

Ispezione delle CdG concernente le dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012

Pareri del Consiglio federale del 22 maggio e del 9 ottobre 2013

Lettera delle CdG-N/S al Consiglio federale

del 31 gennaio 2014

Onorevole presidente della Confederazione,
Onorevoli consiglieri federali,

all'inizio del 2013 le Commissioni della gestione Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CdG) hanno concluso l'ispezione menzionata nel titolo. Nel loro rapporto d'ispezione del 15 marzo 2013 («Il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza») le Commissioni hanno reso conto delle loro constatazioni formulando dieci raccomandazioni al Consiglio federale.

Il 22 maggio 2013¹ il Consiglio federale si è espresso con un primo parere scritto. Su richiesta delle CdG, il 18 settembre 2013 si è svolto un incontro tra una delegazione del Consiglio federale e il gruppo di lavoro BNS delle CdG. In tale occasione, il Consiglio federale è stato invitato a pronunciarsi sugli aspetti che non aveva chiarito nel suo parere del 22 maggio 2013, richiesta che ha soddisfatto il 9 ottobre 2013 in un secondo parere.

Le CdG ringraziano il Consiglio federale per i suoi pareri e per la sua partecipazione all'incontro citato.

Qui di seguito le CdG entrano nel merito dei pareri del Consiglio federale concentrandosi sugli aspetti più importanti dal loro punto di vista.

1 Mancanza di competenza del Consiglio federale (Raccomandazione 1 delle CdG)

Nel suo parere, il Consiglio federale sostiene che a suo avviso i provvedimenti ordinati dalla presidente della Confederazione nel 2011 e dalla delegazione ad hoc si fondavano su una base legale sufficiente. Si riferisce in particolare alle seguenti disposizioni costituzionali e di legge: articoli 174 e 180 capoverso 1 della Costituzione federale² in combinato disposto con gli articoli 6 capoverso 3 e 25 segg. della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione³, nonché sugli articoli 7 capoverso 1 e 39 segg. della legge sulla Banca nazionale⁴. Dal profilo del

¹ FF **2013** 4949

² Costituzione federale (Cost.; RS **101**)

³ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**)

⁴ Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (Legge sulla Banca nazionale, LBN; RS **951.11**)

contenuto, esso motiva tali provvedimenti con la sua funzione direttiva e con la sua responsabilità nella conduzione politica.

Le argomentazioni del Consiglio federale non hanno convinto le CdG. Nel loro rapporto d'ispezione del 15 marzo 2013 le CdG hanno illustrato in dettaglio i motivi per cui i provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione nel 2011 e in seguito, tra il 5 e il 23 dicembre 2011, dalla delegazione ad hoc del Consiglio federale allo scopo di chiarire i rimproveri mossi al presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) non poggiavano su una base legale specifica. Hanno inoltre osservato che nessuna disposizione legale relativa alla vigilanza e nessuna competenza del Consiglio federale possono giustificare a posteriori tali provvedimenti. Le CdG ritengono che le precisazioni del Consiglio federale non bastano a confutare la valutazione delle CdG a proposito dell'assenza di una base legale.

Nel suo parere, il Consiglio federale respinge peraltro la constatazione delle CdG secondo cui nel 2011 la presidente della Confederazione non avrebbe sufficientemente approfondito la questione delle competenze prima di prendere provvedimenti. Il fatto che, il 13 dicembre 2011, la presidente della Confederazione avesse coinvolto il direttore dell'Ufficio federale di giustizia assicurerebbe di per sé che – a prescindere dal contenuto e dalla portata dei mandati concretamente impartiti – le questioni legate alla competenza fossero state esaminate nella misura necessaria. Gli accertamenti svolti dalla CdG nell'ambito della sua ispezione hanno invece evidenziato che questo non era il caso.

In conclusione, si può dunque affermare che il Consiglio federale, pur non ritenendo valida la valutazione delle CdG, provvederà comunque in futuro ad attuare la *raccomandazione 1*.

2 Sistema di stesura dei verbali del Consiglio federale (Raccomandazione 6 delle CdG)

Sia nel suo parere sia nell'incontro del 18 settembre 2013 il Consiglio federale ha sostenuto che, per quanto concerne il nuovo tenore dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA, non vi è più necessità d'intervento poiché ha già provveduto ad adeguare il proprio sistema di tenuta dei verbali in occasione dell'affare UBS e della crisi finanziaria. Il Consiglio federale ha precisato che, nel caso concreto, la propria seduta del 23 dicembre 2011 era stata interrotta per consentire l'audizione del presidente del Consiglio di banca e del presidente della Direzione generale della BNS. L'audizione non sarebbe dunque da considerare come parte integrante della seduta del Consiglio federale, motivo per cui non è stata inserita nel verbale. Per il resto, il Consiglio federale ritiene che i verbali pertinenti non contengano errori, essendo stati formalmente approvati dallo stesso Collegio.

Tuttavia, come rilevano le CdG nel loro rapporto (n. 5.2.3), i controlli effettuati dalla Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) nella fattispecie hanno evidenziato che i verbali del Consiglio federale redatti secondo il nuovo sistema non erano soddisfacenti (i verbali estesi delle decisioni presentavano errori, numerose lacune e quindi non rendevano conto della situazione reale).

Questo ha indotto la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati a proporre una formulazione più precisa dell'articolo 13 capoverso 3 LOGA nell'ambito della revisione del 2012, proposta che è stata accolta da entrambe le Camere. Fondandosi

su tali premesse, le CdG hanno rivolto al Consiglio federale la raccomandazione 6, invitandolo a indicare in un rapporto come intendesse attuare la nuova disposizione.

Alla luce di queste considerazioni le CdG non riescono a spiegarsi perché il Consiglio federale insista nel voler difendere l'attuale prassi di verbalizzazione mentre i controlli hanno evidenziato lacune che hanno indotto il legislatore ad adottare una base legale specifica. Hanno peraltro apprezzato la dichiarazione di un membro della delegazione del Consiglio federale il quale, in occasione dell'incontro del 18 settembre 2013, ha sostenuto che il Consiglio federale intende considerare in futuro una messa a verbale più esaustiva almeno per gli affari senza documentazione.

Constatando che il Consiglio federale non ha ancora provveduto ad attuare la raccomandazione 6, le CdG lo invitano a predisporre al più presto dei correttivi ai sensi della revisione della LOGA.

3 Attuazione dell'articolo 157 della legge sul Parlamento

Nel suo parere il Consiglio federale invita le CdG a ripensare la loro prassi pluriennale in merito all'articolo 157 della legge sul Parlamento⁵, che giudica insoddisfacente. Ritiene importante potersi esprimere in merito alle considerazioni che le CdG espongono nel loro progetto di rapporto già nell'ambito della procedura di consultazione e non unicamente su errori formali o materiali, o su eventuali riserve concernenti la pubblicazione.

Fondandosi sui lavori preparatori concernenti l'articolo 157 LParl, il Consiglio federale giunge alla conclusione che la prassi vigente non corrisponde più alla prassi in uso prima dell'entrata in vigore della legge sul Parlamento, sebbene l'articolo in questione sia inteso a stabilire il principio secondo cui l'alta vigilanza doveva fondarsi sul dialogo tra l'autorità che esercita la vigilanza e l'autorità che ne è oggetto (nel senso del «diritto di essere sentiti»).

Secondo il Consiglio federale, nell'assetto attuale questa prassi non è più seguita; ciò che resta sarebbe un modo di procedere che presenta analogie con una procedura giudiziaria in cui non si concede il diritto di essere sentiti.

A questo proposito le CdG osservano quanto segue: secondo la prassi usuale e pluriennale delle CdG e della DelCG, il Consiglio federale e le autorità o le persone interessate hanno la possibilità, prima della pubblicazione di un rapporto, di segnalare sia errori formali o materiali contenuti nel progetto di rapporto sia un interesse preponderante al mantenimento del segreto che si oppone alla pubblicazione. Questa prassi, che esisteva già prima dell'entrata in vigore dell'attuale legge sul Parlamento, non è stata modificata.

Inserendo una disposizione corrispondente nella legge sul Parlamento, le CdG intendevano sancire tale prassi nella legge nel senso di un «diritto di essere sentiti». Poiché la procedura dell'alta vigilanza si discosta nettamente dalla procedura giudiziaria, il raffronto del Consiglio federale non è pertinente. Nell'ambito della consultazione il Consiglio federale può esprimere il suo giudizio. Non può tuttavia rivendicare il diritto a inserire le sue obiezioni materiali in merito alle valutazioni e alle

⁵ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10)

raccomandazioni delle CdG nello stesso rapporto. Il sistema svizzero non prevede un'alta vigilanza consensuale.

Inoltre, una proposta di modifica in tal senso, avanzata dal Consiglio federale nell'ambito della revisione della legge sul Parlamento nel 2011, era stata chiaramente respinta da entrambe le Camere.

Le CdG hanno tuttavia deciso di prolungare nella misura del possibile i termini a disposizione del Consiglio federale per fornire una risposta in occasione della consultazione. Nelle ispezioni significative dal profilo politico, le CdG valuteranno nel caso concreto se chiedere al Consiglio federale di illustrare personalmente la propria posizione alle CdG prima che le Commissioni prendano una decisione in merito al loro rapporto d'ispezione.

4 Parere del Consiglio federale in merito alle altre raccomandazioni delle CdG

Le CdG valutano positivamente il fatto che il Consiglio federale non intenda più affidare mandati personali a rappresentanti del Controllo federale delle finanze, ottemperando così alla loro *raccomandazione 2*. Il Consiglio federale è altresì disposto ad attuare la *raccomandazione 3* delle CdG (mandati personali ad altri impiegati della Confederazione) ma non ritiene necessario emanare una disposizione legale corrispondente. Una siffatta disposizione non era stata richiesta dalle CdG.

Il Consiglio federale non intende per contro attuare la *raccomandazione 4* (lavorare in primo luogo con le delegazioni ordinarie del Consiglio federale). Nel suo parere, illustra alle CdG i motivi per cui ha istituito una delegazione ad hoc in questo caso concreto. Pur comprendendo gli argomenti del Consiglio federale, le CdG si rammaricano per il fatto che quest'ultimo non intenda mettere in atto la sua raccomandazione 4 per future evenienze.

Nel suo parere, il Consiglio federale condivide la constatazione delle CdG secondo cui sarebbe stato necessario coinvolgere la Cancelleria federale in una fase più precoce: è quindi disposto ad attuare la *raccomandazione 5* (coinvolgere la Cancelleria federale con sufficiente anticipo nella gestione di situazioni straordinarie). Fa pure riferimento a una base legale pertinente istituita nell'ambito dell'ultima revisione della LOGA. A questo proposito, le CdG accolgono con soddisfazione il parere del Consiglio federale, invitandolo ad accordare sufficiente attenzione a questa raccomandazione anche nella pratica. Le esperienze passate hanno infatti dimostrato che il problema risiede in un coinvolgimento troppo tardivo della Cancelleria federale piuttosto che nella mancanza di una base legale.

Nella *raccomandazione 7* le CdG invitavano il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di sancire nella legge sulla Banca nazionale un obbligo del Consiglio di banca di consultare il Consiglio federale prima di raccomandare al presidente della BNS di dimettersi o prima di proporre al Consiglio federale di revocarlo dalla sua funzione. Nel suo parere, il Consiglio federale precisa che, innanzitutto, il Consiglio di banca non ha la competenza di proporre formalmente a un membro della Direzione generale di dimettersi. Un siffatto obbligo di consultazione sarebbe incompatibile con il sistema, motivo per cui rifiuta di attuare la raccomandazione in questione. D'altro canto, quando le condizioni stabilite dalla legge sono adempiute, il Consiglio di banca ha l'obbligo di proporre la revoca al Consiglio federale. La

decisione rientra nel margine discrezionale del Consiglio federale. Il Consiglio federale è quindi dell'opinione che una consultazione preliminare non migliorerebbe la situazione attuale.

Le CdG capiscono l'argomentazione del Consiglio federale. Constatano in conclusione che la raccomandazione informale formulata dal Consiglio di banca all'allora presidente della BNS rappresentava una soluzione pragmatica. Considerato che il Consiglio federale ha esaminato la questione come auspicato dalle CdG, esse considerano la raccomandazione 7 come attuata.

Le CdG esprimono soddisfazione per il fatto che il Consiglio federale sia disposto ad attuare la *raccomandazione 8*, che chiedeva l'istituzione di un sistema di comunicazione semplice, rapido e sicuro. Gli eventi verificatisi nel 2013 a proposito delle intercettazioni di servizi d'informazione stranieri hanno reso nuovamente attuale la necessità di attuare questa raccomandazione. La DelCG verificherà l'attuazione della raccomandazione 8 delle CdG.

Le *raccomandazioni 9 e 10* delle CdG invitavano il Consiglio federale a fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS imponesse al Consiglio di banca di disciplinare le operazioni effettuate a titolo privato e attribuisse un ruolo adeguato al servizio di compliance della BNS e che tale regolamento dotasse l'istituto di una struttura di vigilanza adeguata. Le CdG accolgono con soddisfazione il fatto che, nel suo parere, il Consiglio federale si sia dichiarato disposto ad attuare queste raccomandazioni.

5 Conclusione dell'ispezione

Le CdG concludono dunque la loro ispezione. Riesamineranno lo stato di attuazione delle raccomandazioni in occasione della verifica che avrà luogo tra circa due anni.

Vogliate gradire, onorevole presidente della Confederazione, onorevoli consiglieri federali, l'espressione della nostra alta stima.

Commissioni della gestione

Il presidente della CdG-N:

Rudolf Joder, consigliere nazionale

Il presidente della CdG-S:

Hans Hess, consigliere agli Stati

La segretaria delle CdG:

Beatrice Meli Andres

