituita il 4 marzo 2011, un organismo che si era già riunito regolarmente in precedenza e la cui composizione era adatta per il caso in oggetto. Infatti, le questioni sollevate riguardavano in particolare il DFF, il DFGP e il DFAE. La presidente della Confederazione del 2011 ha agito sulla base dell'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA convocando una delegazione già costituita e in funzione da mesi. Non si può pertanto parlare dell'istituzione di una nuova delegazione «su due piedi». Non si può contestare neppure l'adeguatezza dell'altra delegazione *ad hoc*, costituita l'11 gennaio 2012 e immediatamente insediata in seguito agli avvenimenti riguardanti la BNS, alla luce dell'indagine svolta successivamente dalle CdG in questo ambito. Il Consiglio federale non può pertanto accogliere questa raccomandazione.

2.5 *Ad raccomandazione 5*

Raccomandazione 5

Le CdG chiedono al Consiglio federale di coinvolgere la Cancelleria federale con sufficiente anticipo nella gestione delle situazioni straordinarie.

La revisione parziale del 28 settembre 2012 della LOGA (FF 2012 7243) contiene disposizioni che vanno nel senso di questa richiesta. In particolare gli articoli 32 lettera g e 33 capoverso 1^{bis} LOGA incaricano la Cancelleria federale di assistere il

Consiglio federale nell'individuare tempestivamente le situazioni di crisi e di garantire i pertinenti compiti di coordinamento. In relazione all'obbligo di informare ora imposto ai Dipartimenti e alla Cancelleria federale dall'articolo 12a LOGA, da un lato, e al diritto all'informazione conferito alla Cancelleria federale dall'articolo 33a LOGA, dall'altro, si può garantire che la Cancelleria federale sia coinvolta sin dall'inizio nella gestione delle situazioni straordinarie. Il Consiglio federale è d'accordo con la raccomandazione.

Il tempestivo coinvolgimento della Cancelleria federale nella sua funzione di stato maggiore generale del Consiglio federale, per principio, è un fatto ovvio. Il Consiglio federale è tuttavia d'accordo che tale coinvolgimento, nel presente caso, avrebbe potuto avvenire prima. In questo senso la raccomandazione rimanda al fatto che un'azione governativa efficiente implica sempre una riflessione sul momento opportuno di trasmettere un'informazione, accompagnata da eventuali mandati.

2.6 *Ad raccomandazione 6*

Raccomandazione 6

Le CdG invitano il Consiglio federale a presentare un rapporto scritto su come intende impostare il sistema di stesura dei verbali delle sue sedute per consentire la necessaria attuazione delle misure previste nel nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA.

Per il Consiglio federale l'articolo 13 capoverso 3 LOGA è stato attuato. Le spiegazioni di seguito rappresentano il rapporto chiesto da questa raccomandazione.

La raccomandazione parte dal presupposto che i verbali siano stati redatti in modo parzialmente errato e lacunoso. Tuttavia non è così. La seduta straordinaria del Consiglio federale del 23 dicembre 2011 è stata interamente verbalizzata. Il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca non hanno partecipato alla seduta del Consiglio federale, ma sono stati sentiti: a tale scopo il Consiglio federale ha interrotto la propria seduta. Di regola, le persone sentite forniscono documenti riguardanti il tema affrontato. Il Consiglio federale riconosce tuttavia che in questo caso non sono stati presentati preliminarmente documenti scritti per la preparazione della seduta. L'informazione è stata fornita soltanto durante la seduta, da un lato mediante una nota di discussione letta dalla presidente della Confederazione del 2011 e accompagnata da una cronologia succinta degli eventi; dall'altro, grazie alla consultazione delle perizie redatte dagli esperti del CDF e della perizia messa a disposizione dai rappresentanti della BNS.

Effettivamente in seguito alla crisi dell'UBS e alla crisi finanziaria il sistema di tenuta dei verbali delle sedute del Consiglio federale è stato adeguato; da allora il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono correttamente registrati in forma scritta, senza lacune e in modo da poter essere ricostruiti.

Prima di questo cambiamento di prassi la Cancelleria federale redigeva un verbale a titolo di prestazione, del quale i membri del Consiglio federale si limitavano a prendere conoscenza al momento dell'invio, senza che vi fosse alcuna approvazione

formale da parte del Collegio. Oggi, dopo l'apertura della seduta, il verbale della seduta precedente è sottoposto a deliberazione prima di essere formalmente approvato dal Consiglio federale. In tal modo è garantito che ogni verbale (designato come «verbale allargato delle decisioni») sia completo e corretto. Questi verbali allargati non sono gli unici documenti che permettono di ricostruire le decisioni del Consiglio federale. Sono conservati anche il verbale specifico relativo a ogni decisione e tutti i corapporti e pareri, nonché – come parte integrante o sotto forma di estratti dei verbali – le decisioni integrali del Consiglio federale riguardanti ognuno degli affari approvati. Questi documenti si basano a loro volta sulle proposte o sui documenti interlocutori corrispondenti dei Dipartimenti. L'insieme di questa documentazione garantisce la comprensibilità dell'azione del Consiglio federale.

Rispetto a molti altri governi – sia dei Cantoni che di altri Paesi europei paragonabili alla Svizzera – il sistema di verbalizzazione del Consiglio federale è molto ben sviluppato. Altrove, per tutelare il segreto delle deliberazioni, spesso i verbali sono succinti e le discussioni vere e proprie che si svolgono durante le sedute del governo non vengono deliberatamente registrate in forma scritta. Questo vale anche per sistemi politici che hanno uno schieramento governativo e un'opposizione, nei quali durante le sedute del governo si svolgono dibattiti meno delicati poiché all'ordine del giorno figurano soltanto oggetti sui quali si è raggiunta un'intesa già prima della seduta. I membri del governo devono poter esprimere i loro pensieri, scambiare le loro riflessioni, discutere le rispettive opinioni e, in particolare durante le deliberazioni, anche cambiare opinione senza pressione esterna, con la massima libertà possibile e senza doversi giustificare in seguito. In questa prospettiva una verbalizzazione troppo dettagliata sarebbe controproducente e potrebbe avere conseguenze negative sulla qualità delle deliberazioni e delle decisioni del governo. Questa considerazione vale in particolare se il verbale registrasse ogni voto con il nome di chi lo ha espresso. A tale proposito occorre osservare che, conformemente all'articolo 4 LOGA, il Consiglio federale assume le funzioni governative quale Collegio.

2.7 *Ad raccomandazione 7*

Raccomandazione 7

Le CdG invitano il Consiglio federale a verificare se la legge sulla Banca nazionale svizzera debba prevedere una disposizione che obblighi il Consiglio di banca a consultare il Consiglio federale prima di raccomandare al presidente della BNS di dimettersi o prima di proporre al Consiglio federale di revocarlo dalla sua funzione.

Il Consiglio federale ha esaminato la raccomandazione. Non vede alcuna necessità di intervento a livello legislativo. Conformemente agli articoli 42 capoverso 2 lettera h e 43 capoversi 2 e 3 LBN, il Consiglio federale nomina i membri della Direzione generale, su proposta del Consiglio di banca, e designa il presidente e il vicepresidente. Una revoca da parte del Consiglio federale è possibile, ma presuppone una pertinente proposta del Consiglio di banca (art. 45 cpv. 1 LBN). Queste attribuzioni del Consiglio federale sono l'espressione della sua competenza di collaborare all'amministrazione della BNS conformemente all'articolo 99 capoverso 2 Cost.

Se il Consiglio di banca giunge alla conclusione che un membro della Direzione generale (incluso il presidente) non adempie più i requisiti per l'esercizio del mandato, secondo l'articolo 45 capoverso 1 LBN ne propone la revoca al Consiglio federale. Resta inteso che il Consiglio di banca sente preventivamente la persona interessata e la mette al corrente della propria intenzione. Se questa persona, dopo aver valutato la situazione, lascia spontaneamente la propria funzione, la procedura di revoca diventa priva di oggetto. Non rientra invece nelle competenze del Consiglio di banca di raccomandarle formalmente di dimettersi, neppure nel caso in cui a tale proposito abbia preventivamente consultato il Consiglio federale. Introdurre un obbligo di consultazione sarebbe incompatibile con il sistema; pertanto il Consiglio federale ritiene che la proposta sia da respingere. D'altro canto, il Consiglio di banca non ha soltanto il diritto, ma anche l'obbligo di proporre al Consiglio federale la revoca quando le condizioni stabilite dalla legge sono adempiute. Se il Consiglio di banca reputa che tali condizioni siano soddisfatte, la proposta formale di revoca dev'essere sottoposta senza indugio al Consiglio federale. La decisione riguardo a questa proposta rientra nel margine discrezionale del Consiglio federale, conformemente agli obblighi che gli competono. Non vi è alcun motivo di prevedere una procedura di consultazione preventiva. Una procedura di questo genere complicherrebbe ancor di più la situazione e non favorirebbe una rapida decisione.

2.8

Ad raccomandazione 8

Raccomandazione 8

Le CdG invitano il Consiglio federale a dotarsi di un migliore sistema di comunicazione – semplice, rapido e sicuro – cui dovranno fare ricorso in determinate situazioni i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e i vicecancellieri. La confidenzialità delle conferenze telefoniche del Consiglio federale andrà in particolare garantita anche sotto l'aspetto tecnico.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione. Attualmente sta valutando un semplice sistema di telefonia mobile comprendente anche comunicazioni brevi per il grado di classificazione «confidenziale». Se i risultati saranno positivi, questo sistema potrà essere introdotto a breve scadenza. Le teleconferenze potranno così essere svolte con la sicurezza necessaria.

Raccomandazione 9

Le CdG chiedono al Consiglio federale di fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS imponga al Consiglio di banca di disciplinare le operazioni effettuate a titolo privato e attribuisca un ruolo adeguato al servizio di compliance della BNS.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione. Il 9 marzo 2012 il Consiglio di banca ha emanato il regolamento relativo agli investimenti finanziari e alle operazioni finanziarie a titolo privato dei membri della Direzione generale della Banca (in vigore dal 1° maggio 2012). Questo regolamento si fonda sul numero 8 (Regole di condotta) del regolamento della Direzione generale (RD), anch'esso emanato dal Consiglio di banca. A sua volta il RD è stato emanato sulla base dell'articolo 10 del regolamento di organizzazione della Banca nazionale svizzera del 14 maggio 2004 (ROrg; RS 951.153). Il ROrg costituisce pertanto indirettamente la base del regolamento concernente gli affari per conto proprio menzionato in precedenza, senza tuttavia che vi figurino esplicitamente un obbligo di emanare tale regolamento. Se ciò dovesse apparire come una lacuna, dal punto di vista attuale occorrerebbe completare di conseguenza l'articolo 10 capoverso 2 ROrg che disciplina i compiti e le competenze del Consiglio di banca. Secondo l'articolo 42 capoverso 2 lettera a LBN, il ROrg è emanato dal Consiglio di banca e sottoposto per approvazione al Consiglio federale. La BNS si è dichiarata disposta a prendere le misure necessarie in occasione di una prossima revisione del ROrg.

Raccomandazione 10

Le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS doti l'istituto di una struttura di vigilanza interna chiara e adeguata.

Il Consiglio federale è disposto ad accettare la raccomandazione come segue:

L'articolo 10 capoverso 2 lettera i ROrg ha il seguente tenore:

² Il Consiglio di banca:

- i) esercita l'alta vigilanza sull'attività d'affari da parte della Direzione generale allargata, in particolare per quanto riguarda l'osservanza di leggi, statuti, regolamenti e direttive (compliance);

Fondandosi su questa formulazione apparentemente ambigua, il professor Paul Richli nella sua perizia del 15 febbraio 2012, nei marginali 158 e 234, ha sollevato la questione se il Consiglio di banca abbia sostanzialmente trasferito le sue competenze in materia di vigilanza alla Direzione generale allargata, accontentandosi di esercitare l'«alta vigilanza». Un trasferimento di questa natura non è mai stato previsto né

di fatto realizzato. Il Consiglio federale si è già espresso a tale proposito nel suo parere del 24 aprile 2012 relativo alla mozione Schelbert (12.3141). La ripartizione dei compiti in seno alla BNS è disciplinata come esposto di seguito.

Conformemente agli articoli 21 segg. ROrg, la direzione degli affari spetta alla Direzione generale allargata, mentre il Collegio dei supplenti si occupa degli affari correnti (art. 24a segg. ROrg). La Direzione generale allargata emana le strategie per la gestione della BNS (art. 22 cpv. 1 ROrg). Il presidente del Consiglio di banca è autorizzato a partecipare a titolo consultivo alle sedute della Direzione generale allargata (art. 23 cpv. 3 ROrg). Inoltre, gli viene inviato il verbale delle sedute della Direzione generale allargata (art. 24 cpv. 3 ROrg).

In materia di politica monetaria, invece, è competente unicamente la Direzione generale (art. 5 LBN). Conformemente all'articolo 7 capoverso 2 LBN, nell'adempiere i compiti in questo ambito essa sottostà direttamente alla vigilanza dell'Assemblea federale. Il Consiglio di banca in questo settore non dispone di alcuna competenza, segnatamente per quanto riguarda il diritto in materia di vigilanza.

La sfera dei compiti della Direzione generale allargata corrisponde pertanto all'ambito di vigilanza del Consiglio di banca secondo l'articolo 42 LBN. Per razionalizzare la sua attività, il Consiglio di banca deve concentrarsi sulla direzione dell'impresa BNS dal profilo della gestione aziendale (vigilanza amministrativa). Al Consiglio di banca è stata attribuita in particolare una competenza più estesa di alta direzione nell'ambito del personale (cfr. messaggio del 26 giugno 2002 concernente la revisione della legge sulla Banca nazionale; FF 2002 5413, 5443 e 5565 seg.).

Riassumendo, la normativa vigente dev'essere compresa nel senso che il Consiglio di banca esercita una vigilanza diretta e senza limitazioni sulla direzione degli affari della Direzione generale allargata. Secondo il Consiglio federale, la struttura di vigilanza della BNS è già disciplinata in maniera adeguata dal profilo delle prescrizioni costituzionali e legislative. Tuttavia, al fine di evitare in futuro ogni ambiguità, l'articolo 10 capoverso 2 lettera i ROrg dovrà essere precisato dal profilo redazionale alla prossima occasione, d'intesa con la BNS.

