ad 10.054

Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti

**Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale
e del Consiglio degli Stati del 30 maggio 2010**

Parere del Consiglio federale

del 13 ottobre 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30 maggio 2010 «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti».

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

13 ottobre 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nel rapporto del 30 maggio 2010 «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti», le Commissioni della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) e del Consiglio degli Stati (CdG-S) hanno rivolto al Consiglio federale 19 raccomandazioni e gli hanno sottoposto due postulati e cinque mozioni.

Con il presente parere il Consiglio federale prende posizione sul rapporto, sulle raccomandazioni, sui postulati e sulle mozioni.

Il Consiglio federale tiene anzitutto a ringraziare le CdG per l'esame approfondito e riconosce l'importanza del contributo apportato dalle CdG all'analisi degli avvenimenti. Riafferma in proposito che i rapporti all'interno del Collegio governativo sono improntati alla fiducia e che la collaborazione funziona bene. Con il suo parere, il Consiglio federale desidera completare, su alcuni punti, gli approfonditi chiarimenti svolti dalle CdG. Il Consiglio federale condivide in ampia misura gli obiettivi formulati dalle Commissioni ed è disposto a far sua la maggior parte delle raccomandazioni. Per alcune però, pur condividendo l'orientamento delle CdG, prenderà misure d'attuazione diverse.

Sulla base delle raccomandazioni delle CdG, il Consiglio federale adotterà o ha già adottato in particolare le seguenti misure (elencate in successione sulla base delle raccomandazioni, dei postulati e delle mozioni contenute nel rapporto delle Commissioni della gestione):

- il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare entro la fine del 2010 una convenzione tripartita (Memorandum of Understanding, MoU) con la Banca nazionale svizzera (BNS) e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) (cfr. commento alle raccomandazioni 1, 5 e 12), imperniata – oltre che sulla formalizzazione e documentazione dell'organizzazione di crisi e sul coinvolgimento del Consiglio federale – sui seguenti punti: scambio di informazioni, cooperazione nei settori della stabilità finanziaria e della regolazione del mercato finanziario, coordinamento dei contatti internazionali (tra l'altro, partecipazione della Svizzera ai consessi finanziari internazionali).*
- Il Consiglio federale ha incaricato il DFF di presentare entro la fine del 2010 un piano che indichi in quale forma il Consiglio federale verrà tempestivamente coinvolto dal capo del DFF nella «fase rossa» di una crisi finanziaria (cfr. commento alla raccomandazione 1).*
- Il Consiglio federale ha incaricato la CaF di allestire, di concerto con i dipartimenti interessati (segnatamente il DDPS e il DFF), un piano di sostegno alla gestione delle crisi a livello federale, che gli dovrà essere sottoposto entro la fine del 2010 (cfr. commento alle raccomandazioni 1 e 9).*
- Il Consiglio federale reputa che occorra agire a livello legislativo nel campo della regolazione materiale del mercato finanziario, con l'obiettivo di rafforzare la resistenza del sistema finanziario alle crisi. Ciò vale in partico-*

lare negli ambiti delle prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità, delle norme sui bonus e della soluzione della problematica del «too big to fail». Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento le sue proposte in merito (cfr. commento alla raccomandazione 2).

- *Su richiesta delle CdG, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di affidare a esperti esterni la valutazione delle misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi (cfr. commento alla raccomandazione 3).*
- *In futuro il Consiglio federale veglierà in misura ancor maggiore a nominare nel consiglio di amministrazione della FINMA e nel consiglio di banca della BNS personalità di spicco per il loro modo di pensare critico e indipendente (cfr. commento alla raccomandazione 4).*
- *Il Consiglio federale ha chiesto alla FINMA di riferire entro la fine di aprile del 2011 sui processi di lavoro e sull'organizzazione interna (cfr. commento alla raccomandazione 6).*
- *Il Consiglio federale ha istituito un gruppo di esperti incaricato di occuparsi della problematica del «too big to fail» (cfr. commento alla raccomandazione 7).*
- *Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano di sostegno alla gestione politico-strategica (per es. individuazione precoce costante) e di sottoporglielo entro la fine del 2010 (cfr. commento alla raccomandazione 8).*
- *Nel primo trimestre del 2011, il DFF sottoporrà al Consiglio federale una proposta di progetto in cui siano presentate in maniera comparativa le diverse opzioni d'intervento in vista del potenziamento della gestione orientata ai risultati nell'Amministrazione federale (cfr. commento alla raccomandazione 8). La gestione politico-strategica andrà successivamente adeguata in funzione dell'opzione selezionata.*
- *Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), istituito il 1° gennaio 2010, fornisce valutazioni globali della situazione. Il Consiglio federale dispone così di uno strumento di individuazione precoce delle possibili minacce che riguardano, direttamente o indirettamente, gli interessi della Svizzera.*
- *Il Consiglio federale ha deciso un nuovo orientamento dello Stato maggiore di prospettiva il 18 settembre 2009. In questo modo può ottimizzare la sua gestione politico-strategica (cfr. commento alla raccomandazione 8).*
- *In caso di bisogno, il Consiglio federale intende ricorrere alla possibilità di incontrarsi anche più di una volta all'anno con il consiglio di amministrazione della FINMA; ritiene altresì opportuno che, su richiesta dello stesso consiglio di amministrazione, si tengano colloqui tra la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici e il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA, anche al di fuori dei regolari incontri istituzionali (cfr. commento alla mozione 1).*

-
- *Il ruolo delle società di audit nella vigilanza sulle grandi banche deve essere riesaminato (cfr. commento al postulato 1).*
 - *Nell'ambito della prossima revisione, occorrerà inserire nelle ordinanze organizzative dei dipartimenti un complemento che potrebbe avere il seguente tenore: «La Segreteria generale avvia, pianifica, coordina e controlla gli affari del Dipartimento e accompagna, in particolare, i principali affari interdipartimentali.» (cfr. commento alla raccomandazione 13).*
 - *Il Consiglio federale esamina come possa essere garantito che gli organi di controllo normativo preventivo siano sempre consultati tempestivamente in materia di affari che presentano questioni giuridiche importanti e controverse (cfr. commento alla raccomandazione 14).*
 - *Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di esaminare in che misura i dispositivi e il verbale delle decisioni del Consiglio federale possano essere sviluppati e ampliati per fungere da strumenti di gestione. Il Consiglio federale prevede di deliberare sul piano di ottimizzazione della CaF entro la fine del 2010 al più tardi (cfr. commento alla mozione 2 e alla raccomandazione 15).*
 - *Nell'ambito del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo, il Consiglio federale sottoporà al Parlamento proposte volte ad adeguare nella legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) l'attuale sistema di supplenze in seno al Collegio governativo (cfr. commento alla raccomandazione 16).*
 - *Nell'ambito del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo, il Consiglio federale sottoporà al Parlamento proposte volte a precisare nella LOGA il disciplinamento sulle delegazioni del Consiglio federale e l'assunzione della responsabilità collettiva da parte del Collegio (cfr. commento alle mozioni 3 e 4).*
 - *Il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano di ottimizzazione del sistema in uso per la registrazione dei mandati e il controllo degli affari. Anche in questo caso il Consiglio federale prevede di esaminare il progetto della CaF entro la fine del 2010 al più tardi (cfr. commento alla raccomandazione 18).*
 - *L'Ufficio federale di giustizia si occuperà delle questioni sollevate dal rapporto delle CdG sull'articolo 271 CP e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali di quelle relative al Qualified Intermediary Agreement (QIA) (cfr. commento al postulato 2).*
 - *Il Consiglio federale esaminerà se e in che misura prevedere nuove prescrizioni legali per rispondere all'esigenza dell'opinione pubblica di maggiore trasparenza sui processi e sulle responsabilità delle banche (cfr. commento alla raccomandazione 19).*

Le raccomandazioni 10, 11 e 17 non rientrano nel settore di competenza del Consiglio federale.

Il Consiglio federale respinge soltanto due interventi parlamentari, le mozioni 2 e 5.

Per quanto concerne la mozione 2 (obbligo della forma scritta per tutte le deliberazioni e decisioni del Consiglio federale), il Consiglio federale è disposto a sviluppare ulteriormente l'attuale sistema di stesura dei verbali delle decisioni per colmare eventuali lacune. Respinge invece l'idea di prevedere la stesura di verbali integrali delle deliberazioni in ragione della tutela del principio collegiale. La libertà dei dibattiti collegiali facilita il raggiungimento del consenso. La registrazione integrale delle discussioni invece intralocerebbe lo scambio di opinioni in seno al Collegio.

In merito alla mozione 5, il Consiglio federale non ritiene appropriata allo scopo la proposta di rivedere gli articoli 164 e 165 del Codice penale per estenderne il campo d'applicazione alle grandi imprese che, vista la loro rilevanza sistemica per l'economia del Paese e per la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento con interventi dello Stato. Le ragioni sono diverse:

- si sopprimerebbe la restrizione voluta dal legislatore che ha subordinato la punibilità a condizioni oggettive;*
- non sarebbero protetti gli stessi beni giuridici tutelati nel diritto vigente;*
- non è chiaro quali siano i beni giuridici che si intendono proteggere in relazione alle grandi imprese di rilevanza strategica;*
- la modifica proposta introdurrebbe due pesi e due misure: i collaboratori di grandi imprese non rilevanti per il sistema sarebbero sottoposti a condizioni di punibilità più severe rispetto ai dipendenti di grandi imprese di rilevanza sistemica;*
- non è chiaro quali società debbano essere considerate di rilevanza sistemica.*

Il parere del Consiglio federale è suddiviso in due parti: un primo capitolo (n. 2.1–2.3) si occupa delle due inchieste in modo generale. A questa introduzione fa seguito un secondo capitolo che commenta le singole raccomandazioni e i singoli interventi parlamentari (postulati e mozioni) nell'ordine di trattazione seguito dalle CdG nel loro rapporto (n. 2.4–2.27).

Indice

Compendio	3170
Elenco delle abbreviazioni	3175
1 Situazione iniziale	3176
2 Parere del Consiglio federale	3176
2.1 Introduzione	3176
2.2 Commento alle singole raccomandazioni, ai postulati e alle mozioni	3180

Elenco delle abbreviazioni

AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
BNS	Banca nazionale svizzera
CaF	Cancelleria federale
CCF	Controllo amministrativo del Consiglio federale
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CFB	Commissione federale delle banche
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (RS 220)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale (RS 311.0)
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DOJ	Department of Justice
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari sui mercati finanziari
GEMAP	Gestione mediante mandati di prestazione e preventivo globale
IOSCO	International Organisation of Securities Commissions
IRS	Internal Revenue Service
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, RS 951.11)
LFINMA	Legge del 22 giugno 2007 concernente l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (Legge sulla vigilanza dei mercati finanziari, RS 956.1)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PA V	Divisione politica V, Divisione degli affari economici e finanziari, DFAE
QI	Qualified Intermediary
QIA	Qualified Intermediary Agreement
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEC	US-Securities and Exchange Commission
SFI	Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
UFG	Ufficio federale di giustizia

Parere

1 Situazione iniziale

Le inchieste svolte dalle CdG delle due Camere dal marzo del 2009 alla fine di maggio del 2010 riguardano due misure che la Confederazione Svizzera ha preso nell'ultimo trimestre del 2008 e nel primo trimestre del 2009.

1. Il 15 ottobre del 2008 il Consiglio federale e la Banca nazionale svizzera (BNS) decisero di adottare misure per sventare le minacce che gravavano sull'esistenza di UBS, sui suoi collaboratori e sui suoi clienti e prevenire un disastro per l'economia svizzera e la stabilità finanziaria del Paese. Quel giorno, il Consiglio federale decise di aiutare UBS sottoscrivendo un prestito obbligatoriamente convertibile per un ammontare di sei miliardi di franchi. Simultaneamente, la BNS si impegnò a rilevare da UBS gli attivi «tossici» per un valore massimo di 60 miliardi di dollari.
2. Il 18 febbraio 2009, la FINMA dispose il trasferimento di dati di clienti UBS alle autorità americane. Questa decisione era stata preceduta da numerosi sforzi di diverse autorità svizzere (in particolare la Commissione federale delle banche/FINMA e il Dipartimento federale delle finanze) per risolvere altrimenti la situazione, segnatamente mediante il disbrigo ordinario delle procedure di assistenza amministrativa pendenti.

Il giudizio sull'operato dei responsabili di UBS in entrambe le vicende indagate non è stato oggetto dell'inchiesta delle CdG, che non si è occupata nemmeno di vagliare le procedure delle autorità americane nell'ambito dell'assistenza amministrativa, poiché un simile giudizio non rientra nell'ambito di competenza dell'alta vigilanza parlamentare. Le CdG hanno tuttavia chiesto un chiarimento in merito al ruolo e alle procedure interne di UBS (raccomandazione 19).

Il 30 maggio 2010, le CdG delle due Camere hanno consegnato al Consiglio federale il loro rapporto, invitandolo a fornire il proprio parere entro la fine del 2010.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale tiene anzitutto a ringraziare le CdG delle due Camere per la loro fondata analisi delle due vicende che hanno riguardato UBS. Il Consiglio federale è dell'avviso che le 19 raccomandazioni risultanti dalle due inchieste, i due postulati e le cinque mozioni delle CdG siano utili strumenti di orientamento per consolidare la buona cooperazione non solo all'interno del Consiglio federale, ma anche tra i servizi dell'Amministrazione federale e le istituzioni del settore finanziario. Visto il grande significato che attribuisce ai temi trattati nell'inchiesta, il Consiglio federale si è adoperato per discutere il più rapidamente possibile le richieste delle CdG e adottare senza indugio misure concrete.

La fiducia all'interno del Consiglio federale

Al Consiglio federale preme anzitutto sgomberare il campo dall'impressione suscitata dalle CdG circa il clima in seno al Collegio governativo. Respinge quindi le conclusioni delle CdG secondo cui la collaborazione all'interno del Collegio sia improntata alla diffidenza.

Inoltre, contrariamente a quanto affermato nel rapporto delle CdG, non corrisponde al vero che nella procedura scritta di corapporto venga praticata una grande prudenza perché un diverso atteggiamento rischierebbe di essere interpretato come un attacco personale contro un collega del Consiglio federale. I corapporti sono lo strumento usuale per formulare proposte scritte in merito a oggetti di altri dipartimenti. Prima di ogni seduta del Consiglio federale ne pervengono numerosi e servono unicamente alla preparazione concreta delle decisioni. La supposizione delle CdG secondo cui potrebbero essere intesi dai membri del Consiglio federale come espressione di inimicizia personale è priva di fondamento. Le deliberazioni nelle sedute settimanali del Consiglio federale sono caratterizzate da un fattivo e costruttivo clima di lavoro. Lo stesso vale per le discussioni in seno alle delegazioni del Consiglio federale.

Le sedute del Consiglio federale sono molto strutturate, organizzate in modo efficiente e condotte con rigore. Tutti i membri del Consiglio federale contribuiscono attivamente alla discussione dei numerosi oggetti, avvalendosi in particolare della procedura preliminare scritta (procedura di corapporto); in questo modo garantiscono che, per quanto possibile, le decisioni del Collegio siano prese in modo consensuale.

Gli strumenti a disposizione, segnatamente il corapporto e la decisione del Consiglio federale, sono utilizzati costantemente e in modo accurato. Il numero dei corapporti nel periodo che va dal 1° gennaio 2008 al 25 agosto 2010 lo illustra: in merito ai 3239 oggetti trattati in questo lasso di tempo sono stati presentati complessivamente 1718 corapporti. Va osservato in proposito che il numero dei corapporti riguardanti oggetti confidenziali – maggioritari nel contesto delle due misure oggetto dell'inchiesta – è stato proporzionalmente più elevato (219 corapporti su 339 oggetti) di quello dei corapporti riguardanti oggetti non confidenziali (1499 corapporti su 2900 oggetti).

Non va però sottaciuto che attualmente vi sono pochi strumenti che consentono di trasformare tempestivamente un affare del dipartimento in affare del Consiglio federale. Il Consiglio federale condivide pertanto l'obiettivo formulato dalle CdG, secondo cui l'individuazione precoce da parte del Consiglio federale deve essere migliorata. Ovviamente, ciò non esime i dipartimenti dal continuare ad avere una propria gestione delle situazioni di crisi.

Di particolare importanza in proposito sono le possibili conseguenze della diffusione di informazioni, per esempio l'influenza che potrebbero esercitare sui mercati finanziari. In ogni singolo caso si deve procedere a una ponderazione tra le reazioni che la conoscenza delle informazioni potrebbe suscitare e l'utilità che queste potrebbero avere. Proprio nell'inchiesta svolta dalle CdG sull'operato delle autorità svizzere in relazione alla crisi finanziaria, questa ponderazione degli interessi ha considerevolmente influenzato l'azione del capodipartimento che ha gestito la vicenda e del Consiglio federale.

Operato delle autorità in relazione alla crisi finanziaria (inchiesta I delle CdG) – potenziale di ottimizzazione

L'analisi degli eventi che si sono succeduti durante la cosiddetta crisi finanziaria e in particolare dell'operato del Consiglio federale, di singoli capidipartimento, della Commissione federale delle banche (CFB) rispettivamente dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e della Banca nazionale (BNS) mette in luce molti elementi positivi: il salvataggio diretto della grande banca UBS ha avuto successo ed è stato apprezzato ampiamente sia all'interno del Paese sia a livello internazionale. Le CdG condividono questo avviso con organizzazioni internazionali – quali il FMI e l'OCSE – e con gli esperti incaricati dal Consiglio federale o dalle CdG stesse. Anche secondo le CdG il pacchetto di misure d'aiuto è stato efficace, adeguato alla situazione e finanziariamente sopportabile e il momento scelto per attuarlo giusto. Considerati gli effetti positivi sulla stabilità finanziaria ed economica del Paese, le misure vengono giudicate adeguate. Come giustamente evidenziato dalle CdG, le autorità svizzere hanno avuto a disposizione, al momento dello scoppio della crisi finanziaria, un'organizzazione di crisi strutturata e piani che contemplavano scenari applicabili alle grandi banche. Va inoltre sottolineato che la Confederazione è riuscita a ricuperare il suo investimento iniziale nel prestito a conversione obbligatoria ritirandosi completamente dal suo impegno nei confronti di UBS e ottenendo per giunta un ricavo netto di circa 1,2 miliardi di franchi. Questo importo corrisponde a un utile di oltre il 30 per cento annuo per un periodo d'investimento di circa otto mesi.

Secondo il Consiglio federale, l'inchiesta I delle CdG è incompleta perché non tiene conto del fatto che nell'aprile 2008 era stata realizzata, ad opera di investitori privati, una prima capitalizzazione di UBS e che nei mesi di agosto/settembre si contava su una seconda capitalizzazione, sempre da parte di investitori privati. All'epoca, questa prevista iniezione di capitali da parte di investitori istituzionali esteri era stata di centrale importanza per la BNS e le autorità federali nel valutare la situazione: l'interesse all'acquisto dimostrato da questi investitori era stato ritenuto un fattore di diminuzione del rischio e aveva influenzato la valutazione su UBS.

Uno sguardo retrospettivo consente tuttavia di individuare un potenziale di ottimizzazione e il Consiglio federale è grato alle CdG per le proposte formulate nel rapporto. Queste ultime vertono in particolare sul coinvolgimento del Consiglio federale nella rilevazione, nell'allerta precoce e nella gestione delle situazioni di crisi – sia sotto il profilo teorico che operativo. In altre parole, la gestione della crisi ha funzionato, ma sono emerse lacune per quanto concerne il coinvolgimento di tutti i membri del Consiglio federale. Occorre dunque eliminare questi punti deboli.

Operato delle autorità in relazione alla consegna di dati di clienti UBS agli Stati Uniti (inchiesta II delle CdG) – potenziale di ottimizzazione

Anche se nel rapporto, per giustificabili motivi, la seconda inchiesta delle CdG è trattata separatamente dalla prima, secondo il Consiglio federale vi è un nesso tra le due. L'operato delle autorità riguardo alla consegna agli USA dei dati di clienti UBS va giudicato nel contesto della decisione del Consiglio federale del 15 ottobre 2008 di aiutare UBS mediante la sottoscrizione di un prestito a conversione obbligatoria di sei miliardi di franchi.

Anche l'inchiesta II delle CdG è incompleta secondo il Consiglio federale in quanto non menziona un procedimento delle autorità giudiziarie americane, le quali erano giunte alla conclusione che UBS non poteva essere perseguita negli USA per il suo operato.

In seno all'inchiesta vanno rilevate alcune contraddizioni. Sebbene in molti punti del rapporto le CdG precisino che il Consiglio federale abbia discusso del tema, giungono però alla conclusione che il Consiglio federale se ne sia occupato per la prima volta appena nell'ottobre/novembre del 2008. Viene tralasciato in proposito quanto accertato dalle CdG stesse, ossia che il capo del DFF aveva informato oralmente il Collegio nel lasso di tempo che va dalla primavera all'autunno 2008 nel corso di diverse sedute del Consiglio federale. Analogamente, è omissis il fatto che, nel suo parere del 26 maggio 2010 sul progetto di rapporto delle CdG, il Consiglio federale aveva fornito consigli, in seguito alle informazioni ricevute dal capo del DFF, su come procedere e in particolare sull'acceleramento della procedura di assistenza amministrativa. Nelle loro conclusioni, le CdG non tengono sufficientemente conto dei risultati dei loro stessi accertamenti dai quali risulta che il Dipartimento che si occupava della vicenda (il DFF) aveva reagito prontamente alla notizia dei passi investigativi messi in atto dalle autorità statunitensi poiché aveva immediatamente istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale provvedendo così a coinvolgere tempestivamente i servizi federali competenti.

Le CdG criticano la passività generale del DFF e del Consiglio federale. Non tengono però conto delle discussioni che, sulla base delle informazioni a disposizione del DFAE, si sono svolte sia in seno alla Delegazione del Consiglio federale per gli affari fiscali internazionali (DFF, DFAE, DFGP), sia in Consiglio federale, per definire rapidamente e in modo coordinato un approccio strategico. Analogamente, le CdG si accontentano di alludere alle opzioni a disposizione del Consiglio federale nell'autunno 2008 quali soluzioni alternative all'assistenza amministrativa e non si chiedono se le alternative prese in esame fossero realistiche e fattibili (per es. intervento anticipato a livello politico con un'offerta di allineamento della convenzione di doppia imposizione agli standard dell'OCSE). Secondo il Consiglio federale, un'analisi di tal fatta è incompleta.

Il Consiglio federale condivide solo in parte l'opinione delle CdG secondo cui la pianificazione e l'attuazione delle misure in vista della trattazione della domanda di assistenza amministrativa siano state tardive. All'Ufficio federale di giustizia (UFG) le autorità americane presentarono dapprima una domanda di assistenza giudiziaria (10 giugno 2008). Una delegazione svizzera condotta dall'UFG si recò il 20 giugno 2008 a Washington. Essa consigliò alle autorità americane di presentare una domanda di assistenza amministrativa, dato che i tempi della procedura di assistenza giudiziaria erano più lunghi e che, in virtù della riserva della specialità, i dati così ottenuti non sarebbero stati utilizzabili negli Stati Uniti a fini fiscali. La domanda di assistenza amministrativa dell'Internal Revenue Service (IRS) giunse all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) soltanto il 16 luglio 2008. Il 29 luglio l'AFC intimò a UBS di fornirle entro la fine del 2008 i documenti riguardanti i clienti per i quali era adempiuta la fattispecie descritta nella domanda di assistenza amministrativa. Su domanda di UBS, il 7 agosto 2008 l'AFC confermò a UBS l'intimazione mediante una decisione di edizione di documenti. Subito dopo venne istituita un'organizzazione di progetto incaricata di trattare la domanda di assistenza amministrativa e furono radunati i necessari specialisti. Il disbrigo della domanda di assistenza si rivelò più impegnativo e complesso di qualsiasi domanda analoga

trattata in precedenza. Gettando uno sguardo retrospettivo, si può affermare che sarebbe stato opportuno mettere in piedi più rapidamente un'organizzazione di progetto. Va però detto che non sarebbe comunque stato possibile impedire l'aggravarsi della situazione registrato nell'inverno 2008/2009, dato che l'assistenza amministrativa svizzera prevede un sistema di rimedi giuridici assai garantista.

2.2 Commento alle singole raccomandazioni, ai postulati e alle mozioni

Ad raccomandazione 1

Raccomandazione 1:

Le CdG invitano il Consiglio federale a definire il proprio ruolo e coinvolgimento nell'organizzazione di crisi. A tal scopo, il Consiglio federale stabilisce da quando e come debba essere informato e coinvolto attivamente nella gestione e nel controllo della crisi.

Nel loro rapporto le CdG giungono alla conclusione che, quando si manifestò la crisi finanziaria e si pose la questione del sostegno statale a UBS, le autorità svizzere potevano già contare su un'organizzazione di crisi strutturata, avevano già condotto riflessioni avanzate su possibili scenari di crisi presso una grande banca e vantavano una certa esperienza di collaborazione.

Le autorità erano consapevoli dei rischi crescenti legati alla dimensione dei due più grandi istituti bancari svizzeri, alla complessità delle loro attività e all'importanza della piazza finanziaria per l'economia nazionale. Le CdG hanno accertato che le autorità elvetiche avevano percepito tali rischi e adottato misure preliminari. Non mettono in dubbio che, anche se non erano stati ancora elaborati piani operativi, le strutture messe a punto abbiano offerto un quadro propizio alla collaborazione e alla definizione del pacchetto di misure a favore della stabilità del sistema finanziario. L'organizzazione di crisi prevede che il DFF assuma la direzione degli affari qualora sia probabile il coinvolgimento della Confederazione. Non prevede, per contro, un ruolo o modalità specifiche per quanto concerne il coinvolgimento del Consiglio federale. Quest'ultimo non ha in nessun momento condotto una riflessione sul suo ruolo o sulla necessità e opportunità di essere coinvolto nella fase che precede la decisione di eventuali misure. Secondo le CdG, è tuttavia assolutamente necessario che il Consiglio federale sia incluso in tale struttura. Per le CdG risulta dunque incomprensibile che il Consiglio federale non sia stato coinvolto nell'organizzazione di crisi e che, in definitiva, il suo ruolo si sia ridotto a quello di «ultimo decisore» di misure alla cui elaborazione non aveva partecipato.

Il Consiglio federale intende dare seguito alla raccomandazione 1 su due piani: quello della gestione di crisi finanziarie quello della gestione di crisi in generale.

Riguardo alle crisi finanziarie:

Il Consiglio federale condivide la valutazione delle CdG secondo cui, nel raffronto internazionale, la crisi finanziaria è stata affrontata al meglio non da ultimo grazie a un'organizzazione di crisi strutturata e al fatto di aver già condotto riflessioni avanzate su possibili scenari di crisi finanziaria. È nondimeno importante che in futuro la collaborazione tra DFF, BNS e FINMA nonché il coinvolgimento del Consiglio federale nell'organizzazione di crisi siano disciplinati in modo più chiaro. Per rispondere alle raccomandazioni 1 e 5, fortemente correlate tra loro, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di elaborare entro il 2010 una convenzione tripartita (Memorandum of Understanding, MoU) tra il DFF, la BNS e la FINMA, imperniata – accanto alla formalizzazione e documentazione dell'organizzazione di crisi nonché al coinvolgimento del Consiglio federale in detta organizzazione – sui seguenti punti: scambio di informazioni, cooperazione nei settori della stabilità finanziaria e della regolazione del mercato finanziario, coordinamento dei contatti internazionali (tra l'altro, partecipazione della Svizzera nei consessi finanziari internazionali). Inoltre, il DFF è stato incaricato di presentare entro la fine del 2010 un piano che indichi in quale forma il Consiglio federale verrà tempestivamente coinvolto dal capo del DFF nella «fase rossa» di una crisi finanziaria.

Riguardo alle crisi in generale:

Il coinvolgimento del Consiglio federale è importante non solo in caso di crisi finanziaria, ma anche nell'eventualità di altri scenari di crisi. Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), attivo dal 1° gennaio 2010, opererà anche come strumento di individuazione precoce di pericoli che potrebbero pregiudicare direttamente o indirettamente gli interessi della Svizzera, in particolare la sua sicurezza e capacità d'agire. Inoltre, il Consiglio federale ha incaricato la CaF di allestire, di concerto con i dipartimenti interessati (segnatamente il DDPS e il DFF), un piano di sostegno alla gestione delle crisi a livello federale, che gli dovrà essere sottoposto entro la fine del 2010. Su questa base, il Consiglio federale deciderà in merito all'assegnazione dei compiti e delle necessarie risorse.

Il piano dovrà contemplare in particolare i punti seguenti:

- la cooperazione interdipartimentale nel caso di una crisi per la quale siano competenti più dipartimenti,
- il supporto organizzativo ai dipartimenti tramite la CaF in caso di crisi (task force istituita *ad hoc* o gruppo di lavoro interdipartimentale),
- l'approntamento di un'allerta precoce a livello politico generale e del corrispondente quadro della situazione,
- l'approntamento di una piattaforma informativa.

A tale scopo – oltre a tutte le misure settoriali d'allerta precoce adottate dai dipartimenti – dovranno servire da fondamento:

- l'individuazione periodica di opportunità e di rischi a lungo termine, per mezzo dei lavori dello Stato maggiore di prospettiva (cfr. anche il parere sulla raccomandazione 8),
- il progetto «Analisi dei rischi e della vulnerabilità in Svizzera (Risiken Schweiz)» dell'Ufficio federale della protezione della popolazione,
- la gestione dei rischi Confederazione, del DFF.

Ad raccomandazione 2

Raccomandazione 2:

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare e a proporre, d'intesa con la FINMA e la BNS, le modifiche legislative che consentano, da un lato, di assegnare obiettivi pertinenti e precisi alle autorità preposte alla vigilanza dei mercati finanziari o alla stabilità finanziaria della Svizzera e, d'altro lato, di attribuire loro le competenze necessarie per conseguire detti obiettivi.

Le CdG giungono alla conclusione che le autorità svizzere abbiano fallito sul fronte dell'individuazione precoce della crisi. Questo insuccesso è dovuto alla dipendenza della CFB/FINMA dalle informazioni che riceve da altri organi, al fatto che la CFB/FINMA non ha dato il dovuto seguito alle proprie critiche e osservazioni e alla mancanza di spirito critico di tutte le autorità coinvolte. Considerata la dipendenza da informazioni fornite in particolare dalle grandi banche, è necessario esaminare come agire per dotare la FINMA di una maggior capacità di condurre indagini autonome e concludenti presso le grandi banche e gli altri grandi istituti, così che sia in grado di verificare informazioni che le appaiano insufficientemente fondate o di riconoscere le carenze nascoste. Oltre a esprimere il rammarico che non sia stato dato seguito, fino alle estreme conseguenze (prendendo adeguate misure), ai primi segnali di crisi rilevati dalla CFB/FINMA, le CdG si aspettano dalla FINMA che dia prova di maggior spirito critico nel trattare le informazioni esterne di cui dispone e che ne verifichi per tempo la fondatezza. Le CdG reputano da un lato che siano necessari un chiarimento e una definizione più precisa degli obiettivi per poter formulare esigenze chiare e realistiche rispetto ai ruoli e alle responsabilità delle autorità e, d'altro lato, che si debba procedere a un'analisi dell'organizzazione, dei mezzi e degli strumenti, per consentire alle autorità di far fronte al peso delle grandi banche e degli altri istituti sui quali esercitano la vigilanza, in modo da reggere le sfide che essi pongono.

Il Consiglio federale ha invitato la BNS e la FINMA ad esprimere il proprio parere sulla raccomandazione 2. La BNS è fondamentalmente dell'idea che i suoi obiettivi e le sue responsabilità e competenze siano enunciati in modo chiaro, completo e adeguato nella Costituzione e nella legislazione e che tale regolamentazione abbia dato buoni risultati nel corso della crisi del mercato finanziario. Non è tuttavia da escludere che, in seguito agli insegnamenti tratti dalla crisi e ai lavori della Commissione d'esperti «too big to fail», alla BNS vengano affidati compiti macroprudenziali¹ supplementari, in particolare nel settore delle banche di rilevanza sistemica. La questione dei compiti macroprudenziali delle banche centrali è attualmente al centro di un intenso dibattito a livello internazionale. È però ancora troppo presto per affermazioni concrete. Secondo la FINMA è necessario agire sul piano legislativo in materia di regolazione materiale del mercato finanziario. Nell'ambito della vigilanza sul mercato finanziario, la FINMA si limita a suggerire una modifica della legge

¹ Con il termine di vigilanza macroprudenziale si designa l'attività delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari intesa a garantire la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso. L'idea sottesa è che, se si sorvegliano soltanto le singole banche e le loro strategie di rischio, si trascurano eventualmente il contagio e le reazioni a catena che possono generarsi. La vigilanza macroprudenziale mira a impedire questo fenomeno.

sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA) che l'autorizzi a raccogliere dati anche di soggetti su cui non esercita la vigilanza.

Il Consiglio federale condivide l'opinione che occorra agire a livello legislativo nel campo della regolazione materiale del mercato finanziario, con l'obiettivo di rafforzare la resistenza del sistema finanziario alle crisi. Ciò vale in particolare per le prescrizioni in materia di fondi propri e di liquidità, per le norme sui bonus e per la soluzione della problematica del «too big to fail». Il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento le sue proposte in merito. Ritiene, per contro, che gli obiettivi della BNS e della FINMA siano disciplinati in modo sufficientemente chiaro nella legge: le autorità menzionate, che condividono l'avviso del Consiglio federale, dispongono inoltre di competenze e risorse sufficienti per conseguire questi obiettivi. Tali concetti sono già stati enunciati nel rapporto del 12 maggio 2010 del Consiglio federale dal titolo «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro» in adempimento del postulato David 08.4039 e della mozione CET-N 09.3010², nel quale ha sottoposto a verifica dettagliata la vigilanza sul mercato finanziario svolta dalla FINMA. Il Consiglio federale è inoltre dell'avviso che occorra attribuire maggior peso all'analisi dell'interrelazione tra la valutazione macroeconomica e il profilo di rischio di un singolo istituto. A tale scopo bisogna tra l'altro sviluppare appositi strumenti di vigilanza macroprudenziale, come rilevato nel suo parere anche dalla BNS. Le caratteristiche di questi strumenti e l'autorità, FINMA o BNS, che sarà chiamata ad attuarli non sono al momento ancora chiare e dipendono in buona misura dagli sviluppi internazionali.

Ad raccomandazione 3

Raccomandazione 3:

Le CdG invitano il Consiglio federale a valutare le misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi e a presentare un rapporto entro la metà del 2012.

Alla luce delle esperienze e di determinate prassi che si sono dimostrate efficaci all'estero (p. es. l'impiego di collaboratori dell'autorità di vigilanza direttamente negli istituti bancari), le CdG sono persuase che la prassi di vigilanza svizzera debba essere sviluppata ulteriormente. In particolare, la FINMA deve concretizzare rapidamente i suoi obiettivi strategici definiti nel settembre 2009 – tra i quali le CdG mettono in risalto la riduzione dei rischi sistemici, l'accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della vigilanza, il rafforzamento della FINMA in quanto autorità.

La FINMA ha spiegato nel suo rapporto d'esercizio 2009, approvato dal Consiglio federale, che nel quadro di cinque progetti si è provveduto ad esaminare altrettanti ambiti, ovvero: (1) la raccolta delle informazioni e dei dati necessari per la vigilanza e la loro valutazione; (2) le possibilità e i limiti dell'interazione con i soggetti sottoposti a vigilanza; (3) l'efficacia e l'efficienza della vigilanza; (4) l'impiego di strumenti per la valutazione della gestione quantitativa e qualitativa del rischio – ovvero di processi chiave – presso tali soggetti; (5) l'estensione del raggio d'azione

² <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=it>

della vigilanza e le eventuali opportunità di miglioramento. In base ai risultati di tali progetti la FINMA ha introdotto una serie di misure volte ad approfondire e attuare in tutti i settori e con maggiore coerenza l'approccio di vigilanza basato sui rischi. È stato inoltre istituito un team di economisti incaricato tra le altre cose di elaborare le basi per un'analisi del rischio più efficace. L'ampliamento delle competenze e delle capacità nell'ambito dell'analisi del rischio dovrà inoltre essere sfruttato per studiare più da vicino, oltre ai rischi dei singoli istituti, anche quelli derivanti dalle interazioni tra i medesimi. La FINMA ha altresì messo a punto un criterio in base al quale tutti i soggetti sottoposti a vigilanza vengono suddivisi in sei categorie di vigilanza a seconda delle ripercussioni in termini di rischio su creditori e assicurati e sul sistema in generale. A ognuna di queste categorie viene quindi assegnato un approccio di vigilanza d'intensità diversa. Grazie a questa formula, in futuro la FINMA sarà in grado d'impiegare le risorse destinate alla vigilanza in modo più mirato ed efficace.

Inoltre, vanno ricordati gli obiettivi strategici della FINMA, ossia la riduzione dei rischi sistemici e della complessità, il miglioramento della tutela dei clienti, lo snellimento e l'ottimizzazione della regolamentazione, l'accrescimento dell'efficacia e dell'efficienza della vigilanza, l'attuazione di una valida vigilanza di mercato e di un *enforcement* incisivo, il posizionamento ai fini di una stabilità internazionale e una forte integrazione dei mercati, il rafforzamento della FINMA in veste di autorità.

Il Consiglio federale condivide l'opinione delle CdG secondo cui le misure prese dalla FINMA per migliorare gli strumenti di vigilanza e la prassi debbano essere valutate e ha dunque incaricato il DFF di procedere mediante esperti esterni alla valutazione richiesta dalle CdG. È previsto che in un primo tempo la FINMA riferisca sulle misure adottate per migliorare strumenti e prassi di vigilanza e in seguito esperti esterni vagliano tali misure e presentino, a loro volta, un rapporto.

Ad raccomandazione 4

Raccomandazione 4:

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere, d'intesa con la FINMA e la BNS, le misure necessarie per ridurre al massimo i rischi legati all'isolamento (groupthink).

Secondo le CdG, la BNS e la FINMA devono diversificare maggiormente le loro fonti d'informazione. Esiste infatti il rischio che le voci critiche non siano prese sufficientemente in considerazione, anche quando forniscono input essenziali per la riflessione e indizi in materia di individuazione precoce. Occorre che in futuro la BNS e la FINMA stabiliscano relazioni funzionanti e istituzionalizzate con esperti indipendenti.

Il Consiglio federale ha invitato la BNS e la FINMA a esprimere un parere sulla raccomandazione 4. La BNS condivide l'idea che occorra evitare di isolare opinioni critiche e divergenti. Per questo cura da sempre una cultura aziendale che promuova un atteggiamento critico e non dogmatico. Anche l'organizzazione della direzione generale offre una certa garanzia di concorrenza pacifica tra le idee. La Banca nazionale vaglierà ancora più approfonditamente questa raccomandazione e darà alle

CdG tutti i ragguagli in merito. La FINMA invece non ha preso posizione sulla raccomandazione delle CdG.

Con il termine «groupthink» lo psicologo Irving Janis indica il sistema di pensiero, messo in atto dai membri di un gruppo altamente coesivo per raggiungere il consenso, che diventa a tal punto dominante da far sì che il gruppo tenda a escludere la valutazione realistica di possibili alternative. In nessuna istituzione o organo direttivo può essere escluso del tutto il rischio di «groupthink». Una cultura aziendale che promuova il pensiero critico e indipendente può sicuramente contrastare efficacemente questo pericolo. È responsabilità delle due istituzioni FINMA e BNS adoperarsi a favore di una simile cultura aziendale. Nominando nel consiglio di amministrazione della FINMA e nel consiglio di banca della BNS personalità adeguate, che si distinguano per la loro indipendenza di pensiero, il Consiglio federale ha la possibilità di contrastare il pericolo del «groupthink». Possono assumere inoltre una certa importanza la diversificazione delle fonti di informazione, grazie al ricorso a esperti indipendenti, l'esame critico e l'analisi delle informazioni. Uno scambio sistematico tra DFF, FINMA e BNS (cfr. raccomandazione 5, collaborazione tripartita) può anch'esso servire a questo scopo.

Il Consiglio federale è dell'avviso che la raccomandazione 4 delle CdG sia diretta in via prioritaria alla BNS e alla FINMA e che tocchi a queste autorità esprimere un parere approfondito sulla raccomandazione. In futuro il Consiglio federale veglierà in misura ancor maggiore a nominare nel consiglio di amministrazione della FINMA e nel consiglio di banca della BNS personalità di spicco per il loro modo di pensare critico e indipendente.

Ad raccomandazione 5

Raccomandazione 5:

Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere le misure necessarie a chiarire il ruolo e le competenze delle diverse autorità nonché a garantire la trasparenza e l'ottimizzazione dei processi decisionali. La BNS e la FINMA devono svolgere un ruolo centrale nell'elaborazione di proposte e di misure. Scopo di questi miglioramenti è una collaborazione ottimale tra la BNS, la FINMA e il DFF.

Secondo le CdG, l'individuazione precoce esige da parte delle autorità un coordinamento ottimale a livello di scambio d'informazioni. Una collaborazione intensa, stretta e regolare tra la BNS e la FINMA è una condizione indispensabile affinché la stabilità del sistema finanziario sia garantita e la vigilanza sulle banche sia efficace. Le CdG hanno preso atto con soddisfazione della revisione della convenzione (MoU) tra la FINMA e la BNS volta a rafforzare la collaborazione nel settore della stabilità finanziaria. Secondo le CdG, sarà anche opportuno verificare – al più tardi entro un anno – l'apporto in questo settore della nuova Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SIF), e ciò nel rispetto dell'indipendenza della BNS e della FINMA.

Il Consiglio federale ha invitato la BNS e la FINMA ad esprimere un parere sulla raccomandazione 5. Sia la BNS sia la FINMA rinviano al MoU bilaterale che, riveduto all'inizio del 2010, ha precisato le rispettive responsabilità e ha regolato in maniera più dettagliata la cooperazione. Entrambe ritengono che si tratti di una base

solida per cooperare nel campo della stabilità sistemica. Secondo la BNS, varrebbe la pena di studiare una più marcata istituzionalizzazione dello scambio di informazioni al di fuori di una situazione di crisi. Una collaborazione con la Confederazione che vada oltre questo quadro viene ritenuta problematica alla luce dell'articolo 6 della legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (LBN; RS 951.11). La FINMA è aperta alla stipula di un MoU trilaterale concernente la cooperazione in caso di crisi; reputa inoltre che sia necessario agire sul fronte dei contatti internazionali per migliorare i processi decisionali che coinvolgono DFF, FINMA e BNS. In proposito sarebbe auspicabile un briefing e debriefing reciproco riguardo agli incontri e una collaborazione sistematica per l'individuazione di strategie.

Il Consiglio federale è del parere che la collaborazione tra BNS, FINMA e DFF negli anni passati abbia funzionato bene, ma che siano necessari ulteriori miglioramenti nel senso della raccomandazione 5 delle CdG, tenuto conto anche dell'istituzione della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali. La collaborazione tra BNS, FINMA e DFF, ritenuta molto importante sia dalle CdG che dal Consiglio federale, deve essere istituzionalizzata nel quadro della convenzione (MoU). Secondo il Consiglio federale, le competenze della BNS, della FINMA e del DFF stabilite nella legge non saranno toccate da una convenzione e l'indipendenza di BNS e FINMA non costituiscono un ostacolo alla sua stipula.

Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il DFF di elaborare entro il 2010 una convenzione tripartita tra il DFF, la BNS e la FINMA (cfr. spiegazioni alla raccomandazione 1). La convenzione sarà imperniata – accanto alla formalizzazione e documentazione dell'organizzazione di crisi e al coinvolgimento del Consiglio federale nell'organizzazione di crisi – sui seguenti punti: scambio di informazioni, cooperazione nei settori della stabilità finanziaria e della regolazione del mercato finanziario, coordinamento dei contatti internazionali (tra l'altro, partecipazione della Svizzera ai consessi finanziari internazionali).

Ad raccomandazione 6

Raccomandazione 6:

Le CdG invitano il Consiglio federale ad accertare entro un anno che i processi e la nuova organizzazione della FINMA siano adeguati ai suoi compiti, che sia assicurata una comunicazione di qualità tra i suoi servizi e che sia garantito lo scambio d'informazioni necessario allo svolgimento dell'attività di vigilanza.

Le CdG reputano che in seno alla CFB lo scambio di informazioni tra le persone preposte alla vigilanza su UBS e quelle che si occupano di Credit Suisse sia stato chiaramente insufficiente.

Il Consiglio federale non ha obiezioni da formulare sul contenuto della raccomandazione 6, giudica però problematico il fatto di non poter «garantire», a causa dell'indipendenza assicurata alla FINMA dalla legge, che i processi di lavoro dell'Autorità di vigilanza siano modificati secondo le aspettative del Consiglio federale. Inoltre, si rinvia allo stretto nesso esistente tra le raccomandazioni 3 e 6. Il miglioramento degli strumenti di vigilanza e della prassi, come chiesto nella raccomandazione 3, dovrà ripercuotersi anche sui processi di lavoro e sull'organizzazione

della FINMA. Il Consiglio federale ha perciò chiesto alla FINMA di riferire entro la fine di aprile del 2011 sui suoi processi di lavoro e sulla sua organizzazione.

Ad raccomandazione 7

Raccomandazione 7:

Le CdG invitano il Consiglio federale a studiare attentamente le raccomandazioni formulate dagli esperti Geiger e Green su incarico dello stesso Consiglio federale e a riferire entro la fine del 2010 sul seguito dato a tali raccomandazioni.

Secondo le CdG, i numerosi interventi parlamentari sul piano nazionale e internazionale illustrano la volontà e la necessità di trarre i necessari insegnamenti dalla crisi. Le CdG osservano tuttavia che la finestra temporale per procedere ad adeguate riforme si sta chiudendo. Occorre dunque concretizzare rapidamente le misure e metterle in atto. Con la raccomandazione 7, le CdG invitano il Consiglio federale a studiare attentamente le raccomandazioni che gli esperti Geiger e Green hanno formulato su incarico del Consiglio federale e a riferire entro la fine del 2010 sul seguito dato a dette raccomandazioni.

Con il postulato David (08.4039) e la mozione della Commissione dell'economia dei tributi del Consiglio nazionale (09.3010), il Consiglio federale è stato incaricato di indagare sull'operato delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari durante la crisi finanziaria nonché sulla vigilanza e sul controllo dei mercati da parte della FINMA e di presentare un rapporto in merito. Per rispondere ai due interventi parlamentari citati, il Consiglio federale ha commissionato uno studio a due esperti indipendenti (Geiger e Green) e ne ha analizzato in modo approfondito le conclusioni e le proposte per poi integrarle nel suo rapporto del 12 maggio 2010³ «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro».

Ai problemi sollevati dalle CdG, in particolare quello delle banche troppo grandi per fallire («too big to fail»), il Consiglio federale ha risposto istituendo un gruppo di esperti in materia. Il Consiglio federale ha dunque già concretizzato quanto preconcipato nella raccomandazione 7.

Ad raccomandazione 8

Raccomandazione 8:

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire un sistema di gestione politico-strategica fondandosi sulle raccomandazioni delle CdG fatte in occasione di precedenti inchieste in materia (condotta politico-strategica del Consiglio federale, affare Tinner, nomina di Roland Nef a capo dell'esercito, ecc.).

³ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=it>

Nel loro rapporto le CdG hanno stabilito che, fino a settembre del 2008, il Consiglio federale era scarsamente informato o completamente all'oscuro circa la situazione dell'UBS. Dal 21 settembre 2008 il Consiglio federale è stato maggiormente coinvolto perché la situazione di UBS e l'assenza del capo del DFF lo avevano reso indispensabile. A partire da tale momento il presidente della Confederazione ha diretto l'intervento della Confederazione, assecondato in particolare dal capo del DFGP, che ha così adempiuto pienamente il proprio compito di supplente del capo del DFF. Le CdG sono inoltre giunte alla conclusione che il Consiglio federale non si è preoccupato di sviluppare opzioni d'intervento per il caso di un inasprimento della crisi. Questa osservazione non è corretta. Come indicato dal Consiglio federale nel suo parere del 26 maggio 2010 sul progetto di rapporto, il Collegio ha proposto, ad esempio, di accelerare la procedura di assistenza amministrativa con gli USA nella vicenda UBS e di incaricare il capo del DFF di elaborare scenari pertinenti nel caso si rendesse necessario intervenire rapidamente. Anche il Consiglio federale, invece, ritiene che avrebbe dovuto essere informato molto prima della situazione di UBS in modo da poter adottare tempestivamente le misure necessarie. Per questa ragione la raccomandazione 8 coincide in parte con decisioni o misure che il Consiglio federale ha già avviato o attuato in vista di ottimizzare la gestione in seno al Collegio. Il Consiglio federale osserva tuttavia che il miglioramento della gestione da parte del Collegio non deve esonerare i singoli dipartimenti dal continuare ad occuparsi in maniera autonoma della gestione delle crisi e che quindi deve sussistere un obbligo di informazione a carico dei dipartimenti.

Grazie al Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) il Consiglio federale dispone di un efficace strumento di valutazione della situazione, in quanto consente non solo di chiarire, descrivere e analizzare la situazione del momento, ma anche di individuare con un certo anticipo possibili minacce. Ad interessare sono in particolare gli sviluppi che riguardano direttamente o indirettamente gli interessi della Svizzera soprattutto in materia di sicurezza e di capacità d'intervento. L'individuazione precoce consente ai servizi di condotta politica e militare e agli altri servizi dell'Amministrazione federale e cantonale di prendere le decisioni appropriate.

Al fine di ottimizzare la gestione politico-strategica, il 18 settembre 2009 il Consiglio federale ha deciso un nuovo orientamento dello Stato maggiore di prospettiva. Il compito principale del nuovo Stato maggiore di prospettiva consiste nell'elaborare scenari a medio e lungo termine (da oggi al 2025) che fungano da orientamento per il programma di legislatura. Obiettivo del rapporto periodico dello Stato maggiore di prospettiva è consentire al Consiglio federale di riconoscere precocemente importanti sfide attuali e future per il nostro Paese, di vagliare le alternative di manovra e prendere tempestivamente le necessarie decisioni strategiche. Lo Stato maggiore di prospettiva provvede affinché sia assicurato il costante scambio di informazioni fra i principali consessi di coordinamento a livello federale e si tenga conto dei documenti strategici e di prospettiva interdipartimentale e settoriale già esistenti. Il coinvolgimento di vari esperti dei settori delle scienze, della cultura e delle amministrazioni cantonali permette di tenere conto anche delle riflessioni e delle esigenze della società civile nonché delle sfide con cui deve misurarsi.

Nella seduta del 18 agosto 2010, il Consiglio federale ha inoltre incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano di sostegno alla gestione politico-strategica (per es. individuazione precoce costante) e di sottoporglielo entro il 2010. Grazie all'individuazione precoce, il Consiglio federale sarà messo rapidamente al corrente circa i rischi potenziali, le opportunità, i nuovi sviluppi e le nuove tendenze nel

contesto nazionale e internazionale. In futuro lo Stato maggiore di prospettiva stilerà un elenco analitico dei temi e delle questioni che potrebbero assumere importanza capitale per il nostro Paese.

Infine il Consiglio federale sta esaminando un nuovo modello di gestione per l'Amministrazione federale (modello di convergenza). Il DFF gli sottoporrà nel primo trimestre 2011 una proposta di progetto con una rappresentazione comparata delle opzioni d'intervento.

Ad raccomandazione 9

Raccomandazione 9:

Le CdG invitano il Consiglio federale ad allestire, al suo livello, un efficace sistema di vigilanza e di individuazione precoce delle crisi.

Nel loro rapporto le CdG auspicano che il Consiglio federale preveda, al proprio livello, un sistema efficace di sorveglianza e di individuazione precoce delle crisi. Il Consiglio federale esamina misure adeguate.

Sotto il profilo della *sorveglianza* si tratta soprattutto di monitorare le sfide identificate dallo Stato maggiore di prospettiva (cfr. parere sulla raccomandazione 8) e/o i rischi evidenziati nell'ambito della gestione dei rischi Confederazione (Risikomanagement Bund) e del progetto «Analisi dei rischi e della vulnerabilità in Svizzera» (Risiken Schweiz) come pure le sfide e i rischi evidenziati da altri servizi.

Per quanto riguarda *l'allerta precoce*, si tratta di riconoscere situazioni eccezionali fin dal loro insorgere e di anticipare le eventuali crisi che potrebbero conseguire. Proposte concrete devono essere elaborate dalla CaF in collaborazione con il DDPS e il DFF, nonché con altri dipartimenti interessati, nell'ambito di un piano di «gestione globale dei rischi della Confederazione», e sottoposte al Consiglio federale per approvazione (cfr. parere sulla raccomandazione 1), tenendo conto delle disposizioni dipartimentali e settoriali già esistenti.

Ad raccomandazione 10

Raccomandazione 10:

Le CdG invitano la FINMA, considerata la portata della vertenza, a chiarire in che misura l'alta dirigenza di UBS fosse a conoscenza delle violazioni del QIA da parte della banca e dei suoi collaboratori.

Le CdG hanno stabilito che nella primavera del 2008 la Commissione federale delle banche (CFB) aveva avviato un'indagine sulle attività transfrontaliere di UBS. Tale indagine non ha convinto le CdG, poiché la CFB aveva rinunciato a interrogatori formali dei collaboratori di UBS. Data la portata della vertenza UBS-USA, le CdG ritengono che, anche in assenza di interessi degni di tutela giuridica, la FINMA debba chiarire in maniera esauriente fino a che punto le sfere dirigenti dell'UBS fossero al corrente delle violazioni del QIA da parte della banca. Se in avvenire

dovessero ripetersi casi del genere, la questione della garanzia dovrà essere chiarita d'ufficio e in maniera sistematica.

Il Consiglio federale reputa che la raccomandazione 10 riguardi la FINMA (che è un'autorità indipendente) e non il Consiglio federale. Tocca quindi alla FINMA esprimersi in proposito.

Ad mozione 1

Mozione 1

Il Consiglio federale è incaricato di invitare regolarmente a colloquio il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA. Su richiesta del consiglio di amministrazione della FINMA, possono aver luogo altri colloqui tra il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA e la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici.

Secondo le CdG, il Consiglio federale e il DFF hanno impiegato molto tempo a riconoscere, nell'autunno/inverno 2008, la gravità della situazione e l'urgente necessità di agire. A fine 2008 il presidente della BNS ne aveva informato il Consiglio federale sottolineando la necessità di un intervento repentino da parte della BNS. La CFB/FINMA aveva tentato da tempo di pervenire allo stesso risultato a un livello gerarchico inferiore, per altro senza eguale successo. Le CdG sono del parere che, al pari del presidente della BNS, il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA dovrebbe informare personalmente e a intervalli regolari il Consiglio federale sulla situazione e sugli sviluppi più importanti nel proprio settore di attività. Per riuscire a seguire la rapida evoluzione del mercato finanziario, gli incontri dovrebbero potersi svolgere, almeno con la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici, anche su richiesta del consiglio di amministrazione della FINMA.

Con decisione del 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione 1. L'articolo 21 capoverso 2 LFINMA (RS 956.) dispone che la FINMA discuta almeno una volta all'anno con il Consiglio federale la strategia della sua attività di vigilanza nonché questioni attuali di politica della piazza finanziaria. Il Consiglio federale apprezza molto questo scambio che gli consente di avere una visione globale delle condizioni quadro della politica della piazza finanziaria, di individuare precocemente eventuali lacune e manchevolezze nella legislazione sui mercati finanziari e di agire nell'ambito delle proprie competenze costituzionali. Intende quindi, in caso di bisogno, ricorrere alla possibilità di intrattenersi anche più di una volta all'anno con il consiglio di amministrazione della FINMA. Il Consiglio federale ritiene altresì opportuno che, su richiesta di detto consiglio di amministrazione, si tengano colloqui tra la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici e il presidente del consiglio di amministrazione della FINMA anche al di fuori dei regolari incontri istituzionali.

Ad raccomandazione 11

Raccomandazione 11:

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti a verificare le disposizioni legali che disciplinano il discarico concesso dall'assemblea generale nel settore bancario.

Il Consiglio federale non si esprime in merito a questa raccomandazione che si rivolge alle commissioni parlamentari.

Ad postulato 1

Postulato 1

Il Consiglio federale è incaricato di analizzare il ruolo definito a livello di legge delle società di revisione nelle loro verifiche di grandi banche e di presentare misure legali o altre misure per rafforzare il ruolo di tali società in termini di vigilanza sulle banche.

Le CdG constatano che, nell'ambito dell'indagine sull'attività di controllo della società di revisione competente, la CFB giunse alla conclusione che in nessuno dei controlli effettuati in vista dell'introduzione e dell'attuazione del QIA la revisione interna condotta dalla società incaricata di svolgere l'audit QI aveva messo in luce i problemi concreti che erano ora oggetto dell'indagine della CFB e dei procedimenti del DOJ, della SEC e dell'IRS. Le CdG reputano quindi importante sottoporre a verifica i mandati delle società di revisione presso le grandi banche e rafforzare la loro attività di controllo. In futuro gli uffici di revisione devono apportare un maggiore valore aggiunto alla vigilanza bancaria.

Con decisione del 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato 1. Le società di audit previste dalla legge sulle banche hanno il compito fondamentale di valutare con apposite verifiche l'adeguatezza e l'efficacia del sistema di controllo interno e della gestione dei rischi. Come illustrato dal Consiglio federale nel rapporto del 12 maggio 2010⁴ «L'operato dell'Autorità di vigilanza sui mercati finanziari nella crisi finanziaria – Insegnamenti per il futuro», in questo settore UBS presentava indubbiamente considerevoli lacune. Ciò nonostante, nel periodo 2005–2007, la società di audit prevista dalla legge sulle banche (in quel momento chiamata ancora ufficio di revisione) ha certificato un adeguato sistema di controllo. Per questa ragione anche il Consiglio federale ritiene che il ruolo delle società di audit nella vigilanza sulle grandi banche debba essere riesaminato.

⁴ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01697/index.html?lang=it>

Ad raccomandazione 12

Raccomandazione 12:

Il Consiglio federale incontra regolarmente la direzione della BNS e adotta le misure necessarie perché la BNS abbia un accesso privilegiato al Collegio quando lo reputa necessario.

Secondo quanto illustrato dalle CdG, grazie agli avvertimenti della banca centrale americana la BNS riconobbe precocemente la portata della crisi UBS-USA, ne informò la CFB/FINMA e il DFF ed intervenne a tutela degli interessi svizzeri anche presso le autorità americane. Il 12 dicembre 2008 la BNS informò il Consiglio federale, in occasione dell'incontro annuale, sui rischi sistemici a cui era esposta tutta l'economia svizzera a causa delle minacce di indictment mosse dalla giustizia americana contro UBS. Grazie alle spiegazioni del presidente della BNS, il Consiglio federale si rese finalmente conto della gravità della situazione e comprese che il dossier delle attività transfrontaliere negli Stati Uniti stava minacciando l'esistenza stessa di UBS. Considerato il ruolo positivo da essa svolto nella gestione della crisi, le CdG concludono che la BNS deve continuare a fungere da guardiano e custode della stabilità finanziaria svizzera presso le autorità amministrative e politiche. In quest'ottica, e in ragione del suo ruolo chiave per il mantenimento e la sopravvivenza della piazza finanziaria svizzera, deve avere contatti regolari con il Consiglio federale.

Il Consiglio federale ritiene che la BNS disponga già di un accesso privilegiato al Collegio. In virtù dell'articolo 7 capoverso 1 della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale (LBN; RS 951.11) una volta all'anno ha luogo uno scambio di opinioni tra il Consiglio federale e il presidente della direzione generale della BNS. Inoltre, la Delegazione del Consiglio federale per gli affari economici incontra regolarmente la direzione generale della BNS per essere edotto circa la politica monetaria e valutaria della BNS e dibattere questioni di attualità di politica economica. Non si prevedono problemi che siano l'espressione di una limitata possibilità di accesso per la BNS. Benché nella legge le competenze delle tre autorità siano descritte con sufficiente precisione – per cui non sono necessarie modifiche – e benché la BNS disponga già di un accesso privilegiato al Consiglio federale, il Collegio, date le esperienze fatte durante la crisi del mercato finanziario, è dell'avviso che in determinati ambiti la collaborazione e lo scambio di informazioni tra il DFF, la BNS e la FINMA debbano essere istituzionalizzati in un accordo tripartito (MoU) (cfr. parere sulle raccomandazioni 1 e 5).

Ad raccomandazione 13

Raccomandazione 13:

Le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che, per seguire gli affari importanti, in particolare quelli afferenti diversi dipartimenti, la Segreteria generale di questi ultimi venga adeguatamente coinvolta nel flusso di informazioni al fine di poter assumere la funzione di stato maggiore non solo del dipartimento, ma anche del capodipartimento.

Nel loro rapporto le CdG giungono alla conclusione che per quanto riguarda la crisi dei mercati finanziari e delle banche il Consiglio federale non disponeva di informazioni sufficienti e che è stato coinvolto tardivamente nel processo decisionale. Per quanto concerne la crisi di UBS, le CdG ebbero l'impressione che alcuni servizi dei dipartimenti maggiormente coinvolti fossero bene informati e che avessero analizzato la crisi che si stava profilando, ma che tuttavia importanti informazioni e dati non fossero pervenuti alla Segreteria generale e che, nel caso del DFAE, neppure la Segreteria di Stato fosse stata sufficientemente coinvolta.

Il Consiglio federale condivide pienamente le richieste espresse dalle CdG nella raccomandazione 13. Le Segreterie generali devono essere adeguatamente integrate nel flusso delle informazioni. Con decisione del 23 giugno 2010 il Consiglio federale ha:

1. incaricato la Cancelleria federale e i dipartimenti di esaminare se – e in caso affermativo come – debbano essere adeguate le loro ordinanze organizzative;
2. incaricato la Cancelleria federale e i dipartimenti di esaminare quali altre misure debbano essere prese ai sensi della raccomandazione 13 al fine di rafforzare la posizione delle Segreterie generali;
3. incaricato altresì la Cancelleria federale di intavolare una discussione con i segretari generali (nell'ambito della Conferenza di quest'ultimi) per promuovere il reciproco scambio di esperienze e informazioni.

La Cancelleria federale ha quindi analizzato le ordinanze dei dipartimenti e sottoposto ai medesimi una proposta di complemento. In occasione del dibattito in seno alla Conferenza dei segretari generali, i rappresentanti dei dipartimenti hanno convenuto il seguente complemento alle loro ordinanze organizzative: «la Segreteria generale avvia, pianifica, coordina e controlla gli affari del Dipartimento e accompagna, in particolare, i principali affari interdipartimentali».

Nella prossima revisione delle ordinanze organizzative sarà integrato esplicitamente il complemento summenzionato.

Per il momento il Consiglio federale non vede il bisogno di ulteriori misure che rafforzino il ruolo delle Segreterie generali. Laddove ciò è parso opportuno, a seguito delle lacune riscontrate nell'ambito degli interventi resisi necessari per far fronte alla crisi, si sono trattate le conclusioni del caso e sono state adottate le misure organizzative necessarie.

Il DFF ha intrapreso una riorganizzazione del Settore degli affari internazionali e del Servizio giuridico DFF. Questi ambiti sottostavano sia al Dipartimento sia al direttore dell'AFF. Il 1° marzo 2010 è stata istituita la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali SFI ed è stata operata la separazione tra il Servizio giuridico DFF e l'AFF. La riorganizzazione è intervenuta alla luce delle esperienze della crisi finanziaria e in considerazione della costante pressione sulla cooperazione internazionale in ambito finanziario, in particolare in materia fiscale. A queste esigenze si deve rispondere in maniera ottimale mediante la creazione di un'apposita Segreteria di Stato. Con la revisione totale dell'ordinanza sull'organizzazione del DFF, entrata in vigore il 1° marzo 2010, la SFI è stata ancorata nella legge, sono stati definiti più precisamente i compiti della Segreteria generale del DFF e ne è stato consolidato il ruolo di Stato maggiore del Dipartimento.

Ad raccomandazione 14

Raccomandazione 14:

Le CdG invitano il Consiglio federale a domandare sistematicamente, quando è chiamato a esaminare importanti questioni giuridiche, un'analisi fondata e una valutazione all'UFG.

In relazione con la consegna dei dati dei clienti delle banche, le CdG hanno sottolineato nel rapporto che la conformità con la Costituzione federale e con la legge sulle banche non è stata debitamente approfondita e verificata dall'Ufficio federale di giustizia (UFG). Secondo entrambe le CdG, l'UFG deve invece essere sempre coinvolto allorché in seno al Collegio governativo si trattano questioni giuridiche di fondo. Nella raccomandazione 14 le CdG invitano quindi il Consiglio federale a chiedere sistematicamente all'UFG una valutazione e un'analisi fondata quando si tratta di questioni giuridiche importanti.

Il Consiglio federale è disposto ad accogliere la raccomandazione. Come già citato nel suo rapporto «Rafforzamento del controllo normativo preventivo» in adempimento del postulato Pfisterer 07.3360 del 20 giugno 2007 (Rafforzamento del controllo costituzionale preventivo, FF 2010 1939), nella pratica accade talvolta, in parte per ragioni di tempo, che questioni giuridiche di fondo relative agli affari del Consiglio federale non possano essere delucidate con la necessaria meticolosità da parte degli organi di controllo normativo preventivo (l'UFG, la Cancelleria federale, la Direzione del diritto internazionale pubblico e l'Amministrazione federale delle finanze – nei rispettivi settori di competenza). Ciò si verifica anche allorché non si svolge alcuna consultazione degli uffici, per esempio di solito su documenti interlocutori.

Il Consiglio federale esamina come possa essere garantito che gli organi di controllo normativo preventivo, in particolare l'Ufficio federale di giustizia, siano consultati sempre e tempestivamente in materia di affari che pongono interrogativi giuridici importanti e controversi. In futuro, i dipartimenti dovranno svolgere una consultazione degli uffici non solo, come finora, sulle proposte ma anche su documenti interlocutori che sollevano aspetti giuridicamente rilevanti o controversi, consultando almeno gli uffici interdipartimentali responsabili del controllo normativo. Inoltre, i dipartimenti proponenti dovranno sempre indicare, nella proposta al Consiglio federale, se gli organi di controllo normativo preventivo sono stati sentiti e, in caso affermativo, se e come si è tenuto conto del loro parere.

Ad mozione 2 (10.3392 e 10.3631)

Mozione 2

Il Consiglio federale è incaricato di presentare una revisione della LOGA che preveda un obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni. La forma scritta deve essere applicata anche per gli affari segreti e in caso di semplici informazioni orali. I verbali del Consiglio federale devono poter essere utilizzati come strumenti di gestione e garantire la tracciabilità delle deliberazioni e delle decisioni del Collegio governativo.

Con le mozioni 10.3392 e 10.3631 le CdG hanno incaricato il Consiglio federale di presentare una revisione della LOGA che preveda l'obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni. Esigono inoltre che il Consiglio federale si doti delle risorse e dei mezzi necessari affinché i cosiddetti «verbali verdi» rispondano ai bisogni e possano essere utilizzati anche come strumenti di gestione e di lavoro.

Il 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha deliberato sulla mozione 2 (Mo. 10.3392 e 10.3631) giungendo alla conclusione che sono necessari chiarimenti approfonditi che richiederanno qualche tempo. La Cancelleria federale, incaricata di procedere a questi chiarimenti, sottoporrà un progetto al Consiglio federale entro la fine del 2010. Fin d'ora è chiaro che con il messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo sarà proposto al Parlamento di fissare a livello di legge la responsabilità della Cancelleria federale per la verbalizzazione e la stesura delle decisioni.

La prassi attuale circa la preparazione e lo svolgimento delle sedute del Consiglio federale include già in buona parte la forma scritta richiesta dalle CdG per tutte le deliberazioni e decisioni del Collegio (cfr. il commento alla raccomandazione 15 qui appresso). Il Consiglio federale è disposto a sviluppare ulteriormente l'attuale sistema di stesura dei verbali delle decisioni per colmare eventuali lacune. A tutela dei membri del Collegio governativo e della libertà delle deliberazioni tuttavia, ha deciso, il 18 agosto 2010, di non prevedere la stesura di verbali integrali delle proprie sedute. Ritiene inoltre che detti verbali non siano idonei come strumenti di gestione. La Cancelleria federale è quindi stata incaricata di sostituire entro la fine del 2010 il cosiddetto verbale verde con un verbale delle decisioni. Tale verbale deve contenere le decisioni del Consiglio federale come pure un breve riassunto delle eventuali discussioni sui singoli affari ed essere presentato per approvazione in occasione della successiva seduta del Collegio governativo.

Ad raccomandazione 15

Raccomandazione 15:

Il Consiglio federale si dota delle risorse e dei mezzi necessari in modo da disporre rapidamente di verbali adeguati e di un controllo sufficiente degli affari.

Le CdG deplorano il fatto che la forma scritta delle deliberazioni del Consiglio federale non sia sempre assicurata. Così, per esempio, non esistono cosiddetti «verbali verdi» delle sedute sulla vicenda UBS per il periodo intercorso tra il settembre

2008 e il gennaio 2009. Inoltre il «verbale verde» contiene spesso pochi dati, o persino nessuno, relativi a informazioni orali provenienti dai dipartimenti ed è sottoposto ai membri del Consiglio federale solo parecchie settimane dopo la seduta a cui si riferisce.

Le CdG ritengono che occorra mantenere il criterio della forma scritta in tutte le situazioni, anche allorché sono trattate questioni delicate. Le disposizioni in vigore sulla classificazione degli affari consentono senz'altro di proteggere le informazioni «segrete» o «da tenere segrete» senza dover rinunciare al requisito della forma scritta. La necessità di una forma scritta soddisfacente delle deliberazioni e decisioni del Consiglio federale risulta anche dal mandato costituzionale confidato all'alta vigilanza parlamentare. In mancanza di una forma scritta sufficiente, infatti, l'alta vigilanza parlamentare può essere esercitata soltanto in modo lacunoso.

Il rapporto delle CdG esamina da vicino i metodi di lavoro del Consiglio federale e in particolare i suoi strumenti di gestione e di lavoro. Tuttavia, le informazioni pervenute alle CdG devono essere completate, ragione per cui si provvede ad illustrare qui di seguito l'effettivo metodo di lavoro del Consiglio federale con particolare riferimento alla questione della forma scritta delle sue deliberazioni.

Per quanto concerne la critica circa l'assenza di «verbali verdi» sulla vicenda UBS da settembre 2008 a gennaio 2009, va notato che la Cancelleria federale – contrariamente alle istruzioni del presidente della Confederazione – ha comunque preso appunti che ha successivamente riunito in una cronologia di 12 pagine («stichwortartige Aufzeichnungen der Verhandlungen des Bundesrates zum Thema UBS») e sottoposto ai membri del Consiglio federale.

Secondo la prassi oggi vigente, per ogni seduta del Consiglio federale sono stilati i seguenti verbali:

- *verbale delle decisioni*: fornisce una veduta di insieme sull'esito delle deliberazioni in merito ai singoli affari trattati nella seduta del Consiglio federale e appare il giorno stesso in forma di ordine del giorno definitivo completo, ossia con l'esito della discussione sui singoli oggetti. Per ogni affare, il risultato viene riportato in maniera concisa, per esempio, «come da proposta», «secondo procedura di corapporto» o «rinviato».
- *Dispositivo della decisione* (alla base della decisione vera e propria, detto anche «estratto di processo verbale»): in sostanza, le decisioni del Consiglio federale sui singoli affari sono stilate in forma di dispositivo, paragonabile per la ricchezza di particolari (lunghezza del documento) al dispositivo della sentenza nell'ambito di un procedimento giudiziario. Il dispositivo non contiene motivazione ma è sufficientemente esplicativo e fornisce tutti gli elementi della decisione (per es. attuazione, seguito dei lavori, comunicazione) e i mandati effettivamente impartiti, termine compreso. Di norma i dispositivi sono firmati il giorno stesso della seduta dal vicecancelliere (e capo del settore «Consiglio federale» della Cancelleria federale). Il dipartimento proponente prepara il dispositivo della decisione e lo sottopone alla Cancelleria federale assieme alla proposta sotto forma di bozza. Con la proposta e la bozza del dispositivo la CaF apre la procedura di corapporto, nel corso della quale, se necessario, la bozza viene adeguata. La stesura finale dei dispositivi dopo la seduta del Consiglio federale compete alla Cancelleria federale.

- *Appunti della Cancelleria federale sulle deliberazioni del Consiglio federale* (i cosiddetti «verbali verdi»): contengono i punti essenziali delle deliberazioni del Consiglio federale. Si tratta di sunti delle principali dichiarazioni dei singoli membri del Collegio (voti chiave). Di regola gli appunti sono redatti dal vicecancelliere e portavoce del Consiglio federale (capo del settore «Informazione e comunicazione» della Cancelleria federale) che assume questa incombenza parallelamente al suo compito principale (preparazione della comunicazione e consulenza al Consiglio federale in materia di comunicazione). A tal fine egli annota in forma sintetica durante la seduta i voti dei membri del Collegio e quindi redige nei giorni seguenti il testo dell'appunto. Il testo è quindi distribuito confidenzialmente ai membri del Consiglio federale, alla cancelliera della Confederazione e ai vicecancellieri per conoscenza e archiviazione nel *safe* personale. In genere, nelle sedute seguenti, il Consiglio federale non ritorna sugli appunti che, non essendo all'ordine del giorno, non devono essere approvati dal Collegio. I membri del Consiglio federale devono conservare questi appunti in luogo sicuro per tutto il periodo della carica e, al momento di dimettersi, renderli integralmente alla Cancelleria federale. Dal canto suo, la Cancelleria fornisce copia degli appunti all'Archivio federale; le copie sono custodite sotto chiave per 50 anni.

Il Consiglio federale persegue come le CdG l'obiettivo di migliorare la tracciabilità delle proprie decisioni. Occorre tuttavia ricordare che il principio collegiale, del quale le CdG auspicano altresì il rafforzamento, si oppone alla stesura di verbali integrali delle deliberazioni del Consiglio federale. Per deliberazioni libere e collegiali, atte a consentire un autentico consenso, è della massima importanza che le sedute non siano pubbliche e che il segreto possa essere mantenuto anche in seguito. Verbali integrali impedirebbero invece il libero scambio di opinioni in seno al Collegio. Il Consiglio federale ritiene altresì che i verbali integrali non siano un adeguato strumento di gestione: riflettono il *processo decisionale*, mentre le *decisioni* stesse sono registrate dettagliatamente nei dispositivi. Questi ultimi fungono già oggi da strumenti di gestione e come tali devono essere preservati.

Per il Consiglio federale il mantenimento del criterio della forma scritta delle decisioni è una questione di primo piano. L'articolo 1 capoverso 5 dell'ordinanza del 5 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) dispone già ora che le decisioni vengano messe per scritto separatamente per ogni affare. Le citate decisioni in forma scritta («dispositivi delle decisioni») hanno dimostrato, negli scorsi decenni, di essere validi strumenti di gestione. Anche in futuro devono quindi conservare la loro funzione di autentici strumenti di lavoro del Consiglio federale. Al tempo stesso, il Consiglio federale intende tenere conto della raccomandazione delle CdG e per questo sta esaminando in che misura il dispositivo delle decisioni e il verbale delle decisioni possono essere sviluppati e ampliati (ad es. per garantire la tracciabilità dei mandati conferiti oralmente). Il Consiglio federale ha già incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano che comprenda anche l'attribuzione delle risorse e dei mezzi necessari. Il piano deve attuare in particolare la sostituzione del cosiddetto «verbale verde» con un verbale dettagliato delle decisioni. Tale verbale deve contenere le decisioni del Consiglio federale come pure un breve riassunto delle eventuali discussioni sui singoli affari ed essere presentato per approvazione in occasione della successiva

seduta del Collegio governativo. L'esame della proposta della Cancelleria federale è previsto, al più tardi, entro la fine del 2010.

Nell'ambito della critica mossa alla tenuta dei verbali in seno al Consiglio federale, le CdG affermano nel loro rapporto che è necessario disporre di un controllo degli affari, anche di quelli in sospeso, unitario e accessibile a tutti i membri del Consiglio federale, che includa sia i mandati scritti che orali del Collegio. Queste esigenze risultano in particolare dal fatto che, secondo la Costituzione federale, il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione e quindi, come organo collegiale, assume l'intera responsabilità per l'attività dei singoli dipartimenti. Le CdG raccomandano quindi al Consiglio federale di mettere rapidamente a disposizione le risorse e i mezzi necessari per un adeguato controllo degli affari.

Nel loro rapporto, le CdG concludono altresì che occorre consolidare sia la posizione della CaF sia il suo ruolo di Stato maggiore del Consiglio federale. Riesamineranno questo punto nell'ambito della riforma del Governo ma fin d'ora auspicano con la raccomandazione 18 l'ottimizzazione del sistema di controllo all'attenzione dell'intero Consiglio federale.

In considerazione del miglioramento raccomandato dalle CdG, conviene illustrare brevemente gli attuali strumenti di controllo del Consiglio federale. Le prime proposte circa il controllo dei mandati conferiti dal Consiglio federale ai dipartimenti risalgono agli anni Novanta. Nel frattempo, con decisione del Consiglio federale del 20 dicembre 2000, il Consiglio federale ha sciolto il Servizio di controllo amministrativo (CCF), che aveva a suo tempo istituito, e ha incaricato la CaF di farsi carico ormai internamente del controllo dell'attuazione delle decisioni del Consiglio federale. Il nuovo strumento di controllo elaborato dalla CaF comprendeva la sorveglianza sui mandati conferiti dal Consiglio federale ai dipartimenti. Lo strumento è stato ulteriormente sviluppato dalla CaF nel 2005. All'epoca si era accertato che la tempestiva attuazione dei dispositivi delle decisioni in forma scritta in seno ai dipartimenti responsabili poteva essere migliorata e che mancava uno strumento che consentisse al Consiglio federale una visione d'insieme dello stato degli affari pendenti. Da allora il controllo degli affari è eseguito in forma scritta ed è aggiornato settimanalmente in funzione dei nuovi dispositivi delle decisioni del Consiglio federale. Negli anni scorsi la CaF ha fornito ai capidipartimento come pure ai segretari generali una rassegna semestrale degli affari pendenti nei rispettivi dipartimenti, assicurando così che le singole direzioni possano verificare la completezza e le scadenze del controllo degli affari fondandosi su un elenco delle pendenze esterno. Contemporaneamente, la CaF ha fornito al presidente della Confederazione due volte all'anno un rendiconto di tutti gli affari pendenti del Consiglio federale. Si è così inteso procurare al capo del Collegio governativo una visione d'insieme a partire dalla quale intervenire prioritariamente presso i singoli dipartimenti per l'attuazione delle decisioni del Consiglio federale. Su proposta della CaF, il Consiglio federale ha deciso, in occasione della seduta del 24 marzo 2010, di ottimizzare il sistema di controllo degli affari. È stato stabilito, in particolare, che in futuro debba essere controllata anche l'attuazione degli affari confidenziali e che i membri del Collegio non devono prendere conoscenza solo degli affari pendenti nel proprio dipartimento, bensì avere una visione d'insieme. Fondandosi su questa decisione la CaF svolge ormai due volte all'anno un controllo degli affari completo, che sottopone poi ai dipartimenti, comprendente tutti i mandati in forma scritta del Consiglio federale classificati confidenziali o interni. Non sono compresi i mandati conferiti

oralmente, finora annotati negli appunti («verbale verde»). Tali appunti, al pari dei mandati in forma scritta relativi ad affari segreti, sono resi noti esclusivamente ai membri del Consiglio federale dalla Cancelleria federale.

L'attuale controllo degli affari può essere ulteriormente affinato: in effetti, se il controllo degli affari e degli affari in sospeso è accessibile in maniera uniforme a tutti i membri del Consiglio federale, la completezza non è ancora del tutto assicurata. Non figurano, per esempio, i mandati conferiti oralmente ai dipartimenti. La registrazione sistematica e scritta dei singoli mandati, raccomandata dalle CdG, garantirebbe la tracciabilità di tutti gli affari e di tutte le decisioni. Dalle raccomandazioni delle CdG e dall'osservazione circa la responsabilità collegiale per le attività dei singoli dipartimenti, il Consiglio federale evince altresì che lo svolgimento del controllo degli affari e la comunicazione del suo esito potrebbero intervenire più rapidamente e a intervalli più brevi. La Cancelleria federale aggiornerà e fornirà più di frequente i documenti che per il momento sono presentati al Consiglio federale ogni sei mesi.

Come per la questione dello sviluppo e dell'ampliamento dei dispositivi di decisione e del verbale delle decisioni, il Consiglio federale, fondandosi sulla raccomandazione 15, ha incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano di ottimizzazione dell'attuale controllo degli affari. Anche in questo caso l'esame della proposta della Cancelleria federale è previsto entro la fine del 2010 al più tardi.

Ad raccomandazione 16

Raccomandazione 16:

Il Consiglio federale adegua il suo sistema di supplenze alle esigenze di una attività di governo moderna. Esamina dunque la necessità e l'opportunità di coinvolgere regolarmente il o la supplente nell'attività ordinaria di ciascun dipartimento.

Le CdG argomentano che lo scambio delle informazioni tra il capodipartimento da un lato e il suo supplente dall'altro non sempre è garantito. Inoltre non sarebbe regolamentato il passaggio delle consegne all'inizio e al termine della supplenza, il che può causare sovrapposizioni. Le CdG giungono quindi alla conclusione che l'attuale sistema di supplenze del Consiglio federale necessita di numerosi adeguamenti, non corrispondendo più ai requisiti posti a una moderna attività di governo. Si devono prevedere soluzioni appropriate in caso di assenza di un membro del Consiglio federale. Le CdG insistono quindi sulla necessità di realizzare tali adeguamenti. In particolare si devono esaminare la necessità e l'opportunità di coinvolgere regolarmente i supplenti nell'attività ordinaria di ciascun dipartimento.

La supplenza in seno al Consiglio federale è disciplinata a grandi linee nella legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010). Essa prevede che il Consiglio federale designi al suo interno un supplente per ogni membro (art. 22 LOGA). Ogni membro del Collegio è quindi il supplente di un altro membro. I supplenti sono designati mediante decisione in occasione della ripartizione dei dipartimenti all'inizio del periodo di legislatura o dopo l'elezione di un nuovo membro.

Il Consiglio federale è disposto ad attuare la raccomandazione 16 e a modificare il suo sistema di supplenze. A tal fine, nell'ambito del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo, propone un adeguamento dell'articolo 22 LOGA. Ogni membro del Consiglio federale deve essere tenuto a organizzare il proprio dipartimento in modo che, in caso di eventi imprevisti, il suo supplente possa assumere immediatamente la direzione e sia informato degli affari importanti e delle decisioni da prendere. La disposizione emendata deve inoltre prevedere che all'inizio e al termine di una supplenza si effettui, se possibile, un passaggio delle consegne formale come avviene per la presidenza del Collegio o in caso di cambiamenti alla testa dei dipartimenti. Si potrebbero così evitare sovrapposizioni. Inoltre le varie delegazioni del Consiglio federale devono essere utilizzate più consapevolmente per uno scambio mirato delle informazioni. In seno a queste delegazioni si discutono già oggi temi che riguardano le competenze concrete di diversi membri del Consiglio federale. Per contro il Consiglio federale preferisce rinunciare a statuire il regolare coinvolgimento dei supplenti nell'attività ordinaria dei rispettivi dipartimenti. L'informazione sistematica dei supplenti sulle informazioni che vanno trasmesse al Consiglio federale non è indispensabile e potrebbe causare problemi in termini di tempo e di risorse. Secondo il Consiglio federale è sufficiente un'informazione puntuale atta a garantire il trasferimento della direzione del dipartimento in qualsiasi momento.

Ad mozione 3 (10.3393 e 10.3632)

Mozione 3

Il Consiglio federale è incaricato di prevedere nella LOGA lo strumento delle delegazioni tripartite affinché in tutti gli affari importanti e trasversali creino un equilibrio tra il principio collegiale e il principio dipartimentale e migliorino le basi decisionali del Collegio governativo.

Dal punto di vista delle CdG, in seno al Consiglio federale predomina un approccio dipartimentale molto marcato. Il cosiddetto principio dipartimentale, che si basa sull'articolo 177 capoverso 2 Cost., cela il pericolo di un'effettiva erosione del principio collegiale (art. 177 cpv. 1 Cost.). I membri del Consiglio federale si asterebbero dal porre domande che sono o potrebbero essere interpretate come un attacco al principio collegiale; ciò vale anche per la procedura di corapporto. Per questa ragione è indispensabile che il Collegio governativo (che è l'unica autorità a poterlo fare) provveda a mantenere una relazione equilibrata tra questi due principi e, quando necessario, ne promuova l'equivalenza. Nel loro rapporto le CdG giungono alla conclusione che le delegazioni tripartite (*ad hoc* o permanenti) del Consiglio federale sono uno strumento idoneo a migliorare l'equilibrio tra il principio collegiale e quello dipartimentale: i lavori in seno a piccoli comitati consentono di abordare temi delicati nell'ambito di discussioni tempestive e approfondite alle quali partecipano i massimi livelli dei dipartimenti coinvolti. Per giunta, una soluzione elaborata in seno a una delegazione viene meglio accettata nel Collegio governativo.

In primo luogo, il Consiglio federale tiene a precisare che non è esatto che i membri del Collegio governativo si impongono un certo ritegno nei confronti degli affari dei colleghi per via del principio collegiale. La procedura di corapporto scritto è l'espressione della formulazione interdipartimentale degli affari del governo.

Tramite tale procedura si prende spesso posizione sugli affari di un dipartimento con una proposta o un commento. Un'occhiata alle statistiche lo dimostra: dall'inizio del 2008, per circa 3200 affari all'ordine del giorno (non inclusi gli affari di ordinaria amministrazione e gli interventi parlamentari) sono stati elaborati, nell'ambito della procedura in questione, circa 1700 corapporti. Talvolta, su affari controversi, i dipartimenti hanno presentato anche più corapporti.

Non appena su un determinato affare sono inoltrati almeno tre corapporti, il dipartimento responsabile stila una rappresentazione sinottica delle divergenze e prende immediatamente posizione in merito alla proposta o alle proposte del dipartimento che ha presentato il corapporto. Se quest'ultimo non è d'accordo con la risposta del dipartimento responsabile, può avviare una consultazione.

Inoltre, i membri del Consiglio federale si avvalgono attivamente, durante la seduta, della possibilità di esprimersi sugli affari dei colleghi nell'ambito dei dibattiti.

Sulle questioni controverse si procede spesso a una prima discussione in seno al Collegio e la decisione definitiva viene presa soltanto nel corso della seduta successiva o di quella seguente. Inoltre il Consiglio federale si avvale dello strumento del dibattito per confrontare e discutere, in una prima fase del processo decisionale, diversi possibili modi di procedere.

D'altra parte anche il Consiglio federale ritiene che le delegazioni possano contribuire al consolidamento della gestione collegiale. Una più stretta collaborazione tra tre membri del Consiglio federale e tre dipartimenti fa sì che un tema trattato diventi più facilmente tema di tutto il Collegio, esulando da un approccio prevalentemente dipartimentale. Le delegazioni consentono di superare i confini del pensiero settoriale. Affinché queste contribuiscano al rafforzamento del Consiglio federale in quanto autorità collegiale è indispensabile che il Collegio sia informato sufficientemente, costantemente e tempestivamente circa i lavori delle delegazioni.

Attualmente le delegazioni esistenti sono 17. Talune sono state istituite già negli anni Settanta, altre soltanto di recente. Alcune, tuttavia, non sono attive. Come le CdG, il Consiglio federale ritiene che le possibilità delle delegazioni tripartite possano essere ampliate, ragione per cui, il 18 agosto 2010, ha proposto di accogliere la mozione 3 (10.3393 e 10.3632).

Il Consiglio federale intende revocare a fine 2010 tutte le delegazioni esistenti e, a partire dagli inizi del 2011, riconfermare solo quelle effettivamente necessarie, rafforzandole in maniera mirata. In adempimento delle mozioni 10.3393 e 10.3632 si deve quindi adeguare la base giuridica esistente sulla costituzione di delegazioni del Consiglio federale (art. 23 LOGA). Nell'ambito del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo, il Consiglio federale propone l'adeguamento seguente.

Nell'articolo 23 LOGA deve essere sancito l'obbligo delle delegazioni di informare regolarmente il Consiglio federale delle loro deliberazioni, affinché il Collegio governativo possa discutere e decidere importanti questioni politiche con maggiore efficienza. A ogni delegazione sarà attribuito un segretariato. I segretariati addetti al dipartimento responsabile devono essere competenti per l'accompagnamento amministrativo delle delegazioni – organizzazione delle sedute, stesura dei verbali, gestione degli atti. Nella normativa sarà altresì precisato che le delegazioni hanno la funzione di organi di preparazione delle decisioni.

Ad mozione 4

Mozione 4

Nel quadro dell'attuale riforma del Governo, il Consiglio federale è incaricato di decidere o di proporre misure concrete che gli permettono di gestire realmente gli affari importanti, in linea con la responsabilità generale che gli è attribuita in quanto autorità collegiale ed esecutiva suprema.

Secondo le CdG il Consiglio federale non ha assunto la sua responsabilità globale in quanto collegio e suprema autorità esecutiva del Paese nel dossier relativo alle attività transfrontaliere di UBS. Per le CdG ciò è imputabile da un lato alla percezione che il Consiglio federale ha di sé quale organo collegiale e dall'altro alla prevalenza del principio dipartimentale. Secondo le CdG sussiste, da questo punto di vista, un'urgente necessità di agire perché il Consiglio federale gestisca gli affari importanti come organo collegiale non solo formalmente, ma anche assumendone effettivamente la responsabilità collettiva.

In virtù dell'articolo 174 Cost. il Consiglio federale è la suprema autorità direttiva ed esecutiva della Confederazione. Nell'articolo 177 è disposto il principio collegiale e dipartimentale. Conformemente al capoverso 1, il Consiglio federale decide in quanto autorità collegiale. Per la loro preparazione ed esecuzione, gli affari del Consiglio federale sono ripartiti fra i singoli membri secondo i dipartimenti (cpv. 2). Sul piano normativo la responsabilità politica del Consiglio federale per l'assunzione delle funzioni governative quale autorità collegiale è sancita dall'articolo 4 LOGA. Le incombenze governative del Consiglio federale sono descritte, in particolare, nell'articolo 6 LOGA. In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 LOGA il Consiglio federale accorda la priorità alle incombenze governative. Questo obbligo incombe anche ai membri del Consiglio federale, che non devono quindi occuparsi soltanto degli affari del proprio dipartimento ma anche di quelli degli altri dipartimenti. L'articolo 6 capoverso 3 LOGA impone inoltre al Consiglio federale di prendere tutti i provvedimenti necessari per garantire in qualsiasi momento l'attività del Governo. Per giunta, secondo l'articolo 25 capoverso 2 lettera d LOGA, il presidente della Confederazione può in ogni momento ordinare chiarimenti su determinati affari e proporre al Consiglio federale le misure opportune.

Per quanto riguarda le disposizioni attualmente in vigore sul Consiglio federale in quanto Collegio esistono effettivamente delle lacune relative alla gestione da parte del Consiglio federale quale organo collegiale. Il Consiglio federale condivide il parere delle CdG sulla necessità di rafforzare la propria responsabilità collettiva e ha quindi proposto, il 18 agosto 2010, di accogliere la mozione 4 (10.3394 e 10.3633).

Il filo conduttore di questi miglioramenti deve essere sempre l'ottimizzazione della gestione collettiva. Per poter svolgere effettivamente tale compito, il Consiglio federale deve disporre tempestivamente e costantemente delle informazioni necessarie. I membri del Consiglio federale e la cancelliera o il cancelliere della Confederazione devono quindi essere esplicitamente tenuti a informare il Collegio sugli affari da loro trattati. Compito importante di ciascun membro del Collegio è quindi trasmettere la propria valutazione delle implicazioni di una situazione e del momento giusto per comunicarle. Al Consiglio federale va altresì conferito esplicitamente il diritto, in caso di necessità, di esigere che i singoli membri del Collegio gli forniscano

scano informazioni su affari importanti. Nell'ambito del messaggio aggiuntivo sulla riforma del Governo, il Consiglio federale propone quindi di inserire una disposizione concernente gli obblighi di informazione dei membri del Collegio e della cancelliera o del cancelliere della Confederazione, come pure i diritti di informazione del Consiglio federale nei confronti dei singoli membri (nuovo art. 12a).

Come ulteriore misura volta al rafforzamento dell'effettiva gestione del Consiglio federale si considera altresì di disciplinare più chiaramente nella legge i compiti del portavoce del Consiglio federale fissando così in maniera più precisa la prassi attuale. Nell'articolo 10a LOGA va disposto che il portavoce del Consiglio federale assista il Collegio e i suoi membri in tutti gli affari di sua competenza per gli aspetti che riguardano l'informazione del pubblico. Si garantisce così l'uniformità della politica di informazione e di comunicazione del Consiglio federale. Anche questo adeguamento sarà proposto nell'ambito del messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo.

Il Consiglio federale sta infine vagliando il rafforzamento della propria gestione nei casi in cui il presidente della Confederazione sia anche il capo del dipartimento al quale compete, in una situazione straordinaria, un affare di grande importanza. In tali casi la gestione che spetta al Consiglio federale deve essere separata dalla responsabilità materiale per l'affare in questione. Resta da decidere se il presidente della Confederazione cede la competenza materiale sulla questione al suo supplente o se la direzione delle sedute del Consiglio federale su questo affare viene affidata al vicepresidente. Il Consiglio federale intende inserire questa possibilità di opzione nell'OLOGA.

Ad raccomandazione 17

Raccomandazione 17:

Le CdG invitano le commissioni legislative competenti ad accordare, nell'ambito delle deliberazioni relative al progetto di riforma del Governo, particolare importanza alle misure volte a garantire che il Consiglio possa gestire i dossier importanti in modo efficace e consono alla sua responsabilità globale di autorità collegiale ed esecutiva suprema.

Il Consiglio federale non si pronuncia in merito a questa raccomandazione perché si rivolge alle commissioni parlamentari.

Ad raccomandazione 18

Raccomandazione 18:

Le CdG invitano il Consiglio federale a far registrare dalla Cancelleria federale tutti i mandati impartiti dal Collegio governativo ai suoi membri e a implementare un sistema di controllo all'attenzione dell'intero Consiglio federale.

Nel suo parere sulla raccomandazione 15 il Consiglio federale si è già espresso sulla questione di un adeguato sistema di controllo degli affari. A complemento, per

quanto concerne la raccomandazione di un controllo all'attenzione del Consiglio federale, osserva quanto segue.

Con l'implementazione di un controllo globale all'attenzione del Consiglio federale si può introdurre uno strumento di gestione e di coordinamento atto a sostenere anche il conseguimento a lungo termine degli obiettivi fissati. A tal fine il controllo degli affari deve mettere le informazioni a disposizione del Consiglio federale e dei dipartimenti in qualsiasi momento. I compiti del controllo auspicato andrebbero oltre un semplice confronto tra la situazione ideale e quella reale. In primo luogo, il controllo globale deve essere uno strumento di informazione che contribuisca all'ottimizzazione della gestione e del coordinamento degli affari da parte del Collegio governativo. Tanto il Consiglio federale in quanto organo collegiale, quanto i dipartimenti devono trarne un valore aggiunto. Il controllo globale deve consentire di accertare eventuali divergenze rispetto alla pianificazione, indicarne le cause e gli effetti e avviare le misure correttive. Deve in primo luogo consentire di sorvegliare lo stato (per es. decisione preliminare, apertura della consultazione, esame dei risultati della consultazione, messaggio/rapporto, dibattito parlamentare, votazione popolare e attuazione) di tutti gli affari del Consiglio federale e di tutti gli incarichi conferiti dal Parlamento al Consiglio federale (mozioni, postulati e incarichi derivanti da atti legislativi) e informare sui relativi sviluppi. Deve comprendere, in particolare, anche gli affari che figurano nel programma di legislatura come pure gli obiettivi annuali. Si deve inoltre tenere conto degli affari non pianificati, di quelli non prioritari, di iniziative e interventi parlamentari eccetera. Ove necessario, le informazioni devono essere collegate tra loro (per es. collegamento tra mozione e proposta di atto legislativo iniziato dalla medesima). Infine il controllo deve contemplare informazioni sui lavori delle delegazioni del Consiglio federale e collegarle, ove necessario, agli affari del Collegio. Esso completa, insomma, la mera verifica dello stato degli affari. Questo strumento deve fornire anche informazioni di carattere materiale in quanto verifica la conformità dell'orientamento degli affari sotto il profilo dei contenuti con le linee direttrici e gli obiettivi del Consiglio federale.

Al pari delle CdG anche il Consiglio federale è pervenuto alla conclusione che l'attuale controllo degli affari può essere ottimizzato e in ogni caso trasformato in un sistema di controllo più completo e globale. Su queste basi si deve decidere la ripartizione dei compiti e delle necessarie risorse. Per questi motivi, nella seduta del 18 agosto 2010, il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale di elaborare un piano di ottimizzazione del sistema di registrazione dei mandati e di controllo degli affari attualmente in uso e di sottoporli entro la fine del 2010.

Ad postulato 2

Postulato 2

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare approfonditamente in un rapporto dettagliato le questioni sollevate dal rapporto delle CdG sull'applicazione dell'articolo 271 CP come pure sulla compatibilità del QIA con il segreto bancario svizzero.

Le CdG precisano di non avere esaminato, nell'ambito della loro inchiesta, in che misura il QIA concluso nel 2000 tra lo Stato americano e l'Associazione svizzera dei banchieri fosse effettivamente compatibile con il segreto bancario e se, in caso affermativo, lo fosse anche più tardi, vale a dire dopo l'inasprimento unilaterale dell'atteggiamento dell'IRS. Le CdG non hanno esaminato nemmeno il ruolo del DFF e dell'AFC nell'ambito dei negoziati condotti a suo tempo dall'Associazione svizzera dei banchieri con l'IRS. Hanno soltanto potuto constatare che la CFB parti dall'assunto che il QIA fosse fondamentalmente compatibile con il segreto bancario, ma che apparentemente non approfondì mai la questione come non lo fece neppure il DFF. Dal punto di vista delle CdG sarebbe dunque auspicabile che le autorità svizzere facciano chiarezza e accertino quale ruolo svolgono o devono svolgere nell'ambito di contratti privati conclusi tra banche svizzere e lo Stato americano. Occorre anche chiarire se non sia il caso di riesaminare a scadenze regolari simili autorizzazioni.

Con decisione del 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato 2, condividendone le richieste. L'Ufficio federale di giustizia si occuperà delle questioni sollevate dal rapporto delle CdG sull'articolo 271 CP e la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali di quelle relative al QIA.

Ad mozione 5

Mozione 5

Il Consiglio federale è incaricato di rivedere gli articoli 164 e 165 CP per estenderne il campo d'applicazione alle grandi imprese che, vista la loro importanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento con interventi dello Stato.

Le CdG ritengono che le fattispecie elencate negli articoli 164 (diminuzione dell'attivo in danno dei creditori) e 165 (cattiva gestione) CP dovrebbero essere applicate anche alle imprese che, vista la loro rilevanza sistemica, devono o dovrebbero essere sostenute finanziariamente dallo Stato per impedirne il fallimento, com'è stato il caso per UBS. Attualmente, per altro, le due disposizioni presuppongono che sia dichiarato il fallimento o rilasciato un attestato di carenza di beni. La mozione è volta a completare questi oggettivi requisiti di punibilità. Con decisione del 18 agosto 2010 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione sulla base delle argomentazioni seguenti.

Sul piano della sistematica gli articoli 164 e 165 del Codice penale figurano tra le disposizioni che puniscono i reati in materia di fallimento ed esecuzione. Di conseguenza, la dichiarazione di fallimento o il rilascio di un attestato di carenza di beni costituiscono condizioni oggettive di punibilità. Tale requisito supplementare traduce il rischio che pesa sugli interessi dei creditori, in quanto evidenzia i loro diritti limitati nel recuperare i crediti. Soltanto a tale condizione sussiste una rilevante necessità di punire. Inoltre, in tal modo si intende escludere dalla punibilità i casi in cui appare difficile dimostrare che il debitore ha arrecato pregiudizio al creditore. La modifica proposta sopprimerebbe la restrizione voluta dal legislatore che ha subordinato la punibilità alle condizioni oggettive menzionate.

Anzitutto, gli articoli 164 e 165 del Codice penale tutelano il patrimonio dei creditori obbligando il debitore che si trova o rischia di trovarsi in una situazione di insolvenza a preservare il patrimonio ancora disponibile. Di conseguenza, perché sia punibile, il debitore deve aver arrecato un danno (art. 164 CP) o perlomeno un danneggiamento temporaneo (art. 165 CP). Tuttavia, finché non è dichiarato il fallimento o non è rilasciato un attestato di carenza beni dopo pignoramento, è molto difficile o impossibile dimostrare tale danno. Soprattutto nel caso delle grandi imprese che, vista la loro rilevanza sistemica per l'economia del Paese e la stabilità finanziaria, devono essere protette dal fallimento, di norma i creditori non vengono danneggiati. Le disposizioni in questione proteggono anche gli interessi dell'esecuzione forzata quale componente dell'amministrazione della giustizia. Si tratta di garantire lo svolgimento regolare della procedura di esecuzione forzata, anche se un intervento da parte dello Stato nel caso di grandi imprese di notevole rilevanza sistemica impedisce di conseguire tale obiettivo. La modifica proposta non proteggerebbe quindi gli stessi beni giuridici tutelati nel diritto vigente. Di fatto non è chiaro quali beni giuridici debbano essere protetti nella fattispecie considerata. Ne consegue che la modifica proposta esula dal quadro delle disposizioni sui delitti nel fallimento e nell'esecuzione per debiti ed è dunque incompatibile con la natura delle stesse (cfr. anche DTF 103 IV 234).

La modifica introduce inoltre due pesi e due misure: i collaboratori di grandi imprese non rilevanti per il sistema sarebbero sottoposti a condizioni di punibilità più severe rispetto ai dipendenti di grandi imprese di rilevanza sistemica. Non è possibile motivare oggettivamente una tale differenza di trattamento. Inoltre, occorrerebbe definire con precisione le grandi società da considerare di rilevanza sistemica. Il fatto di subordinare la punibilità a una condizione preliminare può trasformare le innovazioni – che spesso comportano un certo rischio – in un esercizio di equilibrio, il che in ultima analisi può tradursi in un freno per l'economia. Infine, l'avvio prematuro di un procedimento penale può mettere considerevolmente a rischio gli interessi dei creditori o addirittura far naufragare gli interventi statali.

Ad raccomandazione 19

Raccomandazione 19:

Le CdG invitano il Consiglio federale e UBS a provvedere o a creare i presupposti affinché:

- 1. il modo in cui UBS – e in particolare il consiglio di amministrazione, la direzione del gruppo e l'ufficio di revisione – ha gestito al proprio interno la crisi dei subprime e le attività transfrontaliere negli Stati Uniti sia riesaminato in profondità (opportunità per UBS di presentare denunce penali e azioni di responsabilità, iscrizione all'ordine del giorno del discarico per gli anni dal 2007 al 2009 in occasione dell'assemblea generale del 15 aprile 2010, regolamenti di uscita dei quadri medi e alti ecc.);*
- 2. sia fatta trasparenza sulla decisione del consiglio di amministrazione di UBS di rinunciare ad avviare procedimenti penali e civili contro i precedenti quadri di UBS;*

3. *la Confederazione, rispettivamente suoi organi dotati di personalità giuridica propria, vengano messi in grado, in quanto azionisti o gruppi di azionisti, di avviare procedimenti penali o civili (azioni di responsabilità) contro i consiglieri di amministrazione responsabili, i membri della direzione del gruppo responsabili e, se necessario, contro l'ufficio di revisione. A tale scopo occorre garantire che la Confederazione assuma il rischio del processo e le spese giudiziarie;*
4. *l'opinione pubblica sia informata sui risultati e sulle conclusioni essenziali di questi lavori.*

Le CdG attribuiscono la massima importanza al fatto che l'esame sia effettuato in modo del tutto indipendente, per esempio da un gruppo di esperti imparziali.

Le CdG hanno precisato di essersi limitate, nell'ambito dell'inchiesta condotta, ai soli aspetti rientranti nella propria sfera di competenza, ragione per cui il rapporto del 30 maggio 2010 non approfondisce l'esigenza fortemente sentita dall'opinione pubblica di una maggiore trasparenza dei processi interni e delle responsabilità della banca. Al riguardo le CdG raccomandano al Consiglio federale e a UBS SA quanto segue:

Trasparenza sugli avvenimenti

Per il Consiglio federale è comprensibile che le CdG e l'opinione pubblica auspichino maggiore trasparenza dei processi interni e delle responsabilità della banca; è un'esigenza indubbiamente giustificata se si tiene conto dell'intervento finanziario della Confederazione a favore di UBS SA nonché degli sforzi profusi per sostenere l'istituto bancario nel corso dei vari procedimenti promossi nei suoi confronti negli Stati Uniti. Per questa ragione il Consiglio federale reputa positivo il fatto che, in risposta al rapporto delle CdG, UBS abbia deciso di pubblicare prossimamente un rapporto sulla trasparenza e due perizie indipendenti in cui saranno analizzati i fatti e gli interventi decisi in relazione alle gravi perdite subite dalla banca durante la crisi finanziaria e saranno analizzate le attività transfrontaliere di gestione patrimoniale negli Stati Uniti. Sebbene non spetti al Consiglio federale vagliare in modo esaustivo questi documenti e le conclusioni contenutevi, esso ritiene che costituiranno una risposta quantomeno parziale e provvisoria all'esigenza di trasparenza e informazione. Si evince che, oltre al rapporto interno di UBS (400 pagine) del 4 aprile 2008, ai rapporti della CFB del 30 settembre 2008 e del 17 dicembre 2008 e al rapporto della FINMA del 18 febbraio 2009, sussistono diversi pareri di comitati di vigilanza e di studi legali internazionali. Gli autori delle perizie indipendenti hanno avuto modo di consultare tutti i documenti disponibili e di esprimere così un parere dettagliato sugli eventi. Essi ritengono che l'unico fronte sul quale eventualmente sarebbe necessario intervenire è quello del futuro orientamento e disciplinamento della piazza finanziaria svizzera. Ciò non toglie che elementi nuovi potranno aggiungersi al termine dei procedimenti ancora in corso negli Stati Uniti nonché scaturire, eventualmente, da azioni di responsabilità che potrebbero essere promosse da UBS SA o da singoli azionisti in Svizzera. Il Consiglio federale ritiene pertanto soddisfatti i punti 1, 2 e 4 della raccomandazione 19.

Assunzione delle responsabilità da parte dei membri degli organi di UBS SA

Sebbene ritenga comprensibili i motivi della richiesta formulata dalle CdG al punto 3 della raccomandazione (ovvero che i membri degli organi di UBS SA si assumano le proprie responsabilità), il Consiglio federale reputa inopportune le misure proposte concretamente sia perché contrarie al diritto vigente, sia perché, in termini generali, non sono nell'interesse del Paese: prevedere che la Confederazione si assuma il rischio del processo e le spese giudiziarie non conduce, a suo avviso, al risultato sperato. Altrettanto discutibile è la proposta di creare, appositamente per il caso in questione, le condizioni affinché la Confederazione o suoi organi dotati di personalità giuridica possano promuovere, in qualità di azionisti o gruppi di azionisti, azioni civili o penali. Alla base della sua posizione vi sono le considerazioni seguenti.

a. Responsabilità civile

La legge garantisce agli azionisti diversi rimedi giuridici di cui avvalersi in vista dell'avvio di un'azione di responsabilità (diritto di ottenere ragguagli secondo l'art. 697 CO; diritto all'istituzione di una verifica speciale secondo gli art. 697a e segg. CO; diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea generale e l'iscrizione all'ordine del giorno della proposta di proporre un'azione di responsabilità contro i precedenti organi della società secondo l'art. 699 cpv. 3 CO). La condizione alla base della responsabilità civile è che le persone chiamate a rispondere abbiano cagionato un danno alla società mediante la violazione, intenzionale o dovuta a negligenza, dei doveri loro incombenti (artt. 754 e 755 CO); al riguardo, va sottolineato che le pretese avanzate dalla società o dagli azionisti possono tendere normalmente solo a far ottenere una prestazione alla società e non all'attore (art. 756 cpv. 1 CO). Inoltre, è difficile dimostrare che, con il loro comportamento, gli organi societari abbiano violato in modo colpevole i propri doveri. L'operato degli organi societari rivelatosi oggi il frutto di una decisione sbagliata, non giustifica ancora un'azione di responsabilità ai sensi della legge se, nell'ottica di allora, il consiglio di amministrazione, le persone preposte alla gestione e l'ufficio di revisione hanno agito in buona fede. In genere le azioni di responsabilità di diritto civile comportano procedimenti lunghi e complessi, dall'esito incerto e dai costi quasi sempre molto elevati. Anche nel caso di un'azione parziale contro i responsabili UBS, ovvero di un'azione con un valore litigioso limitato, i costi potrebbero lievitare a svariati milioni a causa degli accertamenti e dei preparativi preliminari necessari.

Il 14 aprile 2010 l'assemblea generale di UBS SA ha deliberato il discarico del precedente consiglio di amministrazione per gli esercizi 2008 e 2009, ma non per il 2007. Per gli esercizi 2008/2009, gli azionisti che si sono opposti devono proporre un'azione entro sei mesi (art. 758 cpv. 2 CO, dunque entro il 14 ottobre 2010). Per quanto riguarda l'esercizio 2007, eventuali pretese di risarcimento della società e degli azionisti restano intatte visto che il discarico è stato rifiutato. Eventuali azioni vanno proposte entro il termine di prescrizione di cinque anni (art. 760 cpv. 1 CO). A condizione che le circostanze rilevanti ai fini di un'eventuale azione di responsabilità contro gli organi societari risalgano a prima del 2007, la possibilità di proporre un'azione resta intatta anche per gli anni antecedenti e ciò malgrado la deliberazione di discarico, sempreché l'assemblea generale abbia deciso all'insaputa di circostanze che potevano motivare un'azione di responsabilità. Nella fattispecie, sembra essere questo, con molta probabilità, quanto avvenuto.

b. Assunzione del rischio del processo e delle spese giudiziarie

Poiché i costi di un'azione di responsabilità civile tendono ad essere piuttosto elevati, gli ostacoli giuridici consistenti e le aspettative di successo incerte, è alquanto improbabile che nel caso specifico un azionista proponga da solo un'azione di responsabilità contro i responsabili di UBS SA. D'altro canto, un'azione di gruppo sull'esempio di quella molto diffusa negli Stati Uniti non è prevista dal diritto elvetico. La proposta avanzata per questi motivi dalle CdG, ovvero prevedere che la Confederazione si assuma il rischio del processo e le spese giudiziarie, va tuttavia respinta per le ragioni illustrate di seguito.

Nella misura in cui per l'attuazione delle misure previste dalle CdG siano necessarie nuove basi giuridiche, il Consiglio federale ritiene che una normativa *ad hoc* e per di più retroattiva sia contraria ai principi dello Stato di diritto.

Per potersi avvalere dei rimedi giuridici illustrati sopra contro gli organi societari, la Confederazione dovrebbe essere azionista di UBS. Tuttavia, l'acquisto di azioni UBS al solo scopo di proporre un'azione contro la banca costituirebbe un abuso di diritto ed è pertanto inammissibile. A ciò si aggiunge che l'articolo 62 capoverso 2 della legge federale del 7 ottobre 2005 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) vieta alla Confederazione di acquistare a scopo d'investimento fondi o diritti di partecipazione a imprese con fine lucrativo.

Organi della Confederazione, dotati di personalità giuridica propria, potrebbero in qualità di azionisti di UBS promuovere procedimenti civili contro gli organi dell'istituto bancario, a condizione di non aver approvato il discarico o a condizione che l'assemblea generale l'abbia respinto. Possibili attori potrebbero essere in particolare la Cassa pensioni della Confederazione (PUBLICA) o il Fondo di compensazione AVS, purché siano azionisti UBS. Entrambi sono istituti di diritto pubblico della Confederazione dotati di personalità giuridica propria, preposti innanzitutto all'adempimento del rispettivo mandato legale (ovvero la previdenza professionale degli impiegati della Confederazione e la garanzia delle rendite vecchiaia e superstiti). Si tratta inoltre di istituti che godono di ampia autonomia; in altre parole, il diritto vigente non consente né al Consiglio federale né al Parlamento di obbligare detti istituti a proporre un'azione legale contro i responsabili di UBS. C'è da chiedersi, inoltre, se nel promuovere un'azione di responsabilità contro UBS gli organi di PUBLICA o del Fondo di compensazione AVS agirebbero nell'interesse degli assicurati, poiché la conseguenza sarebbe certamente quella di ricadute negative sull'andamento del titolo UBS e sul suo rendimento a scapito, da ultimo, degli assicurati.

La proposta delle CdG non è conciliabile neppure con la legge federale sulle finanze della Confederazione. Visto che le spese giudiziarie potrebbero ammontare a diverse centinaia di milioni di franchi e che il giudice potrebbe accogliere un'eventuale pretesa di risarcimento di UBS SA – e non quella degli azionisti promotori dell'azione o della Confederazione – una garanzia della Confederazione per le spese giudiziarie sarebbe contraria alle disposizioni della LFC secondo cui la Confederazione deve impiegare i propri fondi in modo efficace ed economico (cfr. art. 12 cpv. 4 e art. 59 cpv. 2 LFC). Tale garanzia rappresenterebbe inoltre un aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi (LSu; RS 616.1), che può essere concesso solo se previsto espressamente dalla legge e se è stato approvato un corrispondente credito d'impegno (cfr. art. 21 cpv. 4 lett. e LFC). Nel caso specifico, la base legale necessaria non sussiste e, come già illustra-

to, non è ammissibile per ragioni inerenti allo Stato di diritto crearla appositamente per un caso specifico.

c. Responsabilità penale

Diversamente dall'azione di responsabilità civile, che può essere proposta solo da determinate persone, chiunque ha il diritto di denunciare un reato all'autorità di perseguimento penale. Il procedimento penale, inoltre, è tendenzialmente gratuito per chi sporge denuncia salvo nei casi in cui, intenzionalmente o per negligenza, il procedimento sia stato avviato ingiustificatamente. Viste le numerose denunce penali contro i responsabili UBS, il competente ministero pubblico III del Cantone di Zurigo avviò complesse indagini preliminari, dalle quali non emerse alcun indizio di un comportamento perseguibile penalmente degli organi o dei collaboratori di UBS SA. Poiché non sussisteva alcun sospetto iniziale di gestione infedele, non è stato avviato alcun procedimento penale contro i membri dell'allora consiglio di amministrazione e della direzione di UBS SA.

Raccomandazione all'indirizzo di UBS SA

Dal rapporto di UBS sulla trasparenza e dalle perizie giuridiche indipendenti, che saranno pubblicati prossimamente, emerge che ad alcune persone in seno agli organi di UBS si può effettivamente rimproverare la violazione colposa dei propri doveri ai sensi delle disposizioni sulla responsabilità nel diritto della società anonima, in particolare nell'ambito delle attività transfrontaliere di gestione patrimoniale. Negli stessi documenti è anche spiegato che ciò non obbliga UBS, rispettivamente i propri azionisti, a proporre un'azione di responsabilità contro tali persone. Nell'ottica degli interessi societari degni di tutela e tenuto conto di tutti gli aspetti rilevanti, è addirittura consigliabile, oltre che opportuno, non avviare alcuna azione di responsabilità.

Considerato quanto precede, il Consiglio federale propone all'attuale consiglio di amministrazione di UBS SA di riconsiderare la propria posizione e di vagliare attentamente se gli aspetti rilevanti non meritino di essere valutati diversamente e dunque di confermare se intenda rinunciare definitivamente ad un'azione di responsabilità. Come già illustrato, le pretese di risarcimento della società e degli azionisti per l'esercizio 2007 restano intatte dopo che il 14 aprile 2010 l'assemblea generale di UBS ha rifiutato di concedere il discarico al consiglio di amministrazione in carica durante tale esercizio. Lo stesso vale per gli anni antecedenti sebbene il discarico sia stato deliberato, ma a condizione che l'assemblea generale abbia deciso all'insaputa di circostanze che potevano motivare un'azione di responsabilità. Nella fattispecie, sembra essere questo, con molta probabilità, quanto avvenuto.

Esame della necessità di agire a livello legislativo

Il Consiglio federale ritiene insoddisfacente che si verifichino casi come quello in oggetto in cui si rinuncia a proporre azioni di responsabilità – non solo ma anche – perché il rischio del processo che dovrebbe essere assunto dai singoli azionisti appare eccessivo. Al riguardo va precisato che nel nuovo Codice di diritto processuale svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC; RU 2010 1739, RS 272; entrata in vigore: 1.1.2011) si è deciso all'unanimità di non inserire strumenti atti a far valere pretese di riparazione collettive (cosiddette azioni di gruppo o di categoria). A ciò si aggiunge che l'azione collettiva di cui all'articolo 89 del nuovo CPC non può essere utilizzata per far valere pretese di risarcimento del danno o di riparazione del torto morale.

Per questa ragione il Consiglio federale vaglierà attentamente se in materia di responsabilità nel diritto della società anonima non sarebbe auspicabile prevedere strumenti processuali per tutelare gli interessi collettivi, poiché proprio in seno alle società anonime con un portafoglio azionario estremamente frammentato sarebbero lo strumento capace di far valere fattualmente le pretese riguardanti l'assunzione di responsabilità. Si tratterà inoltre di riflettere anche sulla possibilità di prevedere che singoli azionisti i quali presentano una domanda giudiziale alla società siano soddisfatti prima – così come prevede la legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) che all'articolo 260 capoverso 2 sancisce il diritto dei creditori di chiedere la cessione dei diritti.