

**Inchiesta sulle decisioni del Consiglio federale del
23 novembre 2005 concernenti l'azienda Swisscom SA**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 28 marzo 2006

Compendio

Nella seduta di riflessione del 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha deciso di procedere immediatamente alla revisione della legge sull'azienda delle telecomunicazioni per creare le basi legali per la cessione integrale della partecipazione detenuta dalla Confederazione in Swisscom. Contemporaneamente, ha imposto a Swisscom di rinunciare a investire in imprese di telecomunicazione estere e di impiegare i fondi propri disponibili per un riacquisto di azioni o per la distribuzione di dividendi al fine di raggiungere il rapporto 60:40 fra capitale proprio e capitale di terzi.

Gli avvenimenti in relazione con queste decisioni hanno suscitato nell'opinione pubblica l'impressione di un comportamento caotico riconducibile soprattutto a problemi di comunicazione. L'inchiesta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale mostra tuttavia che i problemi sono ben più profondi e superano di gran lunga l'ambito della comunicazione.

Il Consiglio federale ha preso una decisione immediata sugli investimenti di Swisscom all'estero. La Commissione della gestione non capisce i motivi di questa precipitazione. La decisione stessa, in verità, è stata poco chiara e talmente drastica da indurre il Consiglio federale a relativizzarla il 2 e il 21 dicembre 2005. Altrettanto poco chiara e inapplicabile è stata l'istruzione a Swisscom di raggiungere un rapporto 60:40 fra capitale proprio e capitale di terzi mediante una distribuzione dei fondi propri disponibili.

La seduta di riflessione era stata preparata solo per quanto riguarda la questione della cessione della partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione in Swisscom. Il Consiglio federale ha preso le decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili senza preparazione specifica e senza basi decisionali sufficienti. All'origine delle due decisioni e della minaccia di un'azione di responsabilità, un corapporto estremamente breve del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

L'inchiesta della Commissione della gestione mostra che, con la decisione sugli investimenti all'estero di Swisscom, il Consiglio federale non ha rispettato le condizioni quadro e le procedure da lui stesso definite e ha ignorato gli obiettivi strategici assegnati a Swisscom per gli anni 2002–2005. Sia la decisione assoluta, cioè l'istruzione di rinunciare in generale a operare investimenti in imprese di telecomunicazione estere, sia la forma in cui si è concretizzata, cioè la rinuncia ad assumere partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con mandato di servizio universale sono contrarie alle aspettative e agli obiettivi di Swisscom fissati dal Consiglio federale. Inoltre, il voltafaccia strategico non era conforme alla legge sull'azienda delle telecomunicazioni. Per quanto riguarda l'istruzione impartita a Swisscom di rinunciare ad assumere una partecipazione in Eircom, il Consiglio federale ha ignorato il processo di controlling in atto volto alla verifica della conformità della partecipazione agli obiettivi strategici. Il Consiglio federale ha dunque valutato i rischi di questa partecipazione senza un esame approfondito e senza le basi legali necessarie.

Rispetto al processo di controllo esercitato fino a quel momento dal proprietario su Swisscom, si può rimproverare al Consiglio federale di aver preso una decisione improvvisa e di aver interferito nella sfera di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom; ha agito senza rispettare la delimitazione delle competenze, pubblicamente sostenuta a più riprese, che fa una netta distinzione tra le decisioni di natura politica e le decisioni di natura gestionale e precisa che le acquisizioni di partecipazioni sono di competenza esclusiva del Consiglio d'amministrazione di Swisscom. Date queste premesse, il 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha preso una decisione a livello di gestione imprenditoriale che non gli spettava.

Un'ulteriore contraddizione risiede nel fatto che prima della sua decisione del novembre 2005 il Consiglio federale ha sempre sostenuto la strategia in materia di investimenti all'estero di Swisscom. Un certo scetticismo sulla partecipazione di Swisscom in ex imprese di monopolio estere, manifestato apparentemente in alcune discussioni a livello informale dopo l'estate 2004, cioè dopo il tentativo di acquisto di Telekom Austria, non figura in alcun documento o dichiarazione ufficiale neanche dopo il tentativo di acquisizione di Cesky Telecom nella primavera 2005. In base al normale processo di controlling, i capi del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione (DATEC) hanno considerato il progetto compatibile con gli obiettivi strategici assegnati a Swisscom.

Il voltafaccia strategico del Consiglio federale ha generato insicurezza nell'azienda, in borsa e presso gli azionisti di minoranza di Swisscom. Combinando la sua istruzione con la minaccia di un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione di Swisscom, il Consiglio federale ha inoltre sconfessato i dirigenti dell'azienda. La Commissione non può assolutamente comprendere l'atteggiamento intimidatorio del Consiglio federale.

Quanto alla comunicazione e all'informazione, la Commissione della gestione deplora che una decisione, poco chiara è vero, abbia potuto essere comunicata in maniera così diversa da differenti consiglieri federali e per di più in contrasto con la decisione del collegio governativo del 23 novembre 2005 di affidare la responsabilità dell'informazione al DFF. La Commissione ritiene inaccettabile la maniera in cui alcuni consiglieri federali si sono scagliati pubblicamente l'uno contro l'altro, in parte contraddicendosi. Comunicando in modo così irresponsabile, i membri del Consiglio federale hanno minato la credibilità del Governo, in Svizzera e all'estero, e hanno corso il rischio di danneggiare Swisscom.

Un comportamento come quello adottato dal Consiglio federale nel novembre 2005, che ha causato il brusco cambiamento di strategia per Swisscom, è tale da rendere a lungo insicuri sia gli azionisti di minoranza e i diversi attori del mercato sia le aziende della Confederazione gestite mediante obiettivi strategici.

Con una mozione, la Commissione della gestione chiede al Consiglio federale di adottare misure che dimostrino il suo ruolo di proprietario e assicurino l'affidabilità della gestione strategica delle aziende della Confederazione. Le tre raccomandazioni della Commissione della gestione invitano inoltre il Consiglio federale a riesaminare il diritto di impartire istruzioni a titolo di strumento di intervento nel

settore di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom, a valutare in modo approfondito i processi di controllo dell'attuazione degli obiettivi strategici e a chiarire i punti sollevati in materia di comunicazione.

Indice

Compendio	4740
Lista delle abbreviazioni	4745
1 Introduzione	4746
1.1 Motivo e oggetto dell'inchiesta	4746
1.2 Procedura	4747
1.3 Quadro giuridico dell'inchiesta	4748
2 Cronologia dei fatti anteriori alle decisioni del 23 novembre 2005	4748
2.1 Decisione del Consiglio federale del 31 agosto 2005	4748
2.2 Preparazione della seduta di riflessione del 23 novembre 2005	4749
2.3 Decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005	4750
2.4 Esecuzione delle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005	4751
3 Assunzione del ruolo di proprietario da parte della Confederazione	4753
3.1 Il processo di controllo del proprietario	4753
3.2 Prassi dell'influenza del Consiglio federale su Swisscom in generale	4755
3.3 Influsso del Consiglio federale sulla strategia di Swisscom in materia di acquisizioni all'estero	4756
3.3.1 Obiettivi strategici 2002–2005 e 2006–2009	4756
3.3.2 Processo di controlling della Confederazione per i progetti importanti di Swisscom all'estero	4757
3.3.3 Risultati del processo di controlling in casi concreti	4758
4 Costatazioni e valutazioni della CdG-N relative al processo decisionale e alle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005	4759
4.1 Lacune nella preparazione delle decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili di Swisscom	4759
4.2 Basi decisionali insufficienti	4760
4.3 Mancanza di chiarezza nelle decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili	4762
4.4 Motivi non chiari ed eterogenei all'origine della decisione	4763
4.4.1 Rischi politici e finanziari (imprenditoriali)	4763
4.4.2 Rapporto tra la decisione relativa alla partecipazione maggioritaria e quella relativa al divieto di investire all'estero	4764
4.5 Contraddizione con le condizioni quadro e le procedure stabilite	4765
4.6 Valutazione dell'urgenza di una decisione in materia di investimenti all'estero	4768
4.7 Ulteriori contraddizioni	4769
4.8 Minaccia di un'azione di responsabilità	4772
4.9 Ripercussioni delle decisioni del Consiglio federale	4773

5 La comunicazione delle decisioni del 23 novembre 2005 all'opinione pubblica	4774
5.1 La cronologia degli avvenimenti dal punto di vista della strategia informativa	4774
5.1.1 La preparazione della strategia informativa	4774
5.1.2 Le decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 in merito alla strategia informativa	4774
5.1.3 Attuazione della strategia informativa e resoconti dei media	4775
5.2 Il Consiglio federale valuta la strategia informativa	4778
5.3 La CdG-N valuta la strategia informativa	4779
6 Altre riflessioni di carattere giuridico	4781
7 Valutazione complessiva	4781
8 Conclusioni	4782
8.1 Affidabilità degli obiettivi strategici della Confederazione	4782
8.2 Verifica dello strumento dell'istruzione	4783
8.3 Rispetto delle procedure e dei principi	4784
8.4 Chiarimento delle domande nell'ambito della comunicazione	4784
9 Ulteriore procedura	4785

Lista delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
Boll. Uff.	Bollettino ufficiale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
FFS	Ferrovie federali svizzere
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni; RS 220)
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Radio DRS	<i>Schweizer Radio der deutschen und der rätoromanischen Schweiz</i>
EBITDA	<i>Earning Before Interest Tax Depreciation and Amortization</i>
FF	Foglio federale
LATC	Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (RS 784.11)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10)
NZZ	<i>Neue Zürcher Zeitung</i>
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SWX	Borsa svizzera, Swiss Exchange
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
PTT	Azienda delle poste, dei telefoni e dei telegrafi
UDC	Unione democratica di centro
UMTS	<i>Universal Mobile Telecommunications System</i>
TDC	<i>Telekom Danmark</i>
VoIP	Voce su protocollo internet

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivo e oggetto dell'inchiesta

Il 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha deciso di creare le condizioni legali per la completa cessione della partecipazione della Confederazione nell'azienda Swisscom SA (qui di seguito Swisscom). Contemporaneamente ha preso decisioni sugli investimenti di Swisscom all'estero e sulla distribuzione dei fondi propri disponibili.

La comunicazione di queste decisioni ha creato una grande confusione nell'opinione pubblica. Nella conferenza stampa del 2 dicembre 2005, il presidente della Confederazione ha espresso a nome del Consiglio federale il rammarico che la divulgazione dell'informazione, di per sé chiaramente disciplinata, abbia potuto generare una simile confusione.

In tali circostanze, nella seduta del 7 dicembre 2005, le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno discusso il comportamento del Consiglio federale nella vicenda e hanno deciso di chiedere un rapporto sulla sua politica d'informazione. Il Consiglio federale è stato invitato a fornire indicazioni di ordine generale sull'organizzazione e sul coordinamento dell'informazione nei dipartimenti, indicazioni dettagliate per quanto riguarda la concezione e la prassi della comunicazione delle decisioni del 23 novembre 2005 nonché a esprimersi sugli insegnamenti tratti.

Non ritenendo i problemi limitati al solo ambito della comunicazione, nella seduta del 15 dicembre 2005, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha deciso di approfondire l'inchiesta. Oltre al problema della comunicazione, si devono chiarire i fatti, in particolare dal punto di vista cronologico, ed esaminare il processo decisionale come pure le questioni attinenti al diritto delle società anonime e al diritto delle telecomunicazioni (LATC)¹.

Il presente rapporto descrive i fatti e le circostanze che hanno portato alle decisioni prese dal Consiglio federale il 23 novembre 2005, comprese la preparazione e le basi decisionali. La CdG-N esprime il suo parere sull'influsso esercitato negli ultimi anni dal Consiglio federale su Swisscom in veste di proprietario e, in particolare, relativamente alle decisioni del novembre 2005. Valuta inoltre l'informazione e la comunicazione del Consiglio federale.

Il presente rapporto non intende giudicare il contenuto di ogni decisione, cosa che presuppone un'analisi dettagliata degli sviluppi nel settore delle telecomunicazioni e degli investimenti operati da Swisscom: un esame del genere non rientra nell'ambito dell'alta vigilanza parlamentare. L'inchiesta è incentrata sui processi che hanno portato alle decisioni e sulla maniera in cui queste sono state prese e comunicate. Anche la discussione su una privatizzazione più ampia e completa di Swisscom proposta dal Consiglio federale non è oggetto del rapporto; il dibattito in materia ha luogo in Parlamento da maggio 2006.

¹ Legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle telecomunicazioni della Confederazione (LATC; RS 784.11).

1.2

Procedura

L'inchiesta è stata affidata a una sottocommissione ad hoc, la sottocommissione «Swisscom», nella quale ogni gruppo parlamentare aveva diritto a un seggio. Avendo l'UDC rinunciato al proprio seggio, la sottocommissione era composta dei consiglieri nazionali: Christian Waber (presidente), Hugo Fasel, Edith Graf Litscher, Lucrezia Meier-Schatz e Kurt Wasserfallen.

La sottocommissione ha cominciato i lavori il 16 dicembre 2005, elaborando un piano per la realizzazione dell'inchiesta. Ha chiesto al Consiglio federale un rapporto dettagliato degli avvenimenti precedenti il 23 novembre 2005 e successivi al 23 novembre 2005 nonché indicazioni sul processo di elaborazione delle decisioni politiche contenenti anche informazioni sulla strategia adottata prima del 23 novembre 2005 dal Consiglio federale sugli investimenti di Swisscom all'estero.

La sottocommissione ha proceduto a un'analisi sistematica della documentazione già a disposizione del Parlamento presso le Commissioni della gestione, le Commissioni delle finanze, la Delegazione delle finanze e le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni. I documenti interni esaminati, risalenti alla metà degli anni Novanta, hanno permesso alla sottocommissione di farsi un'idea precisa del ruolo svolto dalla Confederazione quale proprietaria di Swisscom. I rapporti sugli obiettivi strategici di Swisscom elaborati ogni anno dal Consiglio federale dal 2001 all'attenzione delle Commissioni della gestione e delle Commissioni delle finanze si sono rivelati molto utili come pure i verbali dei colloqui annuali con la direzione di Swisscom e con i rappresentanti del DATEC.

Occorre sottolineare che la sottocommissione ha potuto consultare anche i documenti elaborati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale in vista della decisione del 23 novembre 2005 e delle altre decisioni, in particolare quelle del Consiglio federale, nonché i documenti di lavoro destinati al Consiglio federale, il corapporto del DFGP, le istruzioni del 24 novembre 2005 al rappresentante della Confederazione ecc.

Dopo aver analizzato la documentazione a disposizione, la sottocommissione ha ascoltato le persone seguenti (in ordine alfabetico, funzione occupata il 23 novembre 2005): Jens Alder (direttore generale di Swisscom), Christoph Blocher (consigliere federale in carica del DFGP), Moritz Leuenberger (consigliere federale in carica del DATEC), Hans-Rudolf Merz (consigliere federale in carica del DFF), Markus Rauh (presidente del Consiglio d'amministrazione di Swisscom), Felix Rosenberg (membro del Consiglio d'amministrazione di Swisscom e rappresentante della Confederazione), Samuel Schmid (presidente della Confederazione), Peter Siegenthaler (direttore dell'Amministrazione federale delle finanze), Oswald Sigg (portavoce del Consiglio federale) e Hans Werder (segretario generale del DATEC).

La sottocommissione si è riunita otto volte e il 10 marzo 2006 ha adottato un progetto di rapporto che ha sottoposto per parere al Consiglio federale perché individuasse gli eventuali errori di forma e i dati particolarmente degni di protezione la cui pubblicazione avrebbe potuto essere problematica. Il Consiglio federale ha espresso il suo parere per scritto il 17 marzo 2006.

La CdG-N ha approvato il presente rapporto in occasione della seduta del 28 marzo 2006 e ne ha deciso la pubblicazione.

1.3

Quadro giuridico dell'inchiesta

Conformemente all'articolo 169 della Costituzione (Cost.)², le Commissioni della gestione esercitano l'alta vigilanza sul Consiglio federale e sull'amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali. Impostano la loro attività di controllo sui criteri quali la legalità, l'adeguatezza e l'efficacia (art. 52 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LParl]³).

Le Commissioni della gestione dispongono di diritti d'informazione particolari per l'adempimento del loro mandato (art. 150 e 153 LParl). Hanno il diritto, in particolare, di corrispondere direttamente con tutte le autorità, i servizi ufficiali e gli altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. In virtù dell'articolo 153 capoverso 2 LParl possono raccogliere informazioni e ricevere documenti da persone e servizi esterni all'Amministrazione federale.

Le Commissioni della gestione non hanno diritto di esigere informazioni che servono direttamente al processo decisionale del Collegio governativo o che devono essere tenute segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi di informazione strategica (art. 150 cpv. 2 LParl). Nel caso in cui i loro diritti di informazione non fossero sufficienti per esercitare l'alta vigilanza, possono incaricare la Delegazione delle Commissioni della gestione di chiarire una questione concreta (art. 153 cpv. 5 LParl).

La CdG-N constata di aver disposto di diritti d'informazione sufficienti per svolgere la presente inchiesta, in particolare perché il Consiglio federale ha esposto chiaramente i fatti nel suo rapporto e perché la sottocommissione ha avuto accesso a tutti i documenti rilevanti. Per quel che concerne il processo di ricerca delle decisioni in seno al Consiglio federale, il 21 febbraio 2006 la sottocommissione ha potuto intrattenersi liberamente con i consiglieri federali menzionati al numero 1.2, senza che il principio della collegialità fosse messo in questione. Non si deve dimenticare che le decisioni del Consiglio federale sono state più volte spiegate e commentate in pubblico da alcuni consiglieri federali e che numerose informazioni erano pertanto già pubblicate. Del resto, la CdG-N segue attentamente dal 1999 la gestione degli affari relativi a Swisscom da parte del Consiglio federale e disponeva già di numerose informazioni. L'interesse di queste informazioni risiede nel fatto che descrivono i fatti anteriori alle decisioni del 23 novembre 2005. Date queste premesse, la CdG-N non ha ritenuto necessario conferire un mandato supplementare alla Delegazione delle Commissioni della gestione.

2

Cronologia dei fatti anteriori alle decisioni del 23 novembre 2005

2.1

Decisione del Consiglio federale del 31 agosto 2005

Negli ultimi anni, Swisscom ha intensificato gli sforzi di espansione all'estero per compensare la prevedibile riduzione delle sue attività nazionali. In occasione del secondo tentativo di acquisto di Telekom Austria nell'estate 2005, i capi del DFF e

² Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

³ Legge del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (RS 171.10).

del DATEC avevano deciso di trattare l'oggetto nella prima seduta del Consiglio federale dopo le vacanze estive. Secondo il DFF e il DATEC, la strategia di Swisscom avrebbe influito notevolmente sul profilo di rischio della partecipazione federale, per cui la Confederazione doveva definire come valutare il futuro della propria partecipazione maggioritaria in Swisscom. Dopo ulteriori analisi, tuttavia, Swisscom aveva accantonato questo progetto nel novembre 2005. I capi del DFF e del DATEC avevano deciso già nell'agosto 2005 di discutere in seno al Consiglio federale la partecipazione detenuta dalla Confederazione in Swisscom.

Il *30 agosto 2005*, i dipartimenti responsabili hanno sottoposto al Consiglio federale per discussione un documento sul futuro della partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione in Swisscom. Il documento ritornava, in particolare, su un progetto avviato nel 2001 che prevedeva maggior flessibilità per quanto riguarda la partecipazione ed era stato abbandonato a causa della situazione politica sfavorevole; la necessità di agire allora riconosciuta dal DFF e dal DATEC restava di attualità. I due dipartimenti hanno pertanto chiesto al Consiglio federale se si doveva rilanciare la questione della privatizzazione. Il motivo principale per riconsiderare la questione della partecipazione maggioritaria era l'evoluzione del mercato delle telecomunicazioni: riduzione degli affari nel settore della rete fissa, minore crescita nell'ambito della telefonia mobile e sviluppo della telefonia per Internet. Dal canto loro, il Consiglio d'amministrazione e la direzione del Gruppo Swisscom continuavano a ritenere indispensabili gli investimenti all'estero per assicurare lo sviluppo durevole dell'azienda. Questo punto di vista era in sintonia con gli obiettivi strategici assegnati a Swisscom per gli anni 2002–2005, secondo i quali il Governo si aspettava che Swisscom procedesse ad acquisizioni che aumentassero in modo durevole il valore dell'azienda, potessero essere gestite efficacemente e tenessero sufficientemente conto dei rischi.

Il *31 agosto 2005*, il Consiglio federale ha deciso di esaminare in modo approfondito il futuro della partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione in Swisscom e ha incaricato i dipartimenti interessati di elaborare proposte entro la fine del mese di ottobre.

2.2 Preparazione della seduta di riflessione del 23 novembre 2005

L'oggetto «Ulteriore procedura in merito a Swisscom SA» è stato elaborato dal DATEC e dal DFF. Data l'importanza del dossier per la borsa, i due dipartimenti responsabili hanno provveduto a limitare il numero delle persone che vi potevano avere accesso. Il segretario generale del DATEC, il direttore dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e un esperto di ciascuno dei due dipartimenti hanno elaborato il documento. Anche il segretariato generale del Dipartimento federale dell'economia (DFE) è stato coinvolto. Gli altri dipartimenti non hanno partecipato ai lavori preliminari e gli Uffici non sono stati consultati.

Il *22 novembre 2005*, il DFF e il DATEC hanno presentato il documento classificato tra quelli personali e confidenziali («affari verdi») e destinati unicamente ai sette capidipartimento, alla cancelliera della Confederazione e ai vicecancellieri.

Il documento di discussione redatto dal DFF e dal DATEC concerneva unicamente la questione della partecipazione di maggioranza detenuta dalla Confederazione in Swisscom. Il DFF propendeva per una discussione sulla privatizzazione, il DATEC auspicava il mantenimento dello statu quo durante la legislatura in corso. In caso di decisione favorevole a una cessione della partecipazione di maggioranza, la responsabilità dei lavori doveva essere trasferita al DFF.

Il DFGP ha presentato un corapporto poco più lungo di una pagina, firmato dal capo del dipartimento nella notte dal 22 al 23 novembre 2005. Il documento è stato consegnato, mercoledì 23 novembre 2005 poco dopo le 7, alla Cancelleria federale che lo ha inoltrato ai destinatari dei «documenti verdi» alle 8. Quella mattina, il Consiglio federale si è riunito per la seduta ordinaria dalle 9 alle 14 e 45. Al termine della seduta, i capi del DATEC e del DFGP hanno partecipato a una conferenza stampa (temi trattati: «Via sicura: programma di azione della Confederazione per la sicurezza stradale», «Meglio protetti dai criminali estremamente pericolosi» e «Adeguate protezione brevettuale delle invenzioni biotecnologiche»). La conferenza stampa è durata dalle 15 alle 16 e 15.

Nel corapporto del DFGP si fissava il piano della cessione della partecipazione maggioritaria e si chiedeva l'immediata elaborazione di un progetto di revisione della LATC. Il DFF veniva incaricato di presentare al Consiglio federale, prima della fine del 2005, un progetto da mettere in consultazione. Inoltre, il DFGP proponeva di impartire a Swisscom l'istruzione di impiegare i fondi propri disponibili per un riacquisto di azioni o per il versamento di dividendi agli azionisti, rispettando un rapporto 60:40 tra capitale proprio e capitali di terzi. Infine, il DFGP chiedeva di impartire a Swisscom l'istruzione di rinunciare a una partecipazione in un'impresa di telecomunicazione estera minacciando, in caso di non rispetto, un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione di Swisscom.

Il Consiglio federale ha trattato l'oggetto Swisscom, insieme a un altro affare, nella seduta di riflessione del 23 novembre 2005, iniziata alle 17 e terminata alle 19.

2.3 Decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005

Nella seduta di riflessione del 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha preso le decisioni seguenti:

- «1. elaborare immediatamente un progetto di revisione della legge sull'azienda delle telecomunicazioni in vista di un recesso completo dalla partecipazione detenuta dalla Confederazione in Swisscom. Incaricare il DFF di presentare al Consiglio federale, prima della fine del 2005, un progetto da porre in consultazione che conferisce al Consiglio federale la competenza di rinunciare alla partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione in Swisscom;*
- 2. il Consiglio federale in quanto azionista di maggioranza impartisce a Swisscom l'istruzione di rinunciare a investire in un'impresa estera di telecomunicazione. Il mancato rispetto di questa decisione provocherebbe un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione dell'azienda;*

3. *il Consiglio federale in quanto azionista di maggioranza impartisce a Swisscom l'istruzione di impiegare i fondi propri disponibili per un riacquisto delle azioni o per una distribuzione di dividendi, osservando un rapporto 60:40 tra capitale proprio e capitale di terzi.»*

Il Consiglio federale ha deciso di non includere il numero 2 nella sua decisione, bensì di menzionarlo unicamente nel verbale della seduta.

2.4 Esecuzione delle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005

Immediatamente dopo la seduta di riflessione, il capo del DFF ha telefonato al presidente del Consiglio d'amministrazione di Swisscom per informarlo delle tre decisioni prese.

Giovedì 24 novembre 2005, alle 8, il Consiglio d'amministrazione di Swisscom ha organizzato una teleconferenza. Auspicava un'istruzione scritta che precisasse la volontà dell'azionista di maggioranza, prima di svolgere una seconda teleconferenza alle 16. Verso le 10, il presidente del Consiglio d'amministrazione ha trasmesso la richiesta al capo del DFF che ha poi informato personalmente per telefono il rappresentante della Confederazione.

Istruzione al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione di Swisscom

Nel corso del pomeriggio, il capo del DFF ha fornito al rappresentante della Confederazione un'istruzione scritta in due versioni. Le versioni divergevano unicamente per quanto riguarda l'azione di responsabilità e recavano solo la firma del capo del DFF. Il capo del DATEC ha firmato in un secondo tempo unicamente la versione che non menziona l'azione di responsabilità. Su questo punto le istruzioni firmate dai due capi di dipartimento non corrispondevano, dunque, alla decisione del Consiglio federale. Il tenore dell'istruzione a Swisscom era il seguente:

- «1. *per tutelare gli interessi dell'azionista di maggioranza dell'azienda, il rappresentante della Confederazione deve esigere la convocazione immediata del Consiglio d'amministrazione da parte del presidente, affinché siano trattati i punti seguenti:*
 - a. *Swisscom SA deve rinunciare a investire in imprese estere di telecomunicazione;*
 - b. *i fondi propri disponibili di Swisscom SA devono essere distribuiti agli azionisti.*
2. *Il rappresentante della Confederazione deve inoltre:*
 - a. *votare contro ogni partecipazione di Swisscom SA in imprese estere – in particolare Eircom – fino a nuovo avviso e impegnarsi a tal fine nel Consiglio d'amministrazione;*
 - b. *informare il Consiglio d'amministrazione che, per il momento, una simile partecipazione non corrisponde agli interessi dell'azionista di maggioranza;*
 - c. *votare per una distribuzione di fondi propri disponibili agli azionisti e impegnarsi in questo senso nel Consiglio d'amministrazione.»*

Concretizzazione delle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005

Su richiesta del Consiglio d'amministrazione di Swisscom, il 29 novembre 2005 i capi del DFF e del DATEC hanno incontrato una delegazione del Consiglio d'amministrazione. In occasione della riunione, il presidente del Consiglio d'amministrazione ha riferito sulle decisioni del Consiglio d'amministrazione del 27 novembre 2005:

- il Consiglio d'amministrazione non ha seguito l'istruzione della Confederazione perché contraria agli obiettivi strategici assegnati a Swisscom SA dal Consiglio federale, non sufficientemente motivata; inoltre rappresenta una grave ingerenza nella sfera di competenza di Swisscom;
- il Consiglio d'amministrazione ritiene necessario rielaborare il progetto degli obiettivi strategici 2006–2009 assegnati a Swisscom SA dal Consiglio federale;
- fino all'entrata in vigore degli obiettivi strategici 2006–2009, il Consiglio d'amministrazione non assumerà partecipazioni in imprese estere di telecomunicazione – in particolare Eircom;
- in vista della decisione definitiva sui nuovi obiettivi strategici assegnati a Swisscom, il Consiglio d'amministrazione esige dal Consiglio federale, a titolo di misura urgente, una precisazione interpretativa vincolante, ancorché provvisoria, della decisione del 23 novembre 2005 sulla strategia in materia di investimenti di Swisscom all'estero.

La decisione del Consiglio federale si è focalizzata sulle imprese di telecomunicazione *con mandato di servizio universale* soltanto in occasione di questa riunione del 29 novembre 2005. Swisscom ha contribuito in maniera decisiva a questo chiarimento.

Secondo i capi del DFF e del DATEC il modo di procedere proposto dal presidente del Consiglio d'amministrazione era appropriato, in particolare per quanto riguarda la sospensione temporanea di ogni investimento di Swisscom in imprese estere di telecomunicazione con mandato di servizio universale e l'adeguamento degli obiettivi strategici alla decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2005.

Su proposta del DFF e del DATEC, il Consiglio federale ha deciso il 2 dicembre 2005:

1. che la precisazione interpretativa provvisoria seguente, conforme alla decisione del 23 novembre 2005 del Consiglio federale sulla strategia in materia di investimenti di Swisscom all'estero, è corretta: *«In base alla legge sull'azienda delle telecomunicazioni, il Consiglio federale riformulerà nel 2006 gli obiettivi strategici 2006–2009 per Swisscom, precisando che l'azienda non può assumere all'estero nessuna partecipazione in imprese di telecomunicazione con mandato di servizio universale (rete fissa e/o telefonia mobile).»* La precisazione tra parentesi è stata eliminata dal testo il 21 dicembre 2005;
2. che una proposta di adeguamento degli obiettivi strategici 2006–2009 assegnati a Swisscom era attesa per la sua seduta del 21 dicembre 2005.

Basandosi sulla decisione del Consiglio federale del 2 dicembre 2005, il Consiglio d'amministrazione di Swisscom ha preso la decisione, comunicata il 5 dicembre 2005, di rinunciare a ogni tentativo di acquisizione di Eircom.

I nuovi obiettivi strategici 2006–2009 della Confederazione per la partecipazione in Swisscom

Il progetto esistente è stato modificato conformemente alle decisioni del 23 novembre e del 2 dicembre 2005. Nel corso dei colloqui, si sono potute trovare soluzioni consensuali con Swisscom.

Per quel che riguarda le collaborazioni e partecipazioni, il Consiglio federale precisa negli obiettivi strategici 2006–2009 di esigere da Swisscom che

- «1. *acquisisca partecipazioni solamente se contribuiscono a lungo termine a garantire o ad accrescere il suo valore d'impresa, se possono essere ben seguite dal punto di vista gestionale e se tengono sufficientemente conto dei fattori di rischio;*
2. *non acquisisca partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con un mandato di fornitura del servizio universale. Le partecipazioni estere sono per contro possibili se sono di sostegno al suo core business nazionale o perseguono un'altra logica strategico-industriale;*
3. *acquisisca partecipazioni in Svizzera per garantire la propria competitività.»*

Il Consiglio federale ha approvato gli obiettivi strategici 2006–2009 il 21 dicembre 2005.

Apertura della procedura di consultazione sulla cessione della partecipazione detenuta dalla Confederazione in Swisscom

Il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione il 25 gennaio 2006. Le cerchie interessate dovevano esprimersi entro il 6 marzo 2006 (termine legale ridotto) per esprimersi sulla cessione della partecipazione della Confederazione e su eventuali misure di accompagnamento. Il Consiglio federale presenterà il messaggio al Parlamento il 5 aprile 2006.

3 Assunzione del ruolo di proprietario da parte della Confederazione

3.1 Il processo di controllo del proprietario

La Confederazione, in quanto azionista di maggioranza, dispone di tre strumenti per difendere i propri interessi di proprietario: la maggioranza dei voti nell'assemblea generale (comprese la nomina e la revoca dei membri del Consiglio d'amministrazione), gli obiettivi strategici del Consiglio federale e il diritto di impartire istruzioni al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione.

Il ruolo di proprietario esercitato dalla Confederazione è regolato nella LATC. Dal 1998, si è instaurato tra la Confederazione e Swisscom un processo di controllo che collega i tre strumenti e consente di fissare gli obiettivi, verificarne il raggiungimento e adottare eventuali contromisure.

Il Consiglio federale verifica il raggiungimento degli obiettivi strategici assegnati a Swisscom con un processo di controlling annuale istituzionalizzato (controlling a livello strategico). Nel primo trimestre di ogni anno, il Consiglio d'amministrazione

di Swisscom presenta un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici. Il rapporto ha struttura sistematica e contiene indicatori.

- In una prima fase, il rapporto è discusso dal DFF e dal DATEC (i dipartimenti responsabili) e dal Consiglio d'amministrazione di Swisscom, il che permette di rispondere a eventuali richieste di informazioni supplementari.
- In una seconda fase, i due dipartimenti interessati presentano al Consiglio federale un rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici.
- In una terza fase, il Consiglio federale si esprime in merito e sulle proposte del Consiglio d'amministrazione all'assemblea generale di Swisscom.

Se necessario, il Consiglio federale può anche decidere di adeguare gli obiettivi. Il rapporto del Consiglio federale è distribuito alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, che possono valutare, nell'ambito della loro attività di alta vigilanza, la maniera in cui il Consiglio federale svolge il ruolo di proprietario.

Oltre a questo processo annuale, hanno luogo colloqui trimestrali tra il Consiglio d'amministrazione di Swisscom e la Confederazione, in presenza delle persone seguenti: il segretario generale del DATEC e il direttore dell'AFF (accompagnati ciascuno da un collaboratore), il presidente del Consiglio d'amministrazione, il rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione e il direttore generale di Swisscom, nonché ulteriori rappresentanti dell'azienda, secondo gli oggetti trattati. I rappresentanti del DATEC e dell'AFF informano i capi del DATEC e del DFF sui punti importanti. Se necessario, questi ultimi hanno colloqui diretti con i rappresentanti di Swisscom (di regola con il presidente del Consiglio d'amministrazione). Inoltre, i rappresentanti della Segreteria generale del DATEC e del DFF si intrattengono con il rappresentante della Confederazione prima di ogni seduta del Consiglio d'amministrazione.

Mediante i colloqui regolari con Swisscom, la Confederazione è informata tempestivamente sugli affari in corso e sui progetti di rilievo. Gli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale servono da riferimento durante i colloqui.

Conclusioni: tra Swisscom e il proprietario (la Confederazione) si è instaurato un processo di controllo professionale e trasparente. La CdG-N tiene a precisare che, grazie al processo di controllo, sono presi in considerazione gli interessi di proprietario della Confederazione. Nell'ambito della sua attività di alta vigilanza, la CdG-N ha potuto constatare che negli ultimi anni i rapporti tra il Consiglio federale e Swisscom erano basati sulla fiducia reciproca. Secondo la CdG-N, prima del 23 novembre 2005, le parti erano riuscite a far coincidere sempre gli interessi politici con quelli economici, pur osservando ciascuna il proprio ambito di competenza e rispettando eventuali condizioni quadro divergenti.

3.2

Prassi dell'influenza del Consiglio federale su Swisscom in generale

In veste di proprietaria, la Confederazione deve rispettare l'ordinamento delle competenze conformemente alla LATC e allo statuto di Swisscom. Nella prassi sono due i casi in cui il Consiglio federale esercita un'influenza diretta su Swisscom.

Affari che rientrano nella sfera di competenza dell'assemblea generale

Se un affare rientra nella sfera di competenza dell'assemblea generale – ad esempio una modificazione dello statuto – spetta alla Confederazione, in quanto azionista di maggioranza, prendere una decisione. In questi casi, il Consiglio federale esamina dettagliatamente la proposta del Consiglio d'amministrazione, ricorrendo se necessario al parere di un perito. Il Consiglio federale emana una decisione formale, che per il rappresentante della Confederazione ha valore di istruzione nei confronti dell'assemblea generale. Si possono citare come esempi la partecipazione di Swisscom alle pubbliche gare UMTS in Germania nel 2000 (aumento del capitale) o la mancata acquisizione di Telekom Austria nell'estate 2004 (modificazione dello statuto).

Affari che rientrano nella sfera di competenza del Consiglio d'amministrazione

In linea di massima, il Consiglio federale non interferisce negli affari che, conformemente alla legge e allo statuto, rientrano nella sfera di competenza del Consiglio d'amministrazione. Tuttavia, in caso di affari importanti, il DATEC e il DFF vengono informati dettagliatamente in precedenza dal rappresentante della Confederazione. Se lo ritengono necessario, i due dipartimenti si fanno consegnare i documenti rilevanti o svolgono colloqui diretti con la direzione dell'azienda o con una delegazione del Consiglio d'amministrazione. Durante questi incontri possono esprimere le proprie aspettative, porre domande critiche o fare commenti.

Le informazioni raccolte devono permettere al Consiglio federale di esercitare il potere di istruzione nei confronti del rappresentante della Confederazione, come previsto dallo statuto di Swisscom. Nel caso di Swisscom, questo diritto di istruzione è unico e non esiste per le altre aziende della Confederazione. A causa della responsabilità legata all'istruzione (art. 762 cpv. 4 CO⁴), il Consiglio federale ha applicato una prassi restrittiva, riservandosi di impartire istruzioni formali al rappresentante solo in caso di:

1. affari (decisioni) che sono in contraddizione con gli obiettivi strategici o che potrebbero diventarlo;
2. affari (decisioni) di grande portata politica, indipendentemente dalla loro importanza strategica o finanziaria.

Inoltre, a tutela degli interessi della Confederazione, nell'ottobre 2001 il Consiglio federale ha convenuto con Swisscom una regolamentazione, secondo la quale il Consiglio d'amministrazione non può cedere elementi essenziali dell'azienda senza l'approvazione del Consiglio federale. Sono considerate tali le società affiliate Fixnet, Mobile, Solutions e Broadcast.

Conclusioni: il Consiglio federale non ha mai istruito formalmente il proprio rappresentante prima del 23 novembre 2005. La CdG-N ha addirittura constatato che le

⁴ Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni), CO, RS 220.

decisioni del Consiglio d'amministrazione sono sempre state prese d'intesa con l'azionista principale, nella misura in cui la Confederazione abbia fatto valere i propri interessi.

3.3 Influsso del Consiglio federale sulla strategia di Swisscom in materia di acquisizioni all'estero

La CdG-N ha seguito l'evoluzione degli investimenti di Swisscom all'estero a partire dagli anni Novanta (cioè prima della riforma delle PTT nel 1998). Per limitare i lavori di ricerca all'oggetto in esame, sono presentate qui di seguito solo le informazioni relative al periodo di validità degli obiettivi strategici 2002–2005.

3.3.1 Obiettivi strategici 2002–2005 e 2006–2009

Il Consiglio federale definisce per quattro anni gli obiettivi assegnati a Swisscom (art. 6 LATC). Gli obiettivi contengono anche linee direttrici in materia di collaborazioni e di partecipazioni all'estero. Il Consiglio federale ha elaborato finora gli obiettivi strategici per i periodi 1998–2001, 2002–2005 e 2006–2009.

Periodo 2002–2005

Gli obiettivi strategici 2002–2005 in materia di collaborazioni e partecipazioni prevedono che Swisscom

- «1. alleandosi con partner adeguati, adotti le misure necessarie per rafforzare la propria competitività sul mercato svizzero e per mantenere nonché accrescere a lungo termine il suo valore d'impresa;*
- 2. osservi sistematicamente gli sviluppi del mercato internazionale, individui e valuti le opportunità e si apra a nuove forme di collaborazione soltanto se offrono la possibilità di accrescere il suo valore d'impresa a lungo termine, se possono essere gestite in modo appropriato e se permettono di tener conto sufficientemente del fattore rischio.»*

In considerazione delle limitate possibilità di crescita sul mercato interno, il Consiglio federale si aspettava che Swisscom esaminasse in modo mirato partecipazioni in Svizzera e all'estero per assicurare la capacità concorrenziale dell'azienda.

Tra il 2002 e il 2005, Swisscom ha focalizzato le attività in materia di acquisizioni sulla verifica del portfolio (vendita nel 2004 della sua partecipazione in Debitel, acquisita nel 1999) concentrandosi sul mercato interno, ma studiando attentamente anche le possibilità di investimento all'estero. Swisscom cercava soprattutto aziende di telecomunicazione, in particolare ex monopoli pubblici (i cosiddetti incumbents). Dal 2001, ha analizzato e valutato numerose imprese estere, applicando criteri di selezione molto severi. A parte l'acquisizione di Antenna Hungaria nel 2005 e la creazione di Swisscom Eurospot nel 2003, Swisscom non ha fatto acquisizioni di rilievo all'estero – nella maggior parte dei casi perché i criteri di selezione non erano soddisfatti. I tentativi di acquisto di Telekom Austria nell'agosto 2004, di Cesky Telecom nel marzo 2005, di Telekom Austria nell'estate 2005 e di Eircom nel novembre 2005 sono falliti solo nella fase decisionale.

Periodo 2006–2009

Gli obiettivi strategici 2006–2009 in materia di collaborazioni e partecipazioni prevedono che Swisscom

- «1. *acquisisca partecipazioni solamente se contribuiscono a lungo termine a garantire o ad accrescere il suo valore di impresa, se possono essere ben seguite dal punto di vista gestionale e se tengono sufficientemente conto dei fattori di rischio;*
2. *non acquisisca partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con mandato di fornitura del servizio universale. Le partecipazioni estere sono per contro possibili se sono di sostegno al suo core business nazionale o perseguono un'altra logica strategico-industriale;*
3. *acquisisca partecipazioni in Svizzera per garantire la propria competitività.»*

Il progetto degli obiettivi strategici 2006–2009 elaborato dalla Segreteria generale del DATEC, dall'AFF e da Swisscom e sottoposto il 5 ottobre 2005 per consultazione alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni era basato sugli obiettivi strategici del periodo precedente. Prevedeva che Swisscom assumesse unicamente partecipazioni in imprese estere di telecomunicazione che contribuissero a lungo termine a garantire o ad accrescere il suo valore di impresa, se fosse possibile seguirle attentamente dal punto di vista gestionale e se tenessero sufficientemente conto dei fattori di rischio. Non conteneva altre restrizioni come il divieto di assumere partecipazioni in imprese di telecomunicazione con mandato di servizio universale.

Conclusioni: La CdG-N constata che gli obiettivi previsti dal Consiglio federale per gli anni 2002–2005 in materia di acquisizioni di Swisscom all'estero erano formulati in maniera rigorosa e restrittiva.

3.3.2 Processo di controlling della Confederazione per i progetti importanti di Swisscom all'estero

In considerazione della strategia sempre più attiva di Swisscom e dei suoi tentativi di acquisizione di imprese estere, è stato realizzato nel 2004 dal DATEC e dal DFF un processo di controlling istituzionalizzato per la verifica della conformità agli obiettivi strategici dei progetti esteri di Swisscom rientranti nella sfera di competenza del Consiglio d'amministrazione. Questa misura è stata presa per poter impartire istruzioni al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione in caso di seri dubbi su un progetto (cfr. n. 3.2).

Nell'ambito dei contatti regolari tra Swisscom e i responsabili del Segretariato generale del DATEC e dell'AFF, si sono discusse anche le acquisizioni all'estero dell'azienda; per ogni investimento rilevante, il Consiglio d'amministrazione doveva comunicare per scritto all'AFF e al Segretariato generale del DATEC un parere sulla conformità del progetto agli obiettivi strategici assegnati a Swisscom dal Consiglio federale (documento designato «dichiarazione di conformità»). L'AFF e il Segretariato generale del DATEC esaminavano il documento, redigevano una valutazione generale sull'investimento previsto e facevano pervenire ai capi del DFF e del DATEC una nota riassuntiva della situazione, comprendente anche un commento sulle eventuali istruzioni al rappresentante della Confederazione. I due capi di dipar-

timento dovevano quindi decidere se trattare l'affare nella seduta del Consiglio federale e se impartire istruzioni al rappresentante della Confederazione.

A causa dell'elevata confidenzialità di queste informazioni e della loro importanza per la borsa, solo i capi del DFF e del DATEC e due collaboratori rispettivamente dell'AFF e del Segretariato generale del DATEC erano al corrente. Per la CdG-N questo processo di controlling era al limite della conformità al principio della parità di trattamento di tutti gli azionisti, ma tanto Swisscom quanto il DATEC e il DFF hanno affermato che nella prassi non sono mai sorti problemi.

3.3.3 Risultati del processo di controlling in casi concreti

Nella primavera 2005, al momento del tentativo di acquisto di *Cesky Telecom*, ex monopolista pubblico e principale operatore sul mercato nella Repubblica Ceca, i capi del DFF e del DATEC, basandosi sulla nota dell'AFF e del Segretariato generale del DATEC, hanno deciso di non presentare proposte al Consiglio federale e di non impartire istruzioni al rappresentante della Confederazione. Swisscom ha quindi partecipato alla gara per l'acquisto di *Cesky Telecom*, vinta dall'operatore spagnolo Telefonica.

In occasione del secondo tentativo di Swisscom di ottenere una partecipazione in *Telekom Austria* dell'estate 2005, i capi del DFF e del DATEC, dopo aver esaminato la nota dell'AFF e della Segreteria generale del DATEC, hanno deciso, nel giugno 2005, di trattare l'affare nella prima seduta del Consiglio federale dopo le vacanze estive. Data la dimensione politica del progetto, il Consiglio d'amministrazione riteneva indispensabile che la strategia di Swisscom venisse approvata dall'azionista di maggioranza. Il Consiglio d'amministrazione avrebbe acconsentito all'acquisto di *Telekom Austria* solo se il Consiglio federale avesse appoggiato il progetto. Swisscom ha dovuto riesaminare la situazione nell'agosto 2005 in seguito al rifiuto di cooperare del Governo austriaco. Il Consiglio d'amministrazione ha quindi deciso di esaminare la possibilità di cooperazione in forma di un consorzio. Per questo motivo non è stato proposto al Consiglio federale di impartire istruzioni al rappresentante della Confederazione nel quadro di una partecipazione di Swisscom in *Telekom Austria*. Nel novembre 2005, quando anche la soluzione del consorzio si è rivelata impraticabile, Swisscom ha rinunciato al progetto. I capi del DFF e del DATEC avevano tuttavia già deciso, nell'agosto 2005, di sottoporre al Consiglio federale la questione della partecipazione maggioritaria detenuta dalla Confederazione in Swisscom, come è stato fatto con il documento di discussione del 30 agosto 2005.

Nell'autunno 2005, al momento del tentativo di acquisto di *Eircom*, l'azienda di telecomunicazione irlandese privatizzata nel 1999, il processo di controlling istituzionalizzato era già in funzione. Il Consiglio d'amministrazione ha presentato la sua valutazione della conformità del progetto *Eircom* agli obiettivi strategici in una lettera al Consiglio federale datata del 24 novembre 2005. Tuttavia, a causa della decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2005, il DATEC e il DFF hanno rinunciato a ulteriori analisi nell'ambito del processo di controlling istituzionalizzato. Anche il Consiglio d'amministrazione ha deciso di porre fine al progetto di acquisizione.

titoli o distribuire dividendi. L'origine di queste decisioni va cercata nel corapporto del DFGP, che ne ha anche determinato il contenuto.

A causa dell'importanza del dossier a livello borsistico, il DFF e il DATEC hanno trasmesso il documento interlocutorio alla ristretta cerchia dei destinatari dei cosiddetti «documenti verdi» (cfr. n. 2.2) soltanto il 22 novembre 2005. Il corapporto del DFGP, anch'esso redatto in tempi limitatissimi, è stato consegnato ai membri del Consiglio federale mentre si recavano alla seduta ordinaria. A causa della preparazione affrettata e degli affari correnti di cui dovevano nel contempo occuparsi i membri dell'Esecutivo, un consigliere federale ha potuto consultare il corapporto in questione soltanto al momento della seduta di riflessione. I responsabili del dossier presso il DATEC e il DFF, inoltre, hanno ricevuto il corapporto, classificato come confidenziale e destinato esclusivamente ai consiglieri federali, soltanto nel corso del pomeriggio del 23 novembre 2005. Non hanno avuto pertanto la possibilità di discutere in maniera approfondita le nuove proposte del DFGP con il capo del rispettivo dipartimento. Mentre per un dipartimento è stato possibile far perlomeno notare al consigliere federale che il progetto relativo al divieto di investire all'estero e l'obbligo di utilizzare i fondi propri per riacquistare titoli o distribuire dividendi, così come presentato, non era ancora perfettamente a punto e che si sarebbe dunque dovuto preparare una base decisionale per la seduta seguente, per l'altro dipartimento i responsabili del dossier non sono riusciti a contattare in tempo il loro superiore.

Nel parere sul progetto di rapporto trasmesso il 17 marzo 2006 (cfr. n. 1.2), il Consiglio federale ha sostenuto di essersi occupato, prima del 23 novembre 2005, ben otto volte in un anno e mezzo della questione della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom e degli investimenti di Swisscom all'estero. La CdG-N contesta tanto il numero di queste discussioni, quanto il ruolo che esse hanno avuto nella preparazione della decisione del 23 novembre 2005. In occasione degli incontri del 21 febbraio 2006, i consiglieri federali non hanno fornito una versione univoca sul numero di discussioni informali: a seconda delle dichiarazioni, si va da un minimo di quattro a un massimo di undici. La Commissione constata che in proposito non esiste nessun documento scritto. In ogni caso, queste discussioni informali e in parte bilaterali tra consiglieri federali non sono mai state prese in considerazione nella preparazione delle decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili. Come è già stato rilevato, la preparazione si è incentrata esclusivamente sulla questione della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom.

4.2 Basi decisionali insufficienti

La questione della preparazione è strettamente legata al problema delle basi decisionali.

I documenti interlocutori del DATEC e del DFF, peraltro di buona qualità, si sono focalizzati interamente sulla questione del futuro della partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom. La rinuncia agli investimenti in un'impresa estera di telecomunicazione, la minaccia di un'azione di responsabilità nel caso che l'istruzione del Consiglio federale non fosse rispettata come pure l'imposizione della distribuzione dei fondi propri disponibili sono proposte del capo del DFGP, che le ha motivate succintamente nel suo corapporto. Gli argomenti indicati non aggiunge-

vano nulla di nuovo alle informazioni e alle valutazioni contenute nei documenti interlocutori.

Tra le basi sulle quali il Consiglio federale si è fondato per decisioni così gravide di conseguenze come quelle sugli investimenti di Swisscom all'estero e sulla sua politica di distribuzione dei dividendi, il corapporto del DFGP costituisce l'unico documento scritto. È pertanto comprensibile che queste decisioni abbiano suscitato sorpresa all'esterno dell'Esecutivo. D'altra parte, è più che probabile che anche alcuni dei membri del Consiglio federale ne siano rimasti stupiti⁵. La procedura non vieta di sottomettere co-rapporti e proposte all'inizio oppure nel corso di una seduta del Consiglio federale. Spetta al Collegio valutare in che misura, così facendo, si corra il rischio di prendere decisioni affrettate.

Al momento di prendere la decisione, il Consiglio federale non disponeva di alcuna base specifica per valutare se l'acquisizione di Eircom fosse conforme alla strategia di Swisscom. Poteva fondarsi unicamente su una valutazione della strategia di investimento di Swisscom all'estero improntata allo scetticismo e risalente all'estate 2004. Nel caso del progetto di acquisizione dell'impresa irlandese, e non solo di questa, le riserve sono state certamente rafforzate dalle valutazioni e dalle informazioni pubblicate dalla stampa nel corso dei mesi di ottobre e novembre 2005 e parzialmente fondate su semplici voci di corridoio. Il Consiglio federale non disponeva, tuttavia, dei risultati del processo di controlling allora in corso. Il 23 novembre 2005 Swisscom non aveva ancora presentato nessuna dichiarazione di conformità agli obiettivi strategici. Il DFF e il DATEC, inoltre, non avevano ancora avuto modo di valutare la questione in maniera approfondita.

La CdG-N non capisce come il Consiglio federale abbia potuto, il 23 novembre 2005, prendere decisioni così gravi sugli investimenti di Swisscom all'estero, fondandosi su una base decisionale per molti aspetti incerta. Dalle informazioni raccolte nel corso delle audizioni effettuate dalla Commissione, risulta che si voleva chiudere una questione da tempo controversa con una decisione politica che avrebbe dovuto portare chiarezza anche per l'impresa.

Il fatto di aver effettuato una valutazione e di avere assunto una decisione di ordine politico non doveva tuttavia dispensare il Consiglio federale dall'obbligo di svolgere una preparazione seria e chiara, di rispettare le condizioni quadro fissate per il processo decisionale, di scegliere il momento e il tono adeguati, di agire con maggiore coerenza, di riflettere sulle conseguenze delle decisioni prese né di garantire nel contempo un'informazione appropriata e unitaria. Dal seguito del presente rapporto risulta che il Consiglio federale non ha soddisfatto queste esigenze.

⁵ Il capo del DFF ha dichiarato alla «NZZ am Sonntag» che, al momento di recarsi alla seduta di riflessione, non aveva fondamentalmente ancora nessuna idea della svolta che gli avvenimenti avrebbero preso («NZZ am Sonntag» del 27.11.2005).

Mancanza di chiarezza nelle decisioni relative agli investimenti all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili

Il 23 novembre 2005 il Consiglio federale ha imposto a Swisscom di rinunciare a investire in imprese estere di telecomunicazione. Il divieto è stato ripreso, nei termini generali e assoluti in cui era stato inizialmente formulato, nelle istruzioni impartite il 24 novembre 2005 al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione dell'impresa. Fra queste vi era anche l'istruzione di opporsi, fino a nuovo ordine, a ogni partecipazione in imprese estere, in particolare a Eircom. Soltanto il 2 dicembre 2005 il Consiglio federale ha precisato che la sua decisione riguardava (solo) le imprese estere di telecomunicazione con mandato di servizio universale, aggiungendo espressamente che quest'ultima disposizione andava letta come una precisazione interpretativa della decisione del 23 novembre 2005. È stata Swisscom a insistere presso il Consiglio federale affinché la decisione fosse interpretata in questo senso. La limitazione del divieto di investire all'estero alle sole *imprese titolari di un mandato di servizio universale* è stata stipulata durante la riunione tra i rappresentanti di Swisscom, del DATEC e del DFF che ha avuto luogo il 29 novembre 2005. Swisscom ha contribuito in maniera decisiva a questo chiarimento. Il Consiglio federale ha concretizzato nuovamente la precisazione interpretativa del 2 dicembre con la decisione del 21 dicembre 2005, promulgandola inoltre anche nella forma di nuovi obiettivi strategici.

La CdG-N ha potuto appurare che la mancanza di chiarezza che ha caratterizzato la decisione del 23 novembre 2005 relativa agli investimenti all'estero non riguardava soltanto la strategia informativa ma anche, in notevole misura, la decisione in quanto tale. I rappresentanti di Swisscom e gli addetti all'informazione dei dipartimenti e della Cancelleria federale non sono stati gli unici a constatare che non era chiaro quale interpretazione dovesse essere data alla decisione, tanto è vero che lo stesso Consiglio federale non era unanime sul suo contenuto. Questo risulta non soltanto dall'esame effettuato dalla Commissione, ma anche dalle dichiarazioni pubbliche che i consiglieri federali hanno rilasciato dopo il 25 novembre 2005 (cfr. n. 5.1).

Anche l'istruzione impartita dal Consiglio federale in merito alla distribuzione dei fondi propri disponibili mancava di chiarezza. Il rapporto 60:40 tra fondi propri e capitale di terzi deciso dal Consiglio federale avrebbe costretto Swisscom a un ridimensionamento. Anche questo rapporto 60:40 tra fondi propri e capitale di terzi proveniva dal corapporto del DFGP. Evidentemente il bilancio di Swisscom (il cui capitale di terzi presenta una quota del 50%, nonostante l'assenza di debiti veri e propri) non è stato consultato. Anche questa decisione non era applicabile e pertanto ha dovuto essere precisata in seguito. Il 21 dicembre 2005, infatti, il Consiglio federale l'ha corretta, limitando l'indebitamento netto a un importo equivalente a una volta e mezza l'EBITDA (Earning Before Interest Tax Depreciation and Amortization) ossia il risultato d'esercizio prima della deduzione di interessi, imposte e ammortamenti secondo il bilancio consolidato.

Secondo la CdG-N, diverse circostanze hanno contribuito alla mancanza di chiarezza della decisione del Consiglio federale; decisione che, in seguito, non si è potuta applicare come previsto. Oltre ai fattori menzionati nei numeri 4.1 e 4.2, la Commissione è giunta alla conclusione che l'Esecutivo non ha valutato con coerenza le argomentazioni e la portata delle sue decisioni.

4.4 Motivi non chiari ed eterogenei all'origine della decisione

4.4.1 Rischi politici e finanziari (imprenditoriali)

La CdG-N constata che i motivi invocati per giustificare le decisioni relative al divieto di investire all'estero e alla distribuzione dei fondi propri disponibili mancavano di coerenza.

I comunicati stampa del Consiglio federale non hanno fornito alcuna informazione in merito. Il testo diramato il 24 novembre 2005 spiegava soltanto i motivi che hanno avvalorato l'intenzione di cedere la partecipazione maggioritaria della Confederazione in Swisscom, senza menzionare le altre decisioni. Argomenti a favore di una cessione: il miglioramento della capacità dell'impresa di contrarre alleanze e dunque l'aumento dei suoi margini d'azione a livello strategico; la riduzione dei rischi imprenditoriali per la Confederazione; la riduzione dei grandi rischi finanziari; la soppressione del duplice ruolo della Confederazione, al contempo proprietaria e istanza legiferante nel settore delle telecomunicazioni.

Il comunicato stampa del 2 dicembre 2005 non ha fornito alcuna giustificazione specifica sulle direttive relative alla politica di distribuzione dei fondi propri disponibili di Swisscom o al divieto di investire all'estero. Quanto al comunicato del 21 dicembre 2005, si è limitato a indicare che, in qualità di azionista principale, il Consiglio federale non voleva più assumersi i rischi politici ed economici legati al rilevamento di imprese di telecomunicazione titolari di un mandato di servizio universale.

Anche nelle risposte date durante la sessione d'inverno del 2005 alle interpellanze urgenti all'ordine del giorno del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, il Consiglio federale ha utilizzato la formula generica «rischi politici e finanziari». Il capo del DFF ha precisato in parte le implicazioni politiche e finanziarie delle decisioni di fronte al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale, rispettivamente il 13 e il 14 dicembre 2005⁶.

Come già menzionato, il Consiglio federale ha espresso per la prima volta riserve politiche nei confronti di Swisscom nel 2004, sulla scorta del tentativo di rilevare Telekom Austria. Allora le riserve concernevano prevalentemente il timore che l'impresa avrebbe potuto incontrare problemi con i partner sociali austriaci a causa della ristrutturazione di Telekom Austria e della riduzione del numero di posti di lavoro che ne sarebbe potuta derivare. La Confederazione avrebbe potuto trovarsi implicata in un conflitto tra le parti sociali in Austria, che avrebbe creato tensioni tra i due Stati. Secondo le spiegazioni fornite dal capo del DFF il 14 dicembre 2005 al Consiglio nazionale, questi rischi risultavano anche dal fatto di trovarsi confrontati con legislazioni straniere e di essere tenuti ad assicurare un servizio universale all'estero.

Leggendo gli articoli di stampa sulla decisione del 23 novembre 2005, si possono desumere elementi più precisi sul modo in cui il Consiglio federale ha valutato il rischio finanziario; ciò soltanto, tuttavia, attraverso le dichiarazioni rilasciate da alcuni suoi membri. Le relative considerazioni vanno dalla constatazione dell'esistenza di segni di saturazione e anche di rottura sul mercato delle telecomuni-

⁶ Boll. Uff. 2005 S 1115 segg.; 2005 N 1879 segg.

cazioni a dubbi espressi sul valore delle azioni di Eircom nonché sui vantaggi che quest'ultima avrebbe potuto comportare per Swisscom, passando per l'osservazione della tendenza al ribasso delle azioni di Swisscom nel corso del 2005. Alcuni consiglieri federali dichiarano di temere di vedere gli ingenti fondi propri accumulati da Swisscom andare persi in operazioni arrischiate all'estero. Ritengono che la partecipazione maggioritaria che, sulla base del valore borsistico delle azioni detenute dalla Confederazione, ammontava a 17 miliardi di franchi, costituisca un grande rischio finanziario. Facendo riferimento al dossier Debitel, si dichiara anche di punto in bianco che la Confederazione non doveva assumersi rischi imprenditoriali. Rileggendo le interviste rilasciate da alcuni consiglieri federali prima della fine dell'anno scorso, si trova anche l'opinione che la strategia di Swisscom, volta ad acquisire un'impresa che aveva raggiunto il limite di crescita nel suo mercato interno, non avrebbe potuto essere coronata da successo.

Conclusion: la CdG-N non può fare completamente luce su tutti i motivi che hanno portato alla decisione presa dall'Esecutivo il 23 novembre 2005. L'immagine che ha potuto farsene a partire dalle spiegazioni date alla stampa da singoli consiglieri federali e sulla base dell'inchiesta che ha condotto è estremamente eterogenea. In generale, si può constatare che l'accento si è spostato verso una valutazione finanziaria del rischio. Ciò è confermato in particolare dalle dichiarazioni di alcuni membri del Collegio governativo che spiegano in sostanza come il Consiglio federale abbia dovuto decidere sulla base di considerazioni di ordine imprenditoriale, trattandosi sostanzialmente non tanto di rischi politici quanto piuttosto di rischi finanziari dalle dimensioni colossali.

La valutazione finanziaria del rischio compiuta dal Consiglio federale non si è concentrata tuttavia soltanto sul settore delle telecomunicazioni in generale o in particolare su Swisscom: è stata infatti largamente dettata dall'interesse finanziario diretto della Cassa federale. Auspicando la cessione della partecipazione maggioritaria in Swisscom, sembra che il Consiglio federale abbia inteso privilegiare più la Cassa federale che non lo sviluppo finanziario a lungo termine dell'impresa.

4.4.2 Rapporto tra la decisione relativa alla partecipazione maggioritaria e quella relativa al divieto di investire all'estero

Già in occasione della sessione invernale del 2005, il capo del DFF aveva dichiarato di fronte al Consiglio degli Stati e al Consiglio nazionale che la decisione principale, che aveva poi determinato le altre, era stata quella concernente la partecipazione maggioritaria della Confederazione.

Anche i consiglieri federali interpellati nell'ambito della presente inchiesta hanno fatto riferimento al legame esistente tra le varie decisioni. Dalle indagini della CdG-N questo legame tuttavia non è emerso come una constatazione omogenea.

Una delle linee argomentative consiste nel considerare la privatizzazione come conseguenza di una valutazione politica divergente dalla valutazione imprenditoriale. Se la strategia di Swisscom, che deve crescere e che cerca di farlo all'estero, ha conseguenze politiche o finanziarie che rischiano di essere negative per la Confederazione, che detiene la maggioranza delle sue azioni, questa deve cedere la sua partecipazione. Questo non implica tuttavia né il divieto di investire all'estero, né un

cambiamento nella strategia dell'impresa per quanto concerne i suoi impegni in tale ambito.

Un'altra argomentazione sottolinea in primo luogo i rischi politici e le implicazioni finanziarie della strategia relativa agli impegni all'estero di Swisscom, deducendone il divieto di effettuare investimenti all'estero e di distribuzione dei fondi propri disponibili. Constatando che a queste condizioni Swisscom non dispone più delle condizioni quadro necessarie al suo sviluppo, se ne trae come logica conseguenza la cessione della partecipazione maggioritaria della Confederazione.

Le premesse, lo svolgimento e la logica di queste due argomentazioni sono fondamentalmente differenti. Entrambe presentano però due punti in comune: la valutazione politica dei rischi e l'obiettivo finale di liberare Swisscom dal giogo della politica. La CdG-N constata tuttavia che solo il primo dei punti di vista illustrati è stato preso in considerazione al momento di elaborare le basi decisionali.

Una terza argomentazione vede nel divieto di investire all'estero la condizione per preservare intatto il margine di manovra del Parlamento in vista della decisione sulla privatizzazione.

La CdG-N contesta la fondatezza di questa terza argomentazione. Nel 2001 il Consiglio federale era riuscito a lanciare la discussione sulla privatizzazione di Swisscom e perfino a concludere con successo una consultazione in merito, senza mettere in discussione la strategia di acquisizioni all'estero dell'impresa.

La CdG-N ritiene che questo legame tra la decisione relativa alla partecipazione maggioritaria e quella relativa al divieto di investire all'estero non porti, di per sé, nulla di nuovo perché è persuasa che, se necessario, il DATEC e il DFF avrebbero integrato nel dossier che avevano accuratamente preparato anche questo aspetto. Il Consiglio federale avrebbe in effetti avuto la possibilità di esaminare e affrontare la questione già in occasione della seduta del 31 agosto 2005. Il documento interlocutorio del 30 agosto 2005 andava in questa direzione, stabilendo d'altra parte un chiaro ordine interpretativo della questione della partecipazione maggioritaria. Il Consiglio federale avrebbe dunque avuto tutto il tempo necessario per prepararsi in anticipo in merito alla questione delle possibili ripercussioni di una privatizzazione sulla strategia di investimento e sugli impegni effettivi di Swisscom all'estero. Anche dopo la discussione del mese di agosto, invece, l'Esecutivo ha concentrato tutta la sua attenzione sulla questione della partecipazione maggioritaria.

4.5 Contraddizione con le condizioni quadro e le procedure stabilite

A prescindere da ogni giudizio sul modo in cui il Consiglio federale ha valutato il rischio politico e finanziario e indipendentemente dal fatto che le conclusioni a cui è giunto giustificano o meno il divieto di investire all'estero, la Commissione constata che l'Esecutivo non ha rispettato le condizioni quadro e le procedure stabilite.

Sia la decisione assoluta, con l'istruzione di *rinunciare in generale a operare investimenti in imprese di telecomunicazione estere*, sia la forma poi concretizzata di *rinunciare ad assumere partecipazioni in imprese di telecomunicazione estere con mandato di servizio universale* sono contrarie agli obiettivi strategici di Swisscom per gli anni 2002–2005 allora vigenti. Secondo questi obiettivi, il Consiglio federale si attendeva da Swisscom che procedesse ad acquisizioni volte ad aumentare in

modo durevole il valore dell'azienda, atte ad essere gestite efficacemente e che tenessero sufficientemente conto dei rischi.

Bisogna pertanto constatare che la decisione del 23 novembre è equivalessa a un cambiamento di strategia, come del resto confermato dal Consiglio federale nei suoi rapporti dell'11 e del 25 gennaio 2006⁷. Nella sua forma assoluta, il voltafaccia strategico dell'Esecutivo era in contraddizione con la LATC. L'articolo 3 capoverso 2 LATC, infatti, autorizza Swisscom ad assumere partecipazioni o a collaborare sotto altra forma con terzi; questo sia in Svizzera sia all'estero, come sancito dal capoverso 1 dello stesso articolo. I materiali sulla LATC, che ribadiscono la necessità di stringere legami internazionali⁸, permettono inoltre di concludere che un divieto generale di acquisire partecipazioni in imprese estere è contrario alla LATC.

Come menzionato nella premessa agli obiettivi strategici assegnati a Swisscom per gli anni 2002–2005, è possibile adattare la strategia prima dello scadere degli obiettivi. Tuttavia, dal 1998 gli obiettivi non sono mai stati modificati prima della scadenza del rispettivo quadriennio di validità. Tanto più che la loro elaborazione rappresenta un processo iterativo⁹ tra il Consiglio federale e l'impresa di telecomunicazione. Con la decisione del 23 novembre 2005, l'Esecutivo ha scombuscolato questo processo e non ha rispettato la prassi abituale. In seguito è stato necessario attendere che i rapporti di fiducia tra il Governo e Swisscom si rinsaldassero, prima che l'abituale scambio potesse essere riattivato e permettesse di elaborare i nuovi obiettivi strategici per il periodo 2006–2009. La CdG-N constata che il Consiglio federale ha tratto le opportune conclusioni da questi errori procedurali: nei nuovi obiettivi, infatti, qualsiasi modifica è espressamente vincolata a ragioni importanti e inderogabili e il Governo la può adottare solo dopo aver consultato Swisscom.

La CdG-N ricorda che nel 2002 il Consiglio federale era riuscito a porre entro i limiti di un processo ordinato la strategia di investimento all'estero stabilita negli obiettivi di Swisscom per gli anni 1998–2001, per poi integrare le modifiche negli obiettivi 2002–2005. Allora i primi obiettivi in materia di partecipazioni estere erano formulati nell'ottica di una strategia offensiva, corrispondente d'altra parte alla situazione del momento sul mercato delle telecomunicazioni, che stava attraversando un processo di consolidamento molto rapido. Swisscom doveva potenziare la sua posizione in un mercato che si stava globalizzando. Nel 2002, rallentatosi il ritmo di consolidamento, il Consiglio federale ha ridefinito la strategia per gli investimenti all'estero in chiave più restrittiva. Considerate le ridotte prospettive di crescita sul mercato interno, al momento di stabilire gli obiettivi di Swisscom per gli anni 2002–2005, ha subordinato le acquisizioni all'estero alle limitazioni menzionate in precedenza.

⁷ Al numero 2 del rapporto del 25 gennaio 2006 redatto all'attenzione della Sottocommissione ad hoc (Strategia del Consiglio federale in materia di investimenti all'estero di Swisscom), il Consiglio federale costata che il 23 novembre 2005 (decisione poi ribadita il 2 dicembre 2005) aveva impartito a Swisscom l'istruzione di distribuire i fondi propri disponibili agli azionisti e l'istruzione di rinunciare ad acquisire parti di imprese titolari di un mandato di servizio universale, e che questi nuovi obiettivi erano la conseguenza di un suo cambiamento di strategia. Nel suo rapporto dell'11 gennaio 2006, aveva del resto già rilevato che si doveva informare l'opinione pubblica e Swisscom e operare un cambiamento nella strategia di quest'ultima.

⁸ FF 1996 III 1207 seg.; Boll. Uff. 1996 N 2280 2299 2354.

⁹ Per «processo iterativo» si intende in questo contesto un'elaborazione graduale degli obiettivi strategici con scambi continui e reciproci tra Confederazione e Swisscom.

La CdG-N prende atto con sorpresa che nel processo di ricerca delle decisioni del Consiglio federale non si sia tenuto conto del processo di preparazione degli obiettivi strategici di Swisscom per gli anni 2006–2009. Il progetto relativo a questi obiettivi non prevedeva nessuna modifica della strategia d'investimento all'estero. Diversamente da quanto affermato nella lettera indirizzata il 5 ottobre 2005 dal capo del DATEC alle Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni, il Consiglio federale non si era ancora occupato concretamente del contenuto dei nuovi obiettivi¹⁰. La Commissione non comprende tuttavia perché il Consiglio federale non si sia attenuto, per quanto riguarda la sua decisione sulla strategia, alla procedura ordinaria di ridefinizione degli obiettivi strategici allora in corso. Per quanto possa sembrare sorprendente, la ragione va cercata in parte nel fatto che alcuni consiglieri federali ignoravano questo processo. La CdG-N ha addirittura dovuto constatare che il Consiglio federale conosceva solo in maniera parziale il contenuto di questi obiettivi e il «meccanismo» della loro definizione.

Se si esamina infine nel dettaglio la parte più concreta della decisione, che è stata resa operativa attraverso l'istruzione impartita al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione e che conteneva *l'istruzione di rinunciare in particolare ad acquisire parti di Eircom*, si è costretti a constatare che il Consiglio federale ha ignorato la procedura concordata, descritta al numero 3.3.2. Il Consiglio federale ha valutato la conformità e il rischio di un'eventuale partecipazione in Eircom senza attendere i risultati del processo di controlling, che avrebbe dovuto servire da base decisionale.

La CdG-N non si spiega come questo controllo, strumento in uso dal 2004 e perfettamente noto ai capi del DFF e del DATEC, abbia potuto essere ignorato dal Collegio governativo e non abbia svolto un ruolo determinante nel processo che ha portato alle decisioni prese il 23 novembre 2005.

La CdG-N non comprende infine come, data la portata delle decisioni in questione, il Consiglio federale abbia potuto non rendersi conto di dover impartire istruzioni *formali e per scritto* al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione di Swisscom. Ciò è stato del resto anche auspicato dal presidente del Consiglio d'amministrazione durante il colloquio telefonico con il capo del DFF il mattino del 24 novembre 2005. La CdG-N comprende la richiesta di Swisscom: è infatti difficile immaginare che il Consiglio d'amministrazione avrebbe potuto modificare una strategia concordata da anni e rinunciare all'acquisizione di Eircom sulla semplice base di decisioni poco chiare, non preannunciate e comunicate per telefono la sera del 23 novembre 2005.

¹⁰ Nel maggio del 2004 le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni si erano rivolte al capo del DATEC pregandolo di sottoporre loro, in futuro, gli obiettivi strategici per le FFS, La Posta e Swisscom prima dell'approvazione da parte del Consiglio federale. Il capo del DATEC ha trasmesso loro il progetto di nuovi obiettivi per gli anni 2006–2009 il 5 novembre 2005. Nella lettera di accompagnamento informava che secondo il Consiglio federale gli obiettivi in corso avevano dimostrato la loro validità, ragione per la quale il progetto allegato andava nella stessa direzione.

I consiglieri federali consultati nell'ambito della presente inchiesta hanno spiegato che il 23 novembre 2005 il Governo ha ritenuto che lo stato avanzato delle trattative tra Swisscom ed Eircom richiedesse una reazione rapida. Le stesse ragioni si possono leggere, del resto, nelle risposte ad alcune interpellanze¹¹.

La CdG-N contesta tanto l'urgenza della situazione quanto la maniera in cui il Consiglio federale ha preso la decisione. La CdG-N ricorda una volta di più che il processo di controlling, presentato al numero 3.3.2, era già in corso e che si applicava anche all'acquisizione di Eircom. Come descritto al numero 4.5, la Commissione si è dichiarata sorpresa che nel processo decisionale del Consiglio federale non si sia tenuto conto del processo di preparazione degli obiettivi strategici. La CdG-N non dispone di alcun elemento che le permetta di credere che Swisscom si sarebbe opposta a una decisione presa secondo la prassi ordinaria. Durante l'incontro trimestrale del 9 novembre 2005, i rappresentanti del DATEC e del DFF hanno preteso da Swisscom una dichiarazione di conformità. Inoltre hanno stabilito la procedura da applicare prima che il Consiglio d'amministrazione prenda la decisione definitiva in merito a Eircom: 1) dichiarazione di conformità di Swisscom, 2) nota all'attenzione dei capi del DFF e del DATEC, 3) trasmissione a Swisscom della valutazione dei due capidipartimento. Come d'uso prima di decisioni importanti, il 24 novembre 2005 (ossia alla vigilia della decisione del Consiglio federale) il Consiglio d'amministrazione ha presentato per scritto una circostanziata dichiarazione di conformità.

Quanto detto richiede un'analisi dei rapporti di fiducia tra l'azionista di maggioranza e l'impresa. La CdG-N ha constatato che le discussioni tra rappresentanti della Confederazione e rappresentanti di Swisscom sono sempre state caratterizzate da una grande fiducia reciproca. Il capo del DFF accordava la massima fiducia ai responsabili di Swisscom sia al momento di comunicare le decisioni del 23 novembre 2005 sia il giorno seguente, durante i colloqui tra il rappresentante della Confederazione e gli altri membri del Consiglio d'amministrazione. Nonostante il tenore di questi rapporti, la CdG-N ha constatato una diffidenza molto marcata di una parte del Consiglio federale nei confronti della direzione di Swisscom in generale e dei suoi piani di investimento all'estero in particolare; questa diffidenza si è espressa nella minaccia di un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione dell'impresa e nelle dichiarazioni pubbliche di singoli consiglieri federali.

A questo riguardo, la CdG-N ricorda che, parallelamente ai negoziati condotti con Eircom, Swisscom aveva aperto trattative anche con Telekom Danemark (TDC). Pur interessandosi anche a questo secondo progetto, Swisscom accordava la priorità a Eircom. Si tratta, da un lato, di una questione di opportunità e di professionalità: un'impresa lavora contemporaneamente a più progetti, nel caso in cui i negoziati in corso non vadano in porto. La Commissione rileva, d'altra parte, che questa strategia era perfettamente conforme alla volontà del Consiglio federale che, negli obiettivi assegnati per il periodo 2002 – 2005, aveva chiesto a Swisscom di osservare sistematicamente le evoluzioni del mercato sul piano internazionale, allo scopo di identificare e valutare eventuali opportunità di investimento. Non è dato sapere se, nel

¹¹ Risposta del Consiglio federale del 9 dicembre 2005 all'interpellanza urgente 05.3729; risposta del Consiglio federale del 1° marzo 2006 all'interpellanza 05.3745.

caso in cui fosse andato in porto il progetto Eircom, Swisscom avrebbe proseguito il progetto di acquisire parti di TDC. L'azienda del resto era conscia dei rischi importanti legati alla partecipazione a più società.

La CdG-N contesta inoltre l'urgenza della decisione, dato che il DATEC e il DFF erano al corrente delle intenzioni di Swisscom nei confronti di Eircom sin dal novembre del 2004, quando questo progetto è stato menzionato per la prima volta. Benché l'impostazione del progetto e la priorità accordatagli abbiano subito in seguito un'evoluzione, la Commissione continua a credere che sia senz'altro stato menzionato durante discussioni informali in seno al Consiglio federale; se non lo è stato la Commissione ritiene, d'altra parte, che avrebbe dovuto esserlo. Anche alla luce di quanto appena detto non si capisce come si sia potuta prendere una decisione repentina senza preparazione adeguata.

Quanto alla reazione del Consiglio federale di fronte a una situazione da lui stesso definita urgente, si può constatare, a rigor di logica, che il Collegio avrebbe dovuto limitare il contenuto delle sue decisioni ai progetti Eircom e TDC, senza imporre a Swisscom la rinuncia assoluta a investimenti in imprese estere di telecomunicazione. Una siffatta istruzione rappresenta un cambiamento drastico di strategia radicale, che travalica le condizioni quadro e la prassi concordate (cfr. n. 4.5).

4.7 Ulteriori contraddizioni

La CdG-N constata che la decisione relativa alle partecipazioni di Swisscom all'estero, presa dal Consiglio federale il 23 novembre 2005, presenta altre notevoli contraddizioni:

- Nell'estate del 2004, in base a un progetto di fusione con Telekom Austria, l'Esecutivo aveva già discusso a livello informale riserve e implicazioni politiche legate alle partecipazioni di Swisscom in imprese estere nate dalla privatizzazione di un monopolio statale. Anche se, dopo l'abbandono del progetto, la questione non è stata più discussa (cfr. n. 3.3.3), il Consiglio federale avrebbe dovuto decidere già allora di modificare gli obiettivi strategici. Non si poteva ragionevolmente pretendere che Swisscom, un gruppo animato da un forte spirito imprenditoriale, modificasse la sua strategia in materia di acquisizioni, per adeguarsi anticipatamente alle considerazioni politiche dell'Esecutivo.
- Il Consiglio federale ha sempre sostenuto Swisscom nell'attuazione della sua strategia di investimento all'estero. Considera le acquisizioni all'estero (nel rispetto delle condizioni fissate nell'ambito degli obiettivi strategici) come essenziali per poter perseguire l'obiettivo di crescita a lungo termine, che fa parte d'altronde degli obiettivi strategici. Questo emerge in particolare nel rapporto in merito che il Consiglio federale ha presentato il 13 aprile 2005 alle Commissioni della gestione e delle finanze. Nel punto sulle collaborazioni e sulle partecipazioni affermava di appoggiare, tenuto conto dell'insicurezza che caratterizzava il mercato e il settore delle telecomunicazioni, l'oculata politica in materia di collaborazioni e partecipazioni messa in atto da Swisscom. In base alle sue valutazioni non c'era motivo di ritenere che l'impresa subisse svantaggi considerevoli a causa delle sue dimensioni. Non vi era pertanto alcuna urgenza di procedere a nuove acquisizioni. Il Consi-

glio federale si diceva tuttavia persuaso che per Swisscom una crescita a medio termine rappresentava un grande sfida e che, per questa ragione, erano finiti i tempi dei programmi di compressione dei costi e di incremento dell'efficienza dell'impresa: negli anni a venire si dovevano analizzare e cogliere le opportunità di crescita. Tutti i rapporti degli anni precedenti contenevano passaggi di tenore analogo. A partire dal rapporto del 21 aprile 2004, per di più, il Consiglio federale insisteva sulla necessità di *cogliere* le opportunità di crescita oltre che su quella di svolgere analisi.

Il 3 giugno 2005 il Consiglio federale ha preso nuovamente posizione sull'argomento, rispondendo all'interpellanza 05.3059. In tale occasione ha precisato: «Non bisogna però dimenticare che l'azienda, in Svizzera, ha possibilità di crescita molto limitate, a causa della situazione di concorrenza e dei vincoli dettati dalle autorità di regolazione. Se Swisscom vuole creare valore in modo duraturo – come anche il Consiglio federale, in quanto rappresentante dell'azionista di maggioranza, si aspetta in virtù degli obiettivi strategici prefissati – non si possono escludere a priori le acquisizioni all'estero, che devono essere considerate opzioni che permettono la crescita».

Lo scetticismo dell'Esecutivo di fronte alla partecipazione in imprese estere che erano state in precedenza monopoli di Stato, discusso a livello informale in occasione del tentativo di acquisizione di Telekom Austria nel 2004, non è menzionato in alcun documento o alcuna dichiarazione ufficiale.

- Questa valutazione dei rischi non ha trovato riscontro nemmeno nel tentativo di assorbire Cesky Telecom, che risaliva alla primavera del 2005: i capi del DFF e del DATEC hanno ritenuto il progetto conforme agli obiettivi strategici e sottoscritto una nota redatta dalle segreterie generali dei loro dipartimenti il 16 marzo 2005, nella quale si dava il nulla osta all'operazione perché non vi si opponevano motivi politici di forza maggiore. Hanno inoltre deciso di non presentare al Consiglio federale una proposta di impartire istruzioni al rappresentante. La CdG-N ricorda che anche Cesky Telecom è un ex monopolio di Stato e che già dall'estate del 2004 in seno al Consiglio federale si discutevano a livello informale i possibili rischi politici legati all'acquisizione di imprese di questo tipo. Eircom era stata privatizzata già nel 1999 e da allora aveva cambiato azionista principale diverse volte; invece nella primavera del 2005 Cesky Telecom apparteneva ancora maggioritariamente (51,1%) al Governo ceco.
- Tra gli obiettivi principali della riforma delle PTT e della concomitante privatizzazione parziale di Swisscom del 1° gennaio 1998 figuravano l'autonomia di quest'ultima e una chiara separazione tra decisioni di ordine politico e decisioni di ordine imprenditoriale¹². Fino al 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha fatto costantemente riferimento a questa chiara distinzione. Ha sostenuto più volte che le decisioni relative alla strategia imprenditoriale e la competenza di acquisire altre imprese spettavano esclusivamente al Consi-

¹² Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste e la legge sull'azienda delle telecomunicazioni, FF 1996 III 1215 seg. Durante i dibattiti parlamentari si sono registrate posizioni espresse in tutta chiarezza, quali: «È imperativo depoliticizzare Telecom e i suoi organi», Boll. Uff. 1997 S 69. Già allora il Consiglio federale aveva evidenziato la necessità che Swisscom rilevasse partecipazioni in imprese estere (Boll. Uff. 1996 N 2299 seg.).

glio d'amministrazione di Swisscom. Analizzando le perdite legate alla partecipazione di Swisscom in Debitel e al dibattito politico che ne è scaturito, il Consiglio federale ha affermato che tanto l'acquisto quanto la vendita di partecipazioni in Debitel rientrano «nella competenza esclusiva del Consiglio di amministrazione di Swisscom SA»¹³. Il Collegio governativo ha dovuto rendere conto al Parlamento delle ragioni per cui, in questo caso, non aveva reagito impartendo le necessarie istruzioni. Si noti che la sua risposta è stata data in un momento in cui le partecipazioni in imprese estere erano già controverse tra i suoi membri.

Il Consiglio federale ha difeso ancora una volta il principio di una chiara distinzione fra le competenze il 3 giugno 2005, quando si è espresso sulle critiche rivolte alla strategia estera di Swisscom nel caso Cesky Telecom, rispondendo alle interpellanze 05.3059 e 05.3111.

Le decisioni prese dall'Esecutivo il 23 novembre 2005 in merito agli investimenti all'estero sono in contraddizione con le dichiarazioni precedenti. La CdG-N constata inoltre che il metodo con cui le istruzioni relative a queste decisioni sono state impartite al rappresentante della Confederazione in seno al Consiglio d'amministrazione di Swisscom non si accorda con l'atteggiamento neutrale assunto in precedenza. Anche il principio della distinzione tra obiettivi strategici e obiettivi imprenditoriali, a cui aveva fatto costantemente riferimento in precedenza, non è stato rispettato¹⁴. Così facendo, l'Esecutivo è intervenuto nell'ambito di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom e ha preso una decisione di carattere imprenditoriale che non gli spettava.

- La valutazione dei rischi (cfr. n. 4.4.1) effettuata in vista della decisione del 23 novembre 2005 diverge da analisi elaborate precedentemente dal Consiglio federale.

La valutazione del valore aggiunto e della concorrenzialità di Swisscom (aumento del valore dell'impresa) si è sempre orientata anche al corso delle azioni, ma non nei termini fermi e intransigenti usati nella decisione del 23 novembre 2005¹⁵. Nei suoi rapporti annuali, l'Esecutivo giudicava il raggiungimento degli obiettivi strategici di Swisscom sulla base di una valutazione di più ampio respiro del rendimento delle azioni dell'azienda: non entravano in linea di conto soltanto il corso, ma anche tutti i tipi di distribuzione (dividendi, riduzione del valore nominale, riacquisto di titoli). L'evoluzione del corso delle azioni non ha mai portato all'introduzione di misure particolari, sebbene nei suoi rapporti il Consiglio federale sia stato costretto a constatare che negli anni 2000 e 2002 l'andamento azionario di Swisscom non aveva permesso di raggiungere l'obiettivo di garantire e aumentare il valore dell'impresa e che nel 2003 lo aveva raggiunto solo di strettissima misura.

¹³ Risposta del Consiglio federale del 18 agosto 2004 all'interpellanza 04.3215.

¹⁴ *Ibidem*, come pure la risposta del Consiglio federale del 1° marzo 2006 all'interpellanza 05.3745.

¹⁵ Cfr. le considerazioni del capo del DFF del 13 dicembre 2005, Boll. Uff. **2005** S 1117 e l'intervento del capo del DFGP alla riunione dei delegati dell'Unione democratica di centro del 4 febbraio 2006 a Stans, pubblicati sul sito del DFGP (www.ejpd.admin.ch).

La CdG-N ritiene inoltre che le decisioni del 23 novembre 2005 siano contraddittorie anche se considerate alla luce degli sviluppi del mercato delle telecomunicazioni. Nei rapporti annuali sul raggiungimento degli obiettivi strategici, l'Esecutivo analizzava di volta in volta anche le sfide che si presentavano a Swisscom, esponendole alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze. Nei rapporti del 16 aprile 2003 e del 21 aprile 2004 aveva avuto modo di ricordare le insicurezze del mercato e del settore. Nel rapporto del 13 aprile 2005 ha menzionato inoltre concreti cambiamenti del mercato [si è parlato, allora, di cifre d'affari in caduta libera nella telefonia fissa che non sarebbe più stato possibile compensare, in futuro, con corrispondenti introiti supplementari nella telefonia mobile; della domanda di pacchetti di servizi vocali, di trasmissione dati e televisivi; dell'accelerazione della fusione tra informatica e telecomunicazioni – in particolare di voce tramite protocollo Internet (*voice over internet protocol*, VoIP)]. La CdG-N constata che il Consiglio federale, nonostante queste valutazioni tempestive, approfondite e critiche del mercato, non ha deciso modifiche strategiche prima del 23 novembre 2005.

I risultati della valutazione effettuata dal Consiglio federale nel 2004 nell'ambito della vicenda Debitel sono diametralmente opposti a quelli della valutazione del novembre 2005. Nella già menzionata risposta all'interpellanza 04.3215 è possibile constatare che il Governo ha difeso il prezzo, rivelatosi poi troppo elevato, pagato da Swisscom per rilevare parti di Debitel. Il 4 giugno 2004 il capo del DFF ha affermato di fronte al Consiglio degli Stati che le perdite (circa 3 miliardi di franchi) derivanti da una partecipazione di questo genere non potevano essere considerate alla stessa stregua di perdite sugli utili. La situazione non andava sottovalutata, ma il consigliere federale invitava a non drammatizzare: le perdite erano legate all'euforia che aveva caratterizzato gli investimenti in questione. Aggiungeva che si trattava di un rischio imprenditoriale corrente, suscettibile, in certe occasioni, di trasformarsi in un'opportunità¹⁶.

Alla CdG-N preme sottolineare che 15 mesi prima della decisione del 23 novembre 2005 il Consiglio federale valutava i rischi di una partecipazione di Swisscom in imprese estere in maniera del tutto diversa.

4.8 Minaccia di un'azione di responsabilità

La minaccia di un'azione di responsabilità è stata suggerita in un primo tempo nel corapporto del DFGP e quindi così formulata dal Consiglio federale: se le istruzioni concernenti gli investimenti in imprese estere non fossero state rispettate, sarebbe stata presa in considerazione la possibilità di intentare un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione.

Questa minaccia non è stata concretizzata a livello di esecuzione delle decisioni del Consiglio federale ma si è cristallizzata in un'istruzione scritta del 24 novembre 2005 rivolta dal capo del DFF al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione. Il documento, tuttavia, non portava in calce la firma del capo del DATEC. L'istruzione definitiva, sottoscritta da entrambi i consiglieri federali, non

¹⁶ Cfr. Boll. Uff. 2004 S 251 seg.

comportava la sanzione in questione. Il rappresentante della Confederazione ha presentato al Consiglio d'amministrazione di Swisscom entrambe le versioni, tanto più che le probabilità che entrasse in vigore quella che contemplava il ricorso a un'azione di responsabilità erano elevate.

In occasione degli incontri del 21 febbraio 2006, la CdG-N ha potuto stabilire che, nel frattempo, oltre al capo del DATEC, anche la maggior parte degli altri consiglieri federali consultati si distanziava dall'opportunità di un'azione di questo genere.

Dal punto di vista della legittimità giuridica di una tale minaccia, si nutrono seri dubbi sulla possibilità di citare una base anche lontanamente plausibile. Conformemente all'articolo 754 CO, un azionista che ha subito un danno può adire le vie legali, anche se in precedenza non ha espresso alcuna intenzione in merito. Un'azione di responsabilità ha tuttavia prospettive di successo solo se si verifica un danno e se l'attore è in grado di fornire la prova della colpa (violazione intenzionale o colposa di obblighi di diligenza) e di stabilire un nesso causale con la perdita subita.

Tenuto conto che per i suoi progetti di partecipazione in altre imprese (nella fattispecie in Eircom) Swisscom ha svolto impegnative e accurate analisi *due diligence* (in questo caso la totalità dei costi di progetto ammonta a circa 6 milioni di franchi) e ha fornito al proprietario le spiegazioni pertinenti sulla conformità, un'azione di responsabilità è lungi dall'essere giustificabile. Sta di fatto, comunque, che esiste una chiara sproporzione tra le basi, ampiamente insufficienti, sulle quali il Consiglio federale ha fondato le sue decisioni e le approfondite indagini svolte da Swisscom. Considerate le lacune del processo decisionale dell'Esecutivo, la sua minaccia di intentare un'azione di responsabilità appare come un atto intimidatorio che la CdG-N non può assolutamente approvare. Lo stupore della Commissione non può che aumentare se si considera che la possibilità di profferire una simile minaccia è stata suggerita proprio dal Dipartimento di giustizia e polizia.

4.9 Ripercussioni delle decisioni del Consiglio federale

Sulla base di quanto esposto nei numeri 4.6 e 4.7 è possibile affermare che, tenuto conto delle trattative allora in corso tra Swisscom e Eircom, il momento scelto dal Consiglio federale per modificare radicalmente gli obiettivi strategici non è certo stato il più opportuno. La sua decisione, tanto nella forma quanto nel contenuto, ha suscitato insicurezza nell'impresa, nel mercato borsistico e tra gli azionisti di minoranza.

La procedura scelta dall'Esecutivo, inoltre, ha avuto un effetto destabilizzante con ripercussioni a lunga scadenza. Il Consiglio federale si è discostato dai principi ribaditi e dalla prassi adottata fino a quel momento di fare una netta distinzione fra le proprie competenze e quelle del Consiglio d'amministrazione di Swisscom.

Il modo in cui il Consiglio federale ha annunciato il voltafaccia strategico ha minato la credibilità dell'impresa. Il 20 gennaio 2006, il direttore generale di Swisscom si è dimesso; il presidente del Consiglio d'amministrazione in carica farà altrettanto non appena giunto al termine del suo mandato (il 25 aprile 2006).

Tra le ripercussioni dirette delle istruzioni impartite dal Consiglio federale, figura l'annuncio dell'interruzione delle trattative per l'acquisizione dell'irlandese Eircom reso noto dal Consiglio d'amministrazione di Swisscom il 5 dicembre 2005. Dal

punto di vista strettamente giuridico, Swisscom avrebbe potuto ignorare le istruzioni del Consiglio federale. Un simile atteggiamento avrebbe tuttavia comportato notevoli incertezze per l'impresa e sarebbe stato difficile da sostenere a lungo, poiché il Consiglio federale avrebbe potuto modificare la composizione del Consiglio d'amministrazione e intimare un'altra volta al nuovo consesso di non dare seguito alle trattative con Eircom. In questa situazione, il Consiglio d'amministrazione non avrebbe potuto assumere la responsabilità di un acquisto né di fronte all'azienda, né di fronte a migliaia di collaboratori. La CdG-N ritiene che abbia agito con razionalità e senso di responsabilità.

5 La comunicazione delle decisioni del 23 novembre 2005 all'opinione pubblica

5.1 La cronologia degli avvenimenti dal punto di vista della strategia informativa

5.1.1 La preparazione della strategia informativa

Trattandosi di un oggetto delicato a livello borsistico, i servizi informazione del DATEC e del DFF sono stati implicati nel dossier Swisscom solo al momento della fase finale.

A partire dal 17 novembre 2005 i dipartimenti responsabili, ovvero il DATEC e il DFF, hanno elaborato congiuntamente l'informazione all'opinione pubblica sul documento di discussione. La comunicazione è stata preparata esclusivamente per il caso in cui il Consiglio federale avesse preso decisioni conformi al documento interlocutorio; cosa che poi non è avvenuta.

A livello di preparativi, in caso di cessione della partecipazione maggioritaria, la responsabilità dell'informazione incombeva al capo del DFF e in caso di mantenimento dello statu quo, al capo del DATEC. Il comunicato stampa è stato quindi redatto in due versioni. Sin dall'inizio era stabilito che il comunicato sarebbe stato diramato nell'orario di chiusura della borsa e che la conferenza stampa del Consiglio federale avrebbe avuto luogo giovedì 24 novembre 2005 verso le 11. Dal canto suo, Swisscom sarebbe stata informata nel corso di mercoledì pomeriggio.

Martedì 22 novembre 2005 il portavoce del Consiglio federale è stato informato sull'avanzamento dei lavori.

5.1.2 Le decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 in merito alla strategia informativa

Durante la seduta di riflessione, in merito alla strategia informativa il Consiglio federale ha deciso quanto segue:

- «1. al DFF spetta la responsabilità dell'informazione, ossia la comunicazione a Swisscom e all'opinione pubblica (a Swisscom subito e all'opinione pubblica il giorno seguente, prima dell'apertura delle borse); la conferenza stampa è fissata per le ore 11 del 24 novembre 2005;*

2. *subito dopo la seduta Swisscom sarà informata della privatizzazione e della distribuzione dei fondi propri; l'opinione pubblica sarà informata prima dell'apertura delle borse;*
3. *subito dopo la seduta Swisscom sarà informata delle istruzioni concernenti la rinuncia ad acquistare parti di imprese estere di telecomunicazione; l'opinione pubblica sarà informata solo dopo che sarà stato messo al corrente il Consiglio d'amministrazione;*
4. *nella notte tra il 23.11. e il 24.11.2005 il consigliere federale Merz fornirà informazioni dettagliate al presidente del Consiglio d'amministrazione di Swisscom sulle decisioni del Consiglio federale; il giorno seguente si intratterrà con il rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione; infine, il 24 novembre 2005 informerà l'opinione pubblica, mediante comunicato (e solo in merito alla privatizzazione) prima dell'apertura delle borse e alle 11 nel corso di una conferenza stampa.»*

5.1.3 Attuazione della strategia informativa e resoconti dei media

Martedì 22 novembre 2005

Il giorno precedente la seduta di riflessione del Consiglio federale e prima ancora che i capidipartimento prendano conoscenza del documento di discussione DATEC/DFE, il «Blick» ne pubblica le grandi linee: *«Nei dipartimenti del ministro delle infrastrutture Moritz Leuenberger e del ministro delle finanze Hans-Rudolf Merz si lavora, sotto pressione, a un documento interlocutorio concernente il mantenimento o la liquidazione della partecipazione di maggioranza in Swisscom. Merz vuole vendere, Leuenberger no».*

Giovedì 24 novembre 2005

Prima delle 7 di giovedì 24 novembre 2005 il Servizio dell'informazione del DFE dirama il comunicato stampa concernente la cessione della partecipazione maggioritaria. Per desiderio di Swisscom e in seguito a un colloquio tra la responsabile del Servizio e il capidipartimento, il testo non menziona l'istruzione sulla distribuzione dei fondi disponibili.

Alle 11, nel corso della conferenza stampa del Consiglio federale, il capo del DFE annuncia ai giornalisti anche l'ordine concernente la ridistribuzione dei fondi propri disponibili. In questa decisione è implicito il divieto di effettuare investimenti all'estero nella misura in cui il versamento dei fondi propri, combinato con la limitazione della capacità di indebitamento, rende impossibili partecipazioni di una certa ampiezza in imprese estere. Alcuni giornalisti si accorgono di questa correlazione (cfr. le spiegazioni relative al 25 novembre 2005).

Al termine della conferenza stampa, il capo del DFE si mette a disposizione di numerosi giornalisti che chiedono un'intervista. Alla fine della giornata (21.50) interviene in diretta nel corso della trasmissione «10 vor 10». Altrimenti, per tutto il giorno, solo il Servizio informazione del DFE risponde alle domande dei giornalisti su questo tema.

Alle 17, Radio DRS registra per la «Samstagsrundschau» un'intervista del capo del DFGP sull'iniziativa sull'internamento, pianificata prima della seduta di riflessione del Consiglio federale. L'embargo sull'intervista scade alle 11 di sabato 26 novembre 2005. Il capo del DFGP non solo si esprime in merito all'iniziativa sull'internamento, ma annuncia anche la decisione del Consiglio federale in merito a Swisscom, compresa l'istruzione della rinuncia all'acquisto di parti di imprese estere di telecomunicazione. E ciò nonostante il fatto che a quel momento il DFF, responsabile dell'informazione, non aveva ancora reso noto questo aspetto della decisione.

Venerdì 25 novembre 2005

Ad alcuni partecipanti alla conferenza stampa di giovedì 24 novembre 2005 non è sfuggito che la distribuzione agli azionisti dei fondi propri non utilizzati rendeva impossibile la strategia estera perseguita fino a quel momento da Swisscom. Il «Blick», ad esempio, scrive: «*La sera di mercoledì scorso, quando il ministro delle finanze Hans-Rudolf Merz ha informato il presidente del Consiglio d'amministrazione di Swisscom Markus Rauh dei piani di rinuncia del Consiglio federale, gli ha impartito anche l'istruzione seguente: «i fondi propri disponibili devono essere ridistribuiti agli azionisti mediante riacquisti di titoli e dividendi». In parole povere si volevano soldi! E si escludeva di investire fondi della Confederazione in operazioni finanziarie rischiose come quelle con l'irlandese Eircom o la danese TDC (Sunrise)*».

Nel corso della mattinata, anche giornalisti finanziari londinesi e agenzie stampa internazionali si rivolgono ai servizi informazione di diversi dipartimenti per informazioni e sono indirizzati al Servizio informazione del DFF.

Alle 11.30 una giornalista del «Tagesanzeiger» chiama la responsabile del Servizio dell'informazione del DFF, affermando di essere in possesso di un documento dal quale risulta che il Consiglio federale vieterebbe a Swisscom di effettuare investimenti all'estero; in caso contrario, l'Esecutivo minaccerebbe di intentare un'azione di responsabilità: il DFF può confermarlo? Dopo aver contattato il capo del Dipartimento e aver consultato le disposizioni giuridiche concernenti il mercato borsistico, il DFF conferma la notizia al «Tagesanzeiger»; il Servizio dell'informazione del DATEC è messo al corrente di questa dichiarazione.

Il portavoce del DFF conferma l'informazione anche ai microfoni di Radio DRS, che ha svolto la sua inchiesta e ha diffuso la notizia nel radiogiornale delle 12.30. Il portavoce del DFF conferma le circostanze anche a tutti i giornalisti che prendono contatto in seguito.

Nel corso di venerdì pomeriggio, dal canto suo, Swisscom conferma con un comunicato stampa l'ormai nota posizione del Consiglio federale in merito alla strategia estera di Swisscom e alla redistribuzione dei fondi propri disponibili.

Nei giorni seguenti i servizi informazione dei dipartimenti (DFF, DATEC, DFGP e DFI) si tengono al corrente delle richieste di interviste dei consiglieri federali. Le decisioni sono però prese dai consiglieri federali stessi.

Sabato 26 novembre 2005

In un'intervista a «Finanz und Wirtschaft», il capo del DFF si esprime sulle decisioni prese dal Consiglio federale, esponendone le motivazioni.

La menzionata intervista del capo del DFGP per la «Samstagsrundschau» è diffusa da Radio DRS alle 11.30. Il capo del Dipartimento, oltre alle questioni concernenti l'applicazione dell'iniziativa sull'internamento, spiega le decisioni prese dal Consiglio federale in merito a Swisscom.

Domenica 27 novembre 2005

«NZZ am Sonntag» pubblica un'intervista con il capo del DFF che parla delle decisioni del Consiglio federale e afferma che tutti i suoi colleghi hanno approvato le istruzioni impartite al rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione di Swisscom. Il capo del DFGP, dal canto suo, spiega le decisioni del Consiglio federale in un'intervista rilasciata alla «Sonntagszeitung».

Martedì 29 novembre 2005

Diversi giornali («L'Agefi», «La Liberté», «L'Impartial») pubblicano l'intervista del capo del DFI in merito alle decisioni del Consiglio federale.

Nel corso della trasmissione «10 vor 10» il capo del DATEC afferma che la decisione è stata oggetto di aspri dibattiti all'interno del Consiglio federale e che, ad ogni modo, non è stata presa all'unanimità. Aggiunge che all'interno del Consiglio federale non sempre è possibile raggiungere l'unanimità ma che, dal canto suo, si attiene alle decisioni prese. Per concludere, ricorda che si tratta ormai di concretizzare, d'intesa con il Consiglio d'amministrazione di Swisscom, la decisione concernente la strategia estera dell'impresa. D'altronde, il divieto non concerne tutte le trattative con l'estero; si riferisce infatti solo alle «grandi operazioni di acquisizione di altre imprese».

Mercoledì 30 novembre 2005

In un'intervista al «Blick», il capo del DATEC ribadisce che la decisione non è stata presa all'unanimità. Questa versione contraddice quella espressa dal capo del DFF nell'intervista del 27 novembre 2005 ricordata sopra.

Il capo del DFGP difende la decisione del Consiglio federale nel corso della trasmissione «Rundschau» della Televisione svizzera; nell'intervista che dura più di 11 minuti prende posizione in merito alla precisazione/relativizzazione espressa il giorno precedente dal capo del DATEC a proposito del divieto di investire all'estero. Il capo del DFGP sottolinea che la formulazione scelta dal Consiglio federale è chiara e che se ora si parla di compromessi è solo per fare in modo che nessuno perda la faccia. Osserva inoltre che se ritiene di non essere in grado di gestire l'impresa rinunciando a una strategia espansiva all'estero, la direzione di Swisscom può presentare le sue dimissioni: il Consiglio federale provvederà a sostituirla.

Giovedì 1° dicembre 2005

Nella pagina di politica interna il «Tagesanzeiger» titola: «*Blocher contraddice Leuenberger*». L'articolo riferisce le dichiarazioni contraddittorie dei consiglieri federali sulle decisioni dell'Esecutivo e sui dibattiti che le hanno precedute.

Venerdì 2 dicembre 2005

Il Consiglio federale prende posizione in favore di una «precisazione interpretativa» della sua decisione del 23 novembre 2005 concernente gli investimenti all'estero, ovvero in sintonia con la versione del capo del DATEC, contraddetta però dal capo del DFGP.

Il Consiglio federale conferma inoltre che la responsabilità dell'informazione spetta al DFF, come d'altronde già deciso il 23 novembre 2005: *«l'informazione concernente il presente dossier spetta ormai esclusivamente al DFF, al quale vanno indirizzate tutte le eventuali domande dei media»*.

Lunedì 5 dicembre 2005

In occasione di una seduta informativa concernente la revisione del diritto azionario, il capo del DFGP prende nuovamente posizione sul dossier Swisscom, contravvenendo ancora una volta alla decisione iniziale del Consiglio federale, ribadita il venerdì precedente.

Giovedì 8 dicembre 2005

La «Weltwoche» racconta i preparativi e lo svolgimento della decisione del 23 novembre 2005, riferendosi a documenti confidenziali.

5.2 Il Consiglio federale valuta la strategia informativa

Nel rapporto presentato l'11 gennaio 2006 a entrambe le Commissioni della gestione, il Consiglio federale valuta come segue il modo in cui sono state comunicate le sue decisioni del 23 novembre 2005:

L'informazione nell'ambito del dossier Swisscom si è rivelata difficile sotto due aspetti. Da un lato, il corapporto del DFGP non è stato integrato tempestivamente nella preparazione della strategia informativa. Dall'altro, l'importanza del dossier a livello borsistico impediva un'informazione rapida e completa. Come si è poi dimostrato, non ha senso comunicare «a singhiozzo» una decisione del Consiglio federale. Di norma, l'opinione pubblica deve essere informata immediatamente dell'intera decisione.

Il Consiglio federale ha affermato di aver osservato di propria iniziativa, nella sua procedura informativa, le prescrizioni in materia di diffusione al pubblico previste dal diritto borsistico (in particolare il principio della diffusione *ad hoc*), sebbene queste non si applicassero agli azionisti. Lo ha fatto anche su suggerimento della Borsa Svizzera SWX. Ha pertanto reso nota la decisione concernente la privatizzazione il 24 novembre 2005 prima delle 7.00. Parimenti, il DFF ha confermato ai singoli giornalisti la notizia del divieto di intervenire all'estero, trapelata prima del previsto. In tal modo si è voluto garantire che, una volta verificata la fuga, l'opinione pubblica disponesse della medesima informazione al più presto.

Il Consiglio federale intende dedicare maggiore attenzione alla comunicazione all'interno del Collegio e, nel caso di decisioni importanti che divergono dalle proposte presentate dai Dipartimenti responsabili, concordare le modalità di informazione. Il suo portavoce, inoltre, disporrà di un più ampio margine di manovra per il coordinamento dell'informazione. L'Esecutivo ha infine promesso di discutere sul tema nel corso del primo trimestre del 2006.

Nonostante tutto, il Consiglio federale ritiene che nel dossier in questione gli obiettivi informazione siano stati, di fatto, fundamentalmente raggiunti. Si trattava di mettere al corrente l'opinione pubblica e Swisscom e di avviare un cambiamento di strategia da parte di quest'ultima: nell'interesse del mantenimento del valore dell'impresa la sua strategia estera, che agli occhi dell'Esecutivo si stava facendo troppo rischiosa, andava corretta. Il Consiglio federale ritiene che questo obiettivo sia stato raggiunto, poiché Swisscom ha rinunciato di propria iniziativa a un'acquisizione. Si trattava inoltre di indicare per quale motivo i fondi propri in eccesso dovevano essere ridistribuiti agli azionisti e per quale motivo appariva necessario procedere al più presto a una privatizzazione. Secondo le considerazioni pubblicate dal Consiglio federale l'11 gennaio 2006, anche questo obiettivo è stato raggiunto.

5.3 La CdG-N valuta la strategia informativa

Indipendentemente dalle lacune che hanno caratterizzato la preparazione dell'informazione, la CdG-N deplora soprattutto il fatto che i membri del Governo non abbiano rispettato la decisione da loro stessi presa il 23 novembre 2005, secondo la quale la responsabilità in questo ambito incombeva al DFF. Ciò ha condotto a un'attuazione caotica e assolutamente incontrollata della strategia informativa del Consiglio federale. La CdG-N giudica inammissibile la maniera in cui alcuni suoi membri si sono espressi di fronte all'opinione pubblica, giungendo persino a contraddire i colleghi. In questo modo hanno minato alla base la credibilità dell'Esecutivo, tanto all'interno quanto all'esterno del Paese, e hanno esposto Swisscom al rischio di subire gravi danni.

La Commissione constata che il primo dei consiglieri federali a non aver rispettato la gerarchia informativa è stato il capo del DFGP. Rileva inoltre interpretazioni discrepanti, in seno all'Esecutivo, da un lato sulla durata di validità di questa gerarchia informativa e, dall'altro, sul momento in cui un singolo consigliere federale possa e debba esprimersi su una decisione e difenderla. È assolutamente necessario che il Consiglio federale trovi una linea comune in merito, così da evitare in futuro gli errori commessi in questa occasione.

Nella fattispecie il problema non doveva neppure porsi. Le decisioni prese dal Consiglio federale il 23 novembre 2005 contenevano infatti un elemento totalmente nuovo sulle partecipazioni in imprese estere. Proprio questo elemento è stato prima taciuto e poi, a causa della mancanza di chiarezza in proposito, interpretato e riferito diversamente. Va inoltre sottolineato che le decisioni prese dal Consiglio federale sulla strategia informativa (cfr. n. 5.1) sono state poco chiare e in parte contraddittorie. In particolare, non era chiaro quali fossero i contenuti da comunicare nel corso della conferenza stampa del 24 novembre 2005.

La CdG-N ricorda che la strategia informativa del Consiglio federale deve rispettare le disposizioni della Costituzione (art. 180 cpv. 2 Cost.), della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁷ e della relativa ordinanza (OLOGA)¹⁸. Sotto diversi punti di vista, i principi ivi sanciti sono stati, completa-

¹⁷ Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA, RS 172.010).

¹⁸ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA, RS 172.010.1).

mente o parzialmente, violati: l'articolo 10 capoverso 2 LOGA prescrive al Consiglio federale di informare in modo coerente sulle sue decisioni. L'articolo 23 OLOGA gli fornisce gli strumenti per mettere in atto una strategia informativa omogenea. Ai sensi del capoverso 4, il Consiglio federale può centralizzare l'informazione e la comunicazione presso un dipartimento. L'ente designato ha corrispondenti competenze di emanare istruzioni.

La Commissione considera pertanto che il principale responsabile del cattivo funzionamento della strategia informativa è il Consiglio federale stesso. Tuttavia ritiene anche necessario definire al più presto il ruolo del portavoce. Secondo l'articolo 10a LOGA, la funzione principale del portavoce è coordinare le attività di informazione tra l'Esecutivo e i dipartimenti. La Commissione lamenta la mancanza di una partecipazione attiva del portavoce, tanto al momento dell'elaborazione della strategia informativa da parte del Consiglio federale, tanto nei caotici, ulteriori svolgimenti. La sua influenza e la sua funzione consultiva in materia di comunicazione e coordinamento dell'informazione a livello di Collegio governativo appaiono marginali. Il suo ruolo nel Collegio governativo va pertanto istituzionalizzato e rafforzato.

Oltre alla responsabilità principale, che ricade sul Consiglio federale, occorre purtroppo constatare l'effetto molesto di un numero non indifferente di indiscrezioni. Le grandi linee del documento interlocutorio del 22 novembre 2005 erano conosciute al «Blick» prima ancora che i consiglieri federali ne prendessero atto. Il 25 novembre 2005 il «Tagesanzeiger» ha menzionato un documento dal quale emergevano tanto la decisione concernente gli investimenti all'estero quanto la minaccia di intentare un'azione di responsabilità. L'8 dicembre 2005, nel suo dettagliato resoconto degli avvenimenti, la «Weltwoche» si è fondata su documenti confidenziali. In seguito alla pubblicazione di questo articolo, la Cancelleria federale, su incarico del Governo, ha informato il Ministero pubblico della Confederazione di una possibile indiscrezione. Dopo i primi chiarimenti, il caso è sfociato in un'inchiesta formale di polizia giudiziaria. La CdG-N condanna aspramente queste indiscrezioni, che creano un serio pregiudizio alla credibilità del Consiglio federale come alla serietà del suo processo decisionale. La Commissione constata, a causa della ristrettissima cerchia a cui sono destinati i «documenti verdi», che le indiscrezioni provengono, con ogni probabilità, dai più vicini collaboratori dei consiglieri federali. La CdG-N confida nell'operato del Ministero pubblico della Confederazione, sperando che raggiunga risultati concreti, così che le indiscrezioni possano essere perseguite penalmente.

La Commissione rileva che Swisscom non è mai venuta meno alle sue responsabilità di informazione. Palesemente, in seno al Consiglio federale si nutriva qualche speranza che fosse l'azienda ad annunciare la decisione di rinunciare a partecipazioni in imprese estere di telecomunicazione. La CdG-N ha appurato che Swisscom si è premurata di stabilire se la poco chiara decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2005 costituiva un'informazione da diramare obbligatoriamente; ma non lo era. Sulla base di quanto esposto al numero 4, la CdG-N ritiene che Swisscom non poteva né doveva assumersi le responsabilità di informare; ha insistito a buon diritto affinché la decisione concernente la strategia estera fosse più approfonditamente motivata e beneficiasse di una «precisazione interpretativa».

6

Altre riflessioni di carattere giuridico

La CdG-N ha trattato dettagliatamente ai numeri 3 e 4 le questioni giuridiche determinanti. In particolare ha presentato il processo di controllo nell'ambito del quale il Consiglio federale definisce gli obiettivi strategici, ne verifica la realizzazione e, se del caso, prende le misure necessarie. La CdG-N ha constatato che, prendendo le decisioni del 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha trasgredito i principi (obiettivi strategici) e i procedimenti (processo iterativo per l'adattamento degli obiettivi strategici, processo di controlling istituzionalizzato per l'esame della conformità dei progetti agli obiettivi strategici) e ha interferito nell'ambito di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom, mentre fino ad allora aveva operato una netta distinzione tra decisioni di natura politica, di sua competenza, e decisioni di gestione aziendale, di competenza di quest'ultima. Per la sua formulazione assoluta, la decisione del Consiglio federale relativa al divieto di investire all'estero non era conforme alla LATC (cfr. n. 4.5).

Data questa constatazione e quelle di cui al numero 4, non è necessario approfondire la questione sotto il profilo della legislazione sulla società anonima. La CdG-N ritiene anche che considerare gli avvenimenti secondo un'ottica basata unicamente sul diritto privato non permetterebbe di tenere sufficientemente conto delle basi legali e dei processi che regolano i rapporti tra Swisscom e l'azionista di maggioranza.

Per quel che concerne il rispetto delle disposizioni pertinenti della legislazione sulle borse, le decisioni del Consiglio federale dovevano essere esaminate sotto l'aspetto del regolamento di quotazione della borsa svizzera SWX, in particolare delle disposizioni relative alla pubblicità ad hoc¹⁹. Tali disposizioni si applicano all'emittente e non all'azionista. Anche se la CdG-N ritiene che, nell'affare in questione, la comunicazione del Collegio governativo sia stata del tutto inadeguata (cfr. n. 5.3), dal punto di vista giuridico la questione di una violazione delle disposizioni di borsa da parte del Consiglio federale non si pone. Per quanto riguarda il comportamento di Swisscom, che invece è soggetta alle disposizioni di borsa, la CdG-N constata che la borsa svizzera SWX, che è l'istanza competente in materia, non ha avviato alcun procedimento contro Swisscom.

7

Valutazione complessiva

Una parte dell'opinione pubblica riconduce la vicenda delle decisioni del Consiglio federale del 23 novembre 2005 a problemi di comunicazione. Dal presente rapporto risulta tuttavia che i problemi hanno radici più profonde, che superano di gran lunga l'ambito della comunicazione.

Il 23 novembre 2005, senza un esame approfondito e senza disporre delle basi necessarie, il Consiglio federale ha preso la decisione di vietare a Swisscom di assumere partecipazioni in imprese estere di telecomunicazione. Così facendo il Consiglio federale non ha rispettato le condizioni e le procedure da lui stesso definite né gli obiettivi strategici in vigore. Per la sua forma assoluta, questo voltafaccia

¹⁹ Cfr. regolamento di quotazione del 24 gennaio 1996 della borsa svizzera SWX Swiss Exchange (di cui non esiste una versione italiana), capitolo 3, articolo 72 (obbligo di informare in caso di fatti suscettibili di influenzare i corsi [pubblicità ad hoc]).

strategico non era conforme alla LATC. Per quanto riguarda il divieto a Swisscom di assumere una partecipazione in Eircom, il Consiglio federale ha ignorato anche il processo di controlling in corso, volto a verificare la conformità della partecipazione agli obiettivi strategici. Il Consiglio federale ha pertanto effettuato la valutazione dei rischi di questa partecipazione senza esame approfondito e senza disporre di sufficienti basi decisionali.

Mosso da una fretta ingiustificata, il Consiglio federale ha preso una decisione repentina suscettibile di essere interpretata in vari modi, nonché tanto drastica da costringerlo poi a relativizzarla il 2 e il 21 dicembre 2005. Nonostante questa mancanza di chiarezza e nonostante il fatto che la responsabilità dell'informazione spettasse al DFF, alcuni consiglieri federali hanno commentato pubblicamente le decisioni del Collegio governativo, contraddicendosi. Comunicando in modo così irresponsabile, i membri del Consiglio federale hanno pregiudicato la credibilità del Governo, in Svizzera come all'estero, assumendo il rischio di danneggiare Swisscom. Combinando con l'istruzione la minaccia di un'azione di responsabilità nei confronti dei membri del Consiglio d'amministrazione e della direzione di Swisscom, il Consiglio federale ha sconfessato i dirigenti dell'azienda.

Al Consiglio federale si può dunque rimproverare di aver preso, il 23 novembre 2005, decisioni improvvise rispetto al processo di controllo precedente interferendo nel settore di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom.

Il comportamento del Consiglio federale è stato incoerente e contraddittorio nella forma come nel fondo. Le motivazioni delle decisioni mancavano di coerenza. La valutazione dei rischi effettuata il 23 novembre 2005 dal Consiglio federale, successivamente spiegata in vari modi, conteneva numerose contraddizioni.

Inoltre, il Consiglio federale, ignorando la struttura del bilancio dell'azienda, ha preso anche per quanto riguarda la distribuzione dei fondi propri disponibili di Swisscom (rapporto 60:40 tra capitale proprio e capitale di terzi) una decisione inapplicabile come quella relativa agli investimenti all'estero.

8 Conclusioni

8.1 Affidabilità degli obiettivi strategici della Confederazione

L'operato del Consiglio federale nel prendere la decisione del 23 novembre 2005 è tale da generare insicurezza sia nelle imprese alle quali la Confederazione assegna obiettivi strategici (Swisscom, La Posta, Ruag, Skyguide, FFS) sia negli azionisti di minoranza e sia nei diversi attori del mercato. È inaccettabile che la politica pesi sulle aziende della Confederazione al punto da far correre loro rischi supplementari perché procedure che mancano di trasparenza possono esercitare un'influenza determinante sulla direzione aziendale. Ne può risultare un'incapacità delle aziende della Confederazione di operare sul mercato oppure presso i partner negoziali. La chiara delimitazione tra responsabilità politica e responsabilità di gestione dell'azienda è stata messa in discussione.

L'affidabilità della politica è divulgata come finora negli obiettivi strategici assegnati a Swisscom per gli anni 2006–2009. Definendo ogni quattro anni obiettivi coerenti

e pubblicandoli, la Confederazione assicura la stabilità e la chiarezza necessarie per gli altri investitori.

Dopo gli avvenimenti del novembre 2005, la CdG-N invita il Consiglio federale a rispettare questo esplicito obiettivo di stabilità e di chiarezza. Il rapporto sulla gestione degli istituti e delle aziende della Confederazione²⁰ darà al Consiglio federale la possibilità di precisare come intende svolgere in futuro il ruolo di proprietario. La CdG-N ritiene che siano necessarie ulteriori misure per conferire a questo ruolo l'importanza che gli spetta e instaurare la fiducia nella gestione strategica delle aziende della Confederazione. Naturalmente questa esigenza della CdG-N concerne anche i rapporti con Swisscom.

Mozione:

La CdG-N incarica il Consiglio federale di definire chiaramente il ruolo di proprietario e la rappresentanza della Confederazione nelle aziende di cui detiene una partecipazione importante. Il Consiglio federale adotta le misure necessarie per assicurare l'affidabilità della sua gestione strategica e determina gli strumenti idonei a esercitare la sua influenza sugli organi delle aziende.

8.2 Verifica dello strumento dell'istruzione

In virtù dello statuto di Swisscom, la Confederazione ha il diritto di impartire istruzioni ai suoi rappresentanti nel Consiglio d'amministrazione. Gli avvenimenti del novembre 2005 hanno mostrato che il Consiglio federale ha voluto utilizzare questo diritto di impartire istruzioni per effettuare un voltafaccia strategico.

La CdG-N rimette in questione l'opportunità e l'efficacia dell'istruzione nella misura in cui questo strumento permette al Consiglio federale di intervenire nel settore di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom. L'istruzione pone il rappresentante della Confederazione in una posizione delicata in quanto rappresentante al tempo stesso del proprietario e dell'azienda. In virtù dell'articolo 762 CO, il rappresentante ha gli stessi diritti e gli stessi doveri degli altri membri del Consiglio d'amministrazione. L'istruzione non esonera il Consiglio d'amministrazione dall'obbligo di tutelare gli interessi dell'azienda. Prima del 23 novembre 2005, il Consiglio federale ha utilizzato lo strumento dell'istruzione con tanto riserbo da non aver mai impartito istruzioni formali ai suoi rappresentanti nel Consiglio d'amministrazione di Swisscom.

La CdG-N constata anche che le condizioni e le competenze relative all'istruzione non sono oggetto di nessuna disposizione vincolante. Il mandato del rappresentante della Confederazione del 15 aprile 2004 precisa unicamente che, per le questioni importanti, i capi del DFF e del DATEC danno un'istruzione formale e scritta se lo

²⁰ Il Consiglio federale elabora questo rapporto in risposta al postulato della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 13 settembre 2004 (04.3441) e alla mozione della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 15 febbraio 2005 (05.3003). La CdG-S si aspettava il rapporto per l'autunno 2005, ma l'AFF comunica che non è ancora finito.

chiedono il rappresentante della Confederazione nel Consiglio d'amministrazione o i responsabili dell'amministrazione.

La CdG-N constata inoltre che lo strumento dell'istruzione così come è previsto nello statuto di Swisscom approvato dal Consiglio federale è unico nel suo genere.

Se il Consiglio federale decide di mantenere questo strumento, è necessario precisare le condizioni e fissarle in maniera vincolate, tenendo conto degli interessi degli azionisti di minoranza.

In nessun caso il Consiglio federale può utilizzare l'istruzione per esercitare la sua influenza; per raggiungere questo scopo ha altri mezzi: l'adattamento degli obiettivi strategici o una decisione dell'Assemblea generale.

Raccomandazione 1:

La CdG-N invita il Consiglio federale a riesaminare il diritto di impartire istruzioni quale strumento che gli consente di esercitare un'influenza sulla sfera di competenza del Consiglio d'amministrazione di Swisscom. Se decide di mantenere tale strumento, è necessario disciplinarlo con norme precise, tenendo contemporaneamente conto degli interessi degli azionisti di minoranza.

8.3 Rispetto delle procedure e dei principi

La CdG-N ha constatato che i meccanismi e i procedimenti che regolano i processi di controllo per l'attuazione degli obiettivi strategici non erano familiari a tutti i consiglieri federali.

Raccomandazione 2:

La CdG-N invita il Consiglio federale a occuparsi a fondo dei procedimenti e dei meccanismi che regolano i processi di controllo per l'attuazione degli obiettivi strategici della Confederazione e a rispettarli nell'ambito della ricerca di decisioni politiche.

8.4 Chiarimento delle domande nell'ambito della comunicazione

La CdG-N giunge alla conclusione che il Consiglio federale deve preparare meglio la comunicazione, discutendone prima della fine di ogni seduta. La CdG-N ritiene anche che il portavoce del Consiglio federale debba essere coinvolto attivamente nei preparativi e debba potersi esprimere sulla chiarezza delle informazioni e sulla coordinazione della comunicazione. Ogni cambiamento rispetto al piano di comunicazione inizialmente definito operato durante la seduta del Consiglio federale deve essere discusso e convenuto in modo vincolante.

Il Consiglio federale deve accordarsi anche sulla definizione e sul carattere vincolante della funzione di responsabile del dispositivo di comunicazione. Deve rispettare le disposizioni legali in materia.

Il Consiglio federale deve pure convenire il modo di prevenire le indiscrezioni. I consiglieri federali devono far applicare in modo uniforme e conseguente le regole in materia nei rispettivi dipartimenti. Il collegio governativo deve decidere sulle misure da prendere in caso di indiscrezioni. Se decide di avviare un procedimento penale per il perseguimento di indiscrezioni, deve fare in modo che sia portato a termine.

Raccomandazione 3:

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere misure per migliorare la preparazione e la coordinazione e uniformare l'applicazione della sua politica d'informazione conformemente alle disposizioni legali. Il Consiglio federale deve definire il ruolo di responsabile del dispositivo di informazione. Inoltre deve fissare norme uniformi per la prevenzione e il perseguimento delle indiscrezioni.

9 Ulteriore procedura

La CdG-N trasmette il presente rapporto al Consiglio federale invitandolo a esprimere il suo parere entro il 17 luglio 2006. Lo invita anche a precisare le misure che intende adottare e entro quale termine intende applicare le raccomandazioni.

La procedura relativa alla mozione depositata dalla Commissione è retta dagli articoli 120–122 della legge sul Parlamento.

28 marzo 2006

In nome della
Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il presidente: Kurt Wasserfallen, consigliere nazionale

Il presidente della sottocommissione Swisscom,
Christian Waber, consigliere nazionale

Il segretario supplente delle Commissioni della gestione,
Martin Albrecht

