



23.427

Iniziativa parlamentare Istituzione di una CPI per esaminare le responsabilità delle autorità e degli organi coinvolti nella fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS

Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale

del 30 maggio 2023

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di decreto federale che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta per far luce sulla gestione delle autorità in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

L'Ufficio vi propone di approvare il progetto di decreto federale allegato.

30 maggio 2023

In nome dell'Ufficio:

Il presidente, Martin Candinas

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 27 marzo 2023 l'Ufficio del Consiglio nazionale ha deciso all'unanimità di proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) per chiarire le responsabilità delle autorità e degli organi coinvolti nella fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS. L'Ufficio è convinto che il Parlamento debba esercitare appieno la sua funzione di alta vigilanza e che una CPI sia lo strumento parlamentare più adatto per svolgere una tale inchiesta. A differenza delle Commissioni della gestione (CdG), una CPI ottiene il proprio mandato congiuntamente da entrambe le Camere. Ciò le conferisce la massima legittimità e un elevato grado di efficacia.

Il 17 maggio 2023 l'Ufficio del Consiglio degli Stati ha sentito il presidente del Consiglio nazionale, il cancelliere della Confederazione, il presidente della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) e la presidente della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), chiedendo il loro parere sul mandato di una CPI. In rappresentanza dei loro organi, il cancelliere della Confederazione ed entrambi i presidenti delle CdG hanno sottolineato l'importanza di formulare il mandato in modo ampio in modo da potere far luce sul ruolo di tutti gli attori soggetti all'alta vigilanza parlamentare. Inoltre, l'operato delle autorità e degli altri attori non dovrebbe essere verificato unicamente in relazione alla fusione d'urgenza. Piuttosto, si dovrebbe analizzare approfonditamente il ruolo delle autorità in relazione agli eventi degli ultimi anni che hanno portato alla crisi di Credit Suisse.

L'Ufficio del Consiglio degli Stati si è associato a queste considerazioni e ha deciso, all'unanimità, di allinearsi alla decisione dell'Ufficio del Consiglio nazionale del 27 marzo 2023. Oltre alla portata degli eventi che hanno condotto alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS e alle importanti conseguenze finanziarie delle decisioni del Consiglio federale, l'elemento decisivo alla base di questa scelta è stato il parere favorevole all'istituzione di una CPI espresso da entrambe le CdG.

Anche l'Ufficio del Consiglio nazionale ritiene che il mandato della CPI debba essere formulato in modo ampio – sia per quanto concerne gli attori soggetti all'alta vigilanza della CPI, sia riguardo al periodo oggetto dell'inchiesta, che probabilmente riguarderà diversi anni.

L'Ufficio del Consiglio nazionale ha esaminato il progetto nella sua seduta del 30 maggio 2023 e lo ha adottato all'unanimità nella votazione sul complesso.

2 Chiarimenti finora effettuati dalle CdG

La CdG-S e la CdG-N si sono occupate per la prima volta della condotta delle autorità nell'ambito della crisi di Credit Suisse e della sua acquisizione da parte di UBS nelle loro rispettive sedute del 24 e del 31 marzo 2023. Entrambe le Commissioni sono giunte alla conclusione che in relazione all'alta vigilanza parlamentare vi sono diverse questioni da chiarire, in particolare per quanto concerne la vigilanza e l'attuazione

della legislazione vigente. Per questo motivo hanno incaricato le loro sottocommissioni DFF/DEFR e DFGP/CaF di effettuare diversi chiarimenti preliminari, incentrati sui seguenti aspetti: la preparazione alla crisi da parte del DFF e del Consiglio federale a partire dall'autunno 2022, l'esame di soluzioni alternative all'acquisizione di Credit Suisse da parte di UBS, l'applicazione del diritto di necessità, la gestione dei rischi della Confederazione, la vigilanza finora esercitata su Credit Suisse dall'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) e il ruolo della Banca nazionale svizzera (BNS).

Durante la seduta congiunta del 15 maggio 2023, le CdG hanno preso atto dei risultati presentati dalle due sottocommissioni DFF/DEFR e DFGP/CaF e hanno inoltre sentito il presidente della Confederazione, la consigliera federale a capo del DFF, il presidente e il vicepresidente della BNS nonché la presidente del consiglio di amministrazione e il direttore della FINMA.

Sulla base delle informazioni ottenute fino ad ora, entrambe le CdG constatano la necessità di procedere a verifiche più approfondite; queste non dovrebbero limitarsi agli eventi verificatisi a partire da marzo 2023, ma dovrebbero includere anche gli aspetti rilevanti risalenti agli anni precedenti.

Sulla base delle informazioni ottenute sino ad ora, le CdG reputano necessario approfondire tra l'altro i seguenti aspetti: l'individuazione tempestiva delle situazioni di crisi da parte del dipartimento competente (DFF) con il coinvolgimento del Consiglio federale, l'attività di vigilanza della FINMA nei confronti di Credit Suisse, il ruolo della BNS, l'applicazione del diritto di necessità, la valutazione e il monitoraggio dell'efficacia della regolamentazione «too big to fail» (TBTF) e le circostanze alla base della decisione presa nel marzo 2023. Anche il ruolo e l'attività delle altre autorità federali coinvolte dovrebbero essere oggetto di futuri approfondimenti.

In considerazione della vasta portata degli eventi, della complessità dei temi toccati, del gran numero di attori coinvolti e della varietà dei loro ruoli nonché degli strumenti supplementari a disposizione di una CPI rispetto a quelli delle CdG, il 15 maggio 2023 entrambe le CdG hanno sostenuto la proposta dell'Ufficio del Consiglio nazionale di istituire una CPI.

Nell'ambito dei lavori preliminari, le CdG hanno inoltre chiarito se e in quale forma potrebbero portare a conoscenza di una futura CPI i risultati dei chiarimenti da loro effettuati. La legge del 13 dicembre 2022¹ sul Parlamento (LParl) non disciplina esplicitamente la trasmissione a un'eventuale CPI delle informazioni che le CdG raccolgono nel corso delle proprie indagini. La trasmissione di informazioni da parte delle CdG a una CPI, in particolare di verbali d'audizione e sintesi basate su di essi, sarebbe possibile soltanto nel rispetto dei vari diritti procedurali e della personalità (protezione giuridica della persona interessata).

¹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

3 Punti essenziali del progetto

Il presente progetto costituisce la base per l'istituzione di una CPI secondo l'articolo 163 e seguenti LParl. Stabilisce l'oggetto dell'inchiesta e il mandato della CPI. Una CPI è istituita nell'ambito dell'alta vigilanza quando occorre far luce su eventi di grande portata. Il decreto federale definisce inoltre i mezzi finanziari necessari.

L'inchiesta si fonda sulla competenza del Parlamento di esercitare l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'Amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali (art. 169 della Costituzione federale [Cost.]). Tale vigilanza non si estende alle persone fisiche o giuridiche di diritto privato che non sono incaricate di compiti federali. Tuttavia, queste persone possono essere invitate a cooperare nell'ambito dell'inchiesta se il loro contributo è necessario per valutare le attività svolte dalle autorità federali (art. 153 cpv. 2 LParl in combinato disposto con l'art. 166 cpv. 1 LParl). Ad esempio, si deve poter verificare se il Consiglio federale, l'Amministrazione federale e altri enti incaricati di compiti federali abbiano ricevuto le informazioni necessarie dagli organi di Credit Suisse in tempo utile e conformemente alle disposizioni legali e ad altre istruzioni in ambito di diritto in materia di vigilanza (p. es. le circolari della FINMA). Occorre altresì considerare l'indipendenza specifica della BNS (art. 99 Cost.; art. 6 della legge del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale)².

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1

La CPI è una commissione congiunta di entrambe le Camere e consta di un ugual numero di membri di ciascuna Camera. Secondo l'articolo 43 capoverso 1 LParl ogni Ufficio elegge i membri della propria Camera. La composizione è improntata nel miglior modo possibile alla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera (art. 43 cpv. 3 LParl). Per quanto possibile, si tiene adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese. Secondo la proposta dell'Ufficio, la CPI dovrà essere composta da sette membri di ciascuna Camera. L'Ufficio ritiene importante garantire che possibilmente tutti i gruppi parlamentari dell'Assemblea federale siano rappresentati in una CPI. Per quanto riguarda il Consiglio nazionale, questo significa che il gruppo dell'Unione democratica di centro sarà rappresentato da due membri, mentre tutti gli altri gruppi parlamentari da un membro ciascuno. Nel Consiglio degli Stati, ad esempio, tale composizione permetterebbe ai due maggiori gruppi parlamentari (Alleanza del Centro e Gruppo liberale radicale) di farsi rappresentare nella CPI da due membri ciascuno, mentre gli altri gruppi da un membro ciascuno. In questo modo si potrebbe assicurare una certa corrispondenza con la forza dei gruppi parlamentari secondo l'articolo 43 capoverso 3 LParl. Le commissioni d'inchiesta straordinarie

² Cfr. perizia concernente la normativa vigente in materia di vigilanza sulla BNS nonché le possibilità per eventuali adeguamenti entro i limiti costituzionali e nel rispetto dell'indipendenza della banca, svolta dal Prof. Dr. iur. Paul Richli su incarico del Consiglio federale, 2012.

istituite in passato contavano ciascuna complessivamente di 10–32 membri e non sempre vi erano rappresentati tutti i gruppi parlamentari.

La Conferenza di coordinamento elegge la presidenza (presidente e vicepresidente; art. 43 cpv. 2 LParl). Il presidente e il vicepresidente non possono appartenere alla stessa Camera.

La durata del mandato dei membri corrisponde a quella dell'attività della CPI medesima (art. 17 cpv. 3 del Regolamento del Consiglio nazionale e art. 13 cpv. 3 del Regolamento del Consiglio degli Stati). Pertanto, il mandato non si concluderà alla fine della legislatura. I membri attuali rimarranno in carica e i seggi vacanti saranno riassegnati dagli Uffici. A tal fine, si dovrà tenere conto di un'eventuale variazione della forza dei gruppi parlamentari.

Art. 2

Tra le competenze di una CPI vi è quella di indagare sull'attività di gestione delle autorità e degli organi federali secondo gli articoli 26 e 52 LParl. Il mandato della CPI include pertanto l'analisi della gestione di tutti gli organi e di tutte le autorità federali coinvolti nella crisi di Credit Suisse e nella successiva fusione d'urgenza con UBS. La formulazione generica del mandato permette alla CPI di esaminare tutti gli organi e tutte le autorità rilevanti, nella misura in cui sono sottoposti all'alta vigilanza parlamentare. Agli attori principalmente coinvolti come il Consiglio federale, la delegazione «Questioni finanziarie» del Consiglio federale, il DFF, il DFGP, la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), la FINMA e la BNS, si affiancano altri servizi dell'Amministrazione, come l'Ufficio federale di giustizia (UFG), o altri enti incaricati di compiti federali, come le società di audit che supportano la FINMA (art. 24 cpv. 1 lett. a della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari). Spetta alla CPI stabilire, nell'ambito della propria analisi, la cerchia degli attori rilevanti. Nel contempo, è anche tenuta a definire il periodo dell'inchiesta. Durante i lavori preliminari, entrambi gli Uffici come anche le CdG hanno indicato che a loro avviso sia il numero di attori sia il periodo oggetto dell'inchiesta, che certamente si estenderà per diversi mesi, se non addirittura anni, dovrebbero essere formulati in modo ampio (al più tardi dall'annuncio della strategia di risanamento da parte di Credit Suisse nel luglio 2022).

Art. 3

La CPI conclude i propri lavori presentando un rapporto all'Assemblea federale. In passato la durata dei lavori delle commissioni d'inchiesta straordinarie è stata compresa tra 3 mesi e un anno (cfr. 8947 inchiesta Mirage: dal 10/17.6.1964 al 1.9.1964; 89.006 CPI DFGP: dal 31.11.1989 al 22.11.1989; 90.022 CPI DFM: dal 12.3.1990 al 17.11.1990; 95.067 CPI CPC: dal 4.10.1995 al 7.10.1996). Sulla base delle esperienze acquisite con le precedenti CPI e di analisi approfondite delle CdG si può ipotizzare che i lavori della CPI non si concluderanno alla fine della legislatura (cfr. anche commento all'art. 1).

In particolare, la CPI dovrà redigere un rapporto sulle responsabilità del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e di altri enti incaricati di compiti federali in relazione alla fusione d'urgenza di Credit Suisse con UBS (art. 2 del progetto di de-

creto federale) nonché sulle lacune istituzionali, ossia principalmente su errori nell'organizzazione e nell'applicazione del diritto o su lacune nella legislazione.

Art. 4

La CPI dispone dei mezzi finanziari che le sono stati assegnati per l'adempimento del suo mandato (art. 163 cpv. 2 LParl). I mezzi finanziari sono utilizzati in particolare per finanziare l'inchiesta e la segreteria della CPI.

Nel decreto federale devono essere stabiliti i mezzi finanziari della CPI. Il credito è richiesto in particolare per (cfr. anche art. 164 cpv. 1 e art. 166 cpv. 2 LParl):

- diarie e indennità per i membri della CPI;
- la segreteria della CPI (segretario, segretario supplente, collaboratori scientifici e amministrativi);
- una sostituzione del personale dei Servizi del Parlamento impiegato nella CPI;
- il ricorso a inquirenti esterni;
- gli onorari di esperti;
- la redazione dei verbali;
- le traduzioni;
- l'infrastruttura (locali, mezzi informatici ecc.).

In base a una stima approssimativa dell'onere atteso, l'Ufficio chiede lo stanziamento di un credito d'impegno pari a 5 milioni di franchi. A seconda della durata dell'inchiesta e delle relative spese questo importo potrebbe non essere usato completamente.

5 Ripercussioni su altri procedimenti

L'articolo 171 LParl disciplina le ripercussioni dell'istituzione di una CPI su procedimenti e lavori di altre commissioni. Non appena l'Assemblea federale decide di istituire una CPI, le altre commissioni parlamentari devono interrompere le indagini che riguardano l'oggetto dell'inchiesta conferita alla CPI (art. 171 cpv. 1 LParl).

L'istituzione di una CPI non ha ripercussioni sui lavori e sui chiarimenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale necessari, ad esempio, per l'attuazione di mozioni o postulati accolti. Soltanto le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione che sono o sono state oggetto di un'inchiesta parlamentare necessitano, per poter essere avviate, dell'autorizzazione della CPI (art. 171 cpv. 3 LParl). Le procedure in corso devono essere sospese finché la CPI non ne autorizzi il proseguimento (art. 171 cpv. 3 LParl).

L'istituzione di una CPI non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale (art. 171 cpv. 2 LParl).

6 Aspetti giuridici

6.1 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 LParl, la CPI è istituita con decreto federale semplice. Anche i crediti d'impegno sono stanziati mediante un decreto federale semplice secondo l'articolo 25 capoverso 2 LParl.

6.2 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 Cost., i crediti d'impegno implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi sottostanno al freno alle spese. Essendo inferiore a questi valori soglia, il credito d'impegno richiesto non sottostà al freno alle spese.

