

# **Dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS) il 9 gennaio 2012: il Consiglio federale tra dimensione politica e competenze di vigilanza**

**Rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali**

del 15 marzo 2013

---

---

## L'essenziale in breve

*Il presente rapporto si occupa degli eventi che hanno portato alle dimissioni di Philipp Hildebrand, il 9 gennaio 2012, da presidente della Banca nazionale Svizzera (BNS). Cinque settimane prima, il 5 dicembre 2011, la presidente della Confederazione del 2011 aveva appreso per il tramite del consigliere nazionale Christoph Blocher che vi erano indizi che facevano sospettare che il presidente della BNS aveva effettuato transazioni bancarie potenzialmente problematiche. Dal canto suo, Blocher aveva ricevuto queste informazioni da tre avvocati e aveva ritenuto suo dovere informare la presidente della Confederazione. In seguito, quest'ultima si è occupata della questione assieme a rappresentanti dell'Amministrazione federale, a una delegazione ad hoc del Consiglio federale e infine a tutto il Collegio governativo. A partire dal 15 dicembre 2011, sono stati coinvolti il presidente della BNS e il Consiglio di banca<sup>1</sup>.*

*Per questa inchiesta, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno istituito un gruppo di lavoro composto da membri di entrambe le CdG. Le indagini hanno riguardato il comportamento dei membri del Consiglio federale e dei rappresentanti dell'Amministrazione federale nelle cinque settimane in rassegna; l'obiettivo era di analizzare le decisioni prese da queste persone dal profilo della legalità, dell'opportunità e dell'efficacia e di trarne insegnamenti per il futuro<sup>2</sup>.*

### **Assenza di base legale**

*Sulla base delle loro inchieste e in particolare di un parere giuridico che il professor Paul Richli aveva trasmesso al Consiglio federale il 15 febbraio 2012, le CdG sono giunte alla conclusione che la verifica delle transazioni bancarie del presidente della BNS fosse chiaramente di competenza della BNS stessa, e in particolare del Consiglio di banca, l'organo di vigilanza della banca. Parallelamente, le inchieste delle CdG hanno mostrato che la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione ad hoc del Consiglio federale non avevano esaminato a fondo la questione della ripartizione legale delle competenze tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca prima di ordinare i primi provvedimenti per controllare i conti bancari di Hildebrand. Le CdG ritengono che questo modo di procedere sia discutibile, anche se due fattori spiegano (almeno in parte) la decisione di agire senza verificare prima le basi legali:*

- *in un primo tempo, la presidente della Confederazione del 2011 ha chiaramente dato la priorità alla dimensione politica dell'affare. Temeva in effetti che un eventuale comportamento illegale del presidente della BNS potesse nuocere gravemente alla reputazione della Svizzera e alla credibilità della BNS. La preminenza della dimensione politica ha avuto come conseguenza che gli obblighi e le competenze legali del Consiglio federale in materia di vigilanza sulla BNS siano stati trascurati. I provvedimenti presi tra il 5 e il*

---

<sup>1</sup> N. 1.1; cfr. anche cronologia nell'allegato.

<sup>2</sup> N. 1.2

---

23 dicembre 2011 erano motivati da considerazioni politiche e non tenevano conto del quadro legale in materia di vigilanza<sup>3</sup>;

- le persone che hanno trasmesso a Blocher le informazioni relative alle transazioni del presidente della BNS minacciavano di informare anche i media se non accadeva niente a livello politico; di conseguenza, la presidente della Confederazione del 2011 era sottoposta a una certa pressione: bisognava verificare la veridicità delle accuse nei confronti di Hildebrand per chiarire la situazione<sup>4</sup>.

Le CdG constatano che i provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione ad hoc del Consiglio federale non si fondavano su una base legale e, di fatto, erano contrari al principio costituzionale di legalità secondo cui tutte le attività dello Stato necessitano di una base legale. Di conseguenza, le CdG chiedono al Consiglio federale di fare in modo che gli organi del controllo normativo preventivo esaminino la questione delle competenze legali con sufficiente anticipo e in modo adeguato, anche quando si tratta di affari urgenti di grande portata politica (raccomandazione 1)<sup>5</sup>. Le CdG ritengono inoltre che anche in situazioni straordinarie, il Consiglio federale debba lavorare con le sue delegazioni ordinarie e non con delegazioni ad hoc (raccomandazione 4)<sup>6</sup>.

Uno dei provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione del 2011 e della delegazione ad hoc è stato quello di incaricare il direttore e il vicedirettore del Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare, a titolo personale, i conti bancari privati di Hildebrand. Le inchieste delle CdG hanno rivelato che le basi legali del mandato non erano state oggetto di un esame approfondito: il mandato non si basava né sulla legge sul controllo delle finanze né sulla legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

La decisione di affidare un mandato a titolo personale non risolveva il problema dell'assenza di base legale. In effetti, secondo le CdG non si può staccare la funzione dalla persona, anche se il direttore e il vicedirettore del CDF hanno adempiuto il mandato a titolo privato. Inoltre, il fatto di affidare un mandato a rappresentanti del CDF era incompatibile con l'obbligo del CDF di rendere conto alla Delegazione delle finanze.

Le CdG sono soddisfatte che il CDF abbia riconosciuto a posteriori che il mandato era problematico e ne abbia tratto gli insegnamenti necessari. Inoltre, chiedono al Consiglio federale di non affidare più mandati personali a rappresentanti del CDF (raccomandazione 2) e di verificare, prima di affidare un mandato a un impiegato della Confederazione a titolo personale, se il mandato è compatibile con le sue funzioni. Nel dubbio, esso deve rinunciare ad affidare il mandato (raccomandazione 3)<sup>7</sup>.

3 N. 2.1

4 N. 2.2

5 N. 3.1

6 N. 4.1.4

7 N. 3.2

---

## **Valutazione della collaborazione e dei flussi di informazioni nel Consiglio federale e nell'Amministrazione federale**

*Le CdG sono giunte alla conclusione che il Collegio governativo avrebbe assolutamente dovuto essere coinvolto con maggiore anticipo: la presidente della Confederazione l'ha informato solo il 23 dicembre 2011 delle critiche mosse nei confronti del presidente della BNS e dei provvedimenti che erano stati già presi. Fino a quella data, il Collegio governativo non aveva potuto gestire il dossier e quindi nemmeno assumere la sua funzione di direzione collettiva<sup>8</sup>.*

*Le ricerche svolte dalle CdG hanno mostrato che la presidente della Confederazione del 2011 voleva verificare la veridicità delle accuse sollevate nei confronti del presidente della BNS prima di informare il Collegio governativo; anche il timore di indiscrezioni l'ha portata, in un primo tempo, a informare il minor numero di persone possibile. Le CdG ritengono che questa situazione sia inaccettabile; il governo svizzero deve essere in grado di gestire adeguatamente gli oggetti sensibili tempestivamente e nel rispetto della confidenzialità. Invitano quindi il Consiglio federale a dotarsi di un sistema di comunicazione migliore per gestire le situazioni particolari, ovvero semplice, rapido e sicuro (raccomandazione 8). Secondo le CdG, il Consiglio federale deve inoltre trovare il modo di lavorare in un clima di fiducia.*

*Per motivi di ordine tecnico, il modo in cui il Consiglio federale ha svolto la sua conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012 non garantisce inoltre la confidenzialità: almeno una parte dei telefoni utilizzati non erano securizzati. Di conseguenza, le CdG chiedono al Consiglio federale di prendere provvedimenti per garantire la confidenzialità delle conferenze telefoniche anche sotto l'aspetto tecnico (raccomandazione 8).*

*In generale, le CdG sono soddisfatte che la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione ad hoc del Consiglio federale abbiano fatto ricorso a specialisti dell'Amministrazione federale. Retroattivamente, occorre tuttavia rilevare che le risorse dell'Amministrazione non sono state utilizzate in modo ottimale, in particolare a causa del timore di indiscrezioni e dell'urgenza della situazione. In futuro, i membri del Consiglio federale dovranno cercare di coinvolgere meglio i collaboratori dell'Amministrazione federale anche nelle questioni sensibili o urgenti<sup>9</sup>.*

*Le CdG sottolineano in particolare che il coinvolgimento del direttore del Servizio informazioni della Confederazione – come anche del direttore e del vicedirettore del CDF – non era sostenuto da alcuna base legale. Inoltre, facendo ricorso a collaboratori dell'Amministrazione senza informarne i capi di dipartimento interessati, la presidente della Confederazione del 2011 ha violato il principio della divisione in dipartimenti. Infine, anche la Cancelleria federale è stata coinvolta troppo tardi – il 22 dicembre 2011 – e non ha quindi potuto assumere la sua funzione di stato maggiore del Consiglio federale prima di quella data. Per questi motivi, le CdG chiedono al Consiglio federale di coinvolgere la Cancelleria federale con sufficiente anticipo nella gestione delle situazioni straordinarie (raccomandazione 5)<sup>10</sup>.*

<sup>8</sup> N. 4.1

<sup>9</sup> N. 4.2

<sup>10</sup> N. 4.3

---

*Nell'ambito della presente inchiesta, le CdG si sono nuovamente occupate della qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale. Nel 2010, in occasione della loro inchiesta relativa al comportamento dell'autorità durante la crisi finanziaria, avevano già criticato il sistema di verbalizzazione delle sedute del Consiglio federale. Quest'ultimo ha in seguito introdotto dei cambiamenti: dal 1° gennaio 2011, le sedute del Consiglio federale devono essere oggetto di un «verbale allargato delle decisioni». Dal momento che questo nuovo sistema non ha soddisfatto le esigenze dell'alta vigilanza parlamentare, nel settembre 2012 la legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) è stata modificata: il nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA prevede l'obbligo integrale della forma scritta per tutte le deliberazioni e decisioni del Consiglio federale; precisa inoltre che il verbale delle sedute del Consiglio federale ne garantisce la tracciabilità e serve al Consiglio federale quale strumento di direzione<sup>11</sup>.*

*Su richiesta delle CdG, la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) ha esaminato i verbali delle sedute del Consiglio federale relativi alle dimissioni del presidente della BNS e ha trasmesso due di essi alle CdG. Sia la DelCG sia le CdG sono giunte alle conclusioni che i verbali erano molto brevi, in parte errati e lacunosi. Nel complesso le informazioni erano insufficienti. Di conseguenza, le CdG continuano a dubitare dell'adeguatezza dei verbali del Consiglio federale come strumento di direzione; ritengono inoltre che non consentano di capire quanto è stato deciso durante le sedute del Consiglio federale. Per questi motivi, invitano il Consiglio federale a presentare un rapporto scritto su come intende impostare il sistema di stesura dei verbali delle sue sedute per consentire la necessaria attuazione delle misure previste nel nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA (raccomandazione 6)<sup>12</sup>.*

### ***Valutazione della collaborazione e dei flussi di informazioni tra il Consiglio federale e i rappresentanti della BNS***

*Il primo contatto (telefonico) tra la presidente della Confederazione del 2011 e il presidente del Consiglio di banca della BNS ha avuto luogo soltanto il 22 dicembre 2011, ovvero oltre due settimane dopo il primo incontro tra la presidente della Confederazione del 2011 e il consigliere nazionale Christoph Blocher. Le CdG ritengono che la presidente della Confederazione avrebbe dovuto informare immediatamente e personalmente il presidente del Consiglio di banca delle voci di cui era venuta a conoscenza; in seguito avrebbe dovuto lasciare al presidente del Consiglio di banca (o al Consiglio di banca) la responsabilità di svolgere le inchieste del caso. In questo modo avrebbe rispettato la ripartizione legale dei compiti di vigilanza tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca. In particolare, la presidente (o la delegazione ad hoc del Consiglio federale) non avrebbe dovuto lasciare al presidente della BNS il compito di informare il presidente del Consiglio di banca; in*

<sup>11</sup> Questo nuovo articolo non è ancora entrato in vigore. Il Consiglio federale, che è incaricato di fissare la data di entrata in vigore, non l'ha ancora comunicata pubblicamente.

<sup>12</sup> N. 5.2.3

---

*questo modo la delegazione ad hoc non ha tenuto debitamente conto del problema della ricusa*<sup>13</sup>.

*Gli eventi sono precipitati il 5 gennaio 2012 quando sono venuti alla luce nuovi documenti che mettevano in discussione la credibilità del presidente della BNS e hanno portato il Consiglio di banca a suggerirgli, il 7 gennaio 2012, di dare le dimissioni. Domenica 8 gennaio 2012 il Consiglio federale ha tenuto una conferenza telefonica su questo tema. Prima di partecipare alla trasmissione Arena del 6 gennaio, la presidente della Confederazione del 2012 ha potuto consultare i nuovi documenti; li ha tuttavia restituiti al presidente del Consiglio di banca perché, considerate le circostanze, temeva di non poterne garantire la confidenzialità. Questa argomentazione non ha convinto le CdG. Il Collegio governativo non ha avuto accesso a questi documenti in occasione della conferenza telefonica, gli era quindi difficile valutare adeguatamente la situazione. Pensando di disporre ancora di tempo a sufficienza per raccogliere tutti i documenti necessari e farsi un'opinione fondata sulla raccomandazione di dimissioni formulata dal Consiglio di banca, ha rinviato l'esame del dossier all'11 gennaio 2012. Nel frattempo, il 9 gennaio 2012, il presidente della BNS ha dato le dimissioni.*

*Il Consiglio federale non ha quindi avuto la possibilità di prendere posizione prima delle dimissioni del presidente della BNS mentre, conformemente alla legge sulla Banca nazionale, è di sua competenza revocare o no dalle sue funzioni il presidente della BNS su proposta del Consiglio di banca. Nella fattispecie, il Consiglio di banca non ha fatto nessuna proposta in questo senso: ha utilizzato un altro sistema, ovvero ha raccomandato al presidente della BNS di presentare le dimissioni. Di conseguenza, le CdG invitano il Consiglio federale a verificare se la legge sulla Banca nazionale debba prevedere una disposizione che obblighi il Consiglio di banca a consultare il Consiglio federale prima di raccomandare al presidente della BNS di dimettersi o prima di proporre al Consiglio federale di revocarlo dalla sua funzione (raccomandazione 7)<sup>14</sup>.*

*Secondo le CdG, questo è l'unico aspetto che merita di essere verificato per quanto concerne la ripartizione legale dei compiti tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca: per il rimanente, le CdG ritengono che la ripartizione attuale sia adeguata, dal momento che tiene debitamente conto dell'indipendenza della BNS. Nel suo parere giuridico il professor Paul Richli è giunto alla stessa conclusione. Le CdG ritengono tuttavia che si debba rafforzare il coordinamento tra i diversi organi di vigilanza della BNS.*

*In generale, le CdG ritengono che i provvedimenti presi dal Consiglio federale nel settore della comunicazione pubblica siano stati adeguati. Sono soddisfatte che il Consiglio federale e la BNS abbiano coordinato l'azione e che il Consiglio federale abbia riconosciuto sin dall'inizio che la responsabilità in materia di comunicazione con il pubblico spettava alla BNS<sup>15</sup>.*

<sup>13</sup> N. 5.1

<sup>14</sup> N. 5.3

<sup>15</sup> N. 5.4

---

*Le CdG sono soddisfatte della rapidità con la quale il Consiglio di banca ha tratto i dovuti insegnamenti da questo affare adottando, il 9 marzo 2012, un nuovo regolamento più rigido per gli investimenti finanziari e le operazioni finanziarie svolte a titolo privato dai membri della Direzione della banca. Ritengono tuttavia che anche questo aspetto debba essere trattato nel regolamento di organizzazione della BNS sottoposto all'approvazione del Consiglio federale: a tal fine, chiedono al Consiglio federale di fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS imponga al Consiglio di banca di disciplinare le operazioni effettuate a titolo privato e attribuisca un ruolo adeguato al servizio di compliance della BNS (raccomandazione 9)<sup>16</sup>. Il professor Paul Richli ritiene inoltre che la delega di competenze all'interno della BNS sia soggetta a interpretazione. Basandosi su questa constatazione, le CdG invitano il Consiglio federale a fare in modo che il regolamento di organizzazione della BNS doti l'istituto di una struttura di vigilanza interna chiara e adeguata (raccomandazione 10)<sup>17</sup>.*

*Infine, nell'ambito della presente inchiesta, le CdG hanno identificato diversi problemi che avevano già segnalato al Consiglio federale dopo le inchieste del 2010 relative al comportamento delle autorità in occasione della crisi finanziaria e alla gestione da parte delle autorità federali della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia. Auspicano in particolare che:*

- gli organi di controllo preventivo della conformità al diritto esaminino la questione delle competenze legali con sufficiente anticipo e in modo adeguato;*
- il Collegio governativo assuma maggiormente la sua responsabilità di direzione collettiva;*
- la confidenzialità sia garantita al più alto livello dell'Amministrazione federale mediante soluzioni tecniche adeguate;*
- la Cancelleria federale sia coinvolta in modo appropriato negli affari del Consiglio federale;*
- il Consiglio federale migliori la gestione delle crisi;*
- i verbali delle sedute del Consiglio federale siano di migliore qualità.*

*Le CdG criticano fortemente il fatto che diversi problemi che aveva sollevato in occasione di precedenti inchieste non siano ancora stati risolti, sebbene il Consiglio federale lo avesse garantito.*

*Le CdG invitano il Consiglio federale a prendere posizione sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto entro il 29 maggio 2013.*

16 N. 6

17 N. 6

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>4848</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4856</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>4858</b>
1.1 Fattispecie	4858
1.2 Mandato d'inchiesta, procedura e competenze delle CdG	4859
1.2.1 Mandato d'inchiesta e procedura	4859
1.2.2 Competenze dell'alta vigilanza parlamentare sulla BNS	4860
<b>2 Problemi di fondo nel comportamento delle autorità</b>	<b>4861</b>
2.1 La priorità delle considerazioni politiche	4862
2.1.1 Timori per la reputazione della Svizzera e della BNS	4862
2.1.2 Preminenza della dimensione politica	4862
2.1.3 Conseguenze dell'approccio politico	4864
2.1.4 Valutazione delle CdG	4864
2.2 Timori di eventuali indiscrezioni	4865
2.2.1 Timori di una rivelazione ai media da parte degli informatori di Blocher	4865
2.2.2 Garanzia della confidenzialità nell'Amministrazione federale	4866
2.2.3 Valutazione delle CdG	4868
<b>3 Mancanza di competenza del Consiglio federale</b>	<b>4868</b>
3.1 Basi legali per indagare sulle transazioni bancarie del presidente della BNS	4868
3.1.1 Mancanza di un'analisi preliminare delle basi legali	4868
3.1.2 Competenze in materia di vigilanza	4870
3.1.3 Valutazione delle CdG	4874
3.2 Assenza di una base legale per affidare un mandato ai rappresentanti del CDF	4875
3.2.1 Mandato affidato dal presidente della Confederazione al direttore e al vicedirettore del CDF	4875
3.2.2 Forma del mandato personale	4876
3.2.3 Articolo 25 LOGA come base legale?	4878
3.2.4 Valutazione delle CdG	4878
<b>4 Problemi relativi alla collaborazione e al flusso di informazioni nel Consiglio federale e nell'Amministrazione federale</b>	<b>4880</b>
4.1 Informazione tardiva del Consiglio federale da parte della presidente della Confederazione/Base decisionale del Consiglio federale	4880
4.1.1 Situazione iniziale	4880
4.1.2 Motivi del coinvolgimento tardivo del Consiglio federale	4881
4.1.3 Parere del Consiglio federale sulla procedura scelta	4882
4.1.4 Parere delle CdG sul coinvolgimento del Consiglio federale	4884
4.2 Coinvolgimento di rappresentanti dell'Amministrazione federale	4886
4.2.1 Partecipazione indebita del direttore del Servizio informazioni della Confederazione	4886
4.2.2 Mancanza d'informazione a destinazione dei capi di dipartimento	4888

4.2.3 Coinvolgimento non ottimale dei rappresentanti dell'Amministrazione	4890
4.3 Coinvolgimento tardivo della Cancelleria federale	4892
<b>5 Problemi a livello di collaborazione e di flussi di informazioni tra il Consiglio federale e la BNS (presidenti della Direzione generale e del Consiglio di banca)</b>	<b>4894</b>
5.1 Nessun coinvolgimento diretto del Consiglio di banca prima del 22 dicembre 2011	4894
5.1.1 Contatti tra il 5 e il 22 dicembre 2011	4894
5.1.2 Motivi per cui la presidente della Confederazione e il presidente del Consiglio di banca hanno seguito procedure diverse	4895
5.1.3 Segno della ripartizione dei ruoli: l'esistenza di due mandati distinti	4896
5.1.4 Valutazione delle CdG	4898
5.2 Seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011	4900
5.2.1 Chiarimento della fattispecie	4900
5.2.2 Valutazione delle CdG	4902
5.2.3 Excursus: qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale	4903
5.3 Seduta del Consiglio federale dell'8 gennaio 2012 (conferenza telefonica)	4906
5.3.1 Nuovi sviluppi alla vigilia della seduta del Consiglio federale	4906
5.3.2 Valutazione delle CdG	4908
5.3.3 Conferenza telefonica del Consiglio federale dell'8 gennaio 2012	4911
5.3.4 Valutazione delle CdG	4913
5.4 Ripartizione dei compiti nella comunicazione al pubblico	4916
5.4.1 Cronologia delle misure prese	4916
5.4.2 Valutazione della CdG	4919
<b>6 Conclusioni</b>	<b>4920</b>
 <b>Allegati:</b>	
1 Cronologia degli eventi	4925
2 Elenco delle persone sentite	4945
3 Elenco delle raccomandazioni	4946

## Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
BNS	Banca nazionale svizzera
BRI	Banca dei regolamenti internazionali
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CET	Commissioni dell'economia e dei tributi
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche
CIP-S	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DelCG	Delegazione delle Commissioni della gestione
DelFin	Delegazione delle finanze
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
FSB	Consiglio di stabilità finanziaria
LBN	Legge federale del 3 ottobre 2003 sulla Banca nazionale svizzera (legge sulla Banca nazionale, RS 951.11)
LCF	Legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze, RS 614.0)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
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	Neue Zürcher Zeitung
OSRC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (RS 121.1)
PGF	Polizia giudiziaria federale
PwC	PricewaterhouseCoopers

RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
UFG	Ufficio federale di giustizia

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Fattispecie

Il 9 gennaio 2012 Philipp Hildebrand ha dato le dimissioni con effetto immediato da presidente della Banca nazionale svizzera (BNS).

Gli eventi che hanno portato alle dimissioni hanno avuto origine da transazioni private di dollari da parte della famiglia Hildebrand, in particolare dell'acquisto di mezzo milioni di dollari, il 15 agosto 2011 – vale a dire poco prima che la BNS annunciassero, il 6 settembre 2011, che avrebbe fissato un tasso di cambio minimo franco/euro.

Un collaboratore della banca incaricato di gestire il conto privato del presidente della BNS e di effettuare le operazioni a suo nome ha sottratto informazioni relative alle transazioni in questione che sono poi giunte al consigliere nazionale Christoph Blocher. Quest'ultimo ne ha parlato con la presidente della Confederazione del 2011 una prima volta il 5 dicembre 2011 e in altre due occasioni seguenti, sempre nel dicembre 2011.

Le informazioni erano particolarmente sensibili a livello politico. Se si fossero dimostrate vere e avessero evidenziato un comportamento reprovabile da parte del presidente della BNS, le conseguenze per la Svizzera e la BNS sarebbero state molto gravi, anche a livello internazionale.

Dal momento che l'autenticità delle informazioni non aveva potuto essere dimostrata chiaramente e che non era certo che le transazioni fossero illecite, l'allora presidente della Confederazione ha preso vari provvedimenti per chiarire la situazione. In un primo tempo, ha chiesto il sostegno di diversi esperti dell'Amministrazione federale. Il 15 dicembre 2011, ha convocato una delegazione *ad hoc* del Consiglio federale incaricandola di seguire l'avanzamento dei lavori. D'intesa con il presidente della BNS, che aveva nel frattempo messo al corrente delle critiche mosse nei suoi confronti, ha incaricato il direttore e il vicedirettore del Controllo federale delle finanze (CDF) di verificare, a titolo personale, le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS e dalla sua famiglia nel 2011.

Parallelamente, il presidente della BNS ha informato il presidente del Consiglio di banca della BNS, che è l'organo di vigilanza della BNS. Da parte sua, il presidente del Consiglio di banca ha incaricato la società di audit PricewaterhouseCoopers (PwC) di esaminare i conti bancari privati del presidente della BNS. Il 21 dicembre 2011 sia il direttore e il vicedirettore del CDF sia la PwC sono giunti alla conclusione che sul piano legale non si poteva rimproverare nulla al presidente della BNS, dal momento che la transazione del 15 agosto 2011 non era stata ordinata da lui ma da sua moglie. Il Consiglio di banca e il Consiglio federale si sono occupati dei risultati delle inchieste rispettivamente il 22 e 23 dicembre 2011. Entrambi hanno rinnovato la fiducia al presidente della BNS.

Il 23 dicembre 2011, la BNS ha pubblicato un comunicato stampa nel quale ha informato brevemente sui risultati delle due inchieste e ha precisato che il Consiglio di banca aveva rinnovato la fiducia al presidente della BNS.

Dal momento che le informazioni hanno suscitato l'interesse dei media e del pubblico, la BNS ha dovuto tenere una conferenza stampa il 5 gennaio 2012 per fornire maggiori informazioni sull'affare.

Poco prima, il consulente alla clientela del presidente della BNS aveva trasmesso all'avvocato di quest'ultimo un'e-mail di cui, al momento delle due inchieste, si ignorava sia l'esistenza che il contenuto. Il 6 gennaio 2012, a seguito della richiesta del presidente della BNS circa eventuali altri documenti pertinenti, il consulente alla clientela ha trasmesso all'avvocato del presidente della BNS un documento supplementare sino ad allora sconosciuto.

Le nuove informazioni hanno spinto il Consiglio di banca a raccomandare al presidente della BNS, il 7 gennaio 2012, di dare le dimissioni ritenendo che la credibilità del presidente della BNS fosse seriamente compromessa e che le dimissioni fossero inevitabili. Ciò nonostante, non ha comunque constatato violazioni delle disposizioni legali o del regolamento della BNS.

L'8 gennaio 2012, in una seduta straordinaria del Consiglio federale, la presidente della Confederazione del 2012 ha informato il Consiglio federale sugli ultimi sviluppi dell'affare.

Il giorno successivo Hildebrand ha dato le dimissioni<sup>18</sup>.

## **1.2 Mandato d'inchiesta, procedura e competenze delle CdG**

### **1.2.1 Mandato d'inchiesta e procedura**

In seguito agli eventi di cui sopra, le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso, il 27 gennaio 2012, di svolgere un'inchiesta sulle circostanze che hanno portato alle dimissioni del presidente della Banca nazionale svizzera (BNS). A questo scopo, hanno istituito un gruppo di lavoro (di seguito: gruppo di lavoro BNS) composto di membri delle due CdG<sup>19</sup>.

Le CdG hanno definito l'oggetto dell'inchiesta nel seguente modo:

«Le CdG esaminano il comportamento del Consiglio federale e delle unità amministrative interessate in relazione alle informazioni sui conti bancari di Hildebrand fornite dal consigliere nazionale Christoph Blocher e agli eventi successivi (fino alle dimissioni di Hildebrand da presidente della BNS).

Pongono l'accento sul controllo della legittimità, della pertinenza e dell'efficacia della gestione della crisi da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. L'inchiesta ha lo scopo di trarre i dovuti insegnamenti per eventuali casi simili in futuro.

<sup>18</sup> La cronologia dettagliata degli eventi è disponibile nell'allegato.

<sup>19</sup> Il gruppo di lavoro BNS comprendeva i seguenti membri: il consigliere agli Stati Paul Niederberger (presidente; presidente della CdG-S), la consigliera nazionale Corina Eichenberger (vicepresidente), i consiglieri agli Stati Peter Föhn, Claude Hêche, Hans Hess, René Imoberdorf, Claude Janiak, Werner Luginbühl e Markus Stadler e i consiglieri nazionali Ruedi Lustenberger (presidente della CdG-N), Max Binder, Ida Glanzmann-Hunkeler, Rudolf Joder, Maria Bernasconi e Franziska Teuscher.

Se lo ritengono necessario per valutare la gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, indagano anche sulle interazioni tra il Consiglio federale e altri attori (in particolare il Consiglio di banca e la Direzione generale della BNS, il consigliere nazionale Christoph Blocher e i media).»

Tra il 14 febbraio e il 14 marzo 2013, il gruppo di lavoro BNS si è riunito 13 volte e ha sentito 14 persone<sup>20</sup>. Ad eccezione dei verbali delle sue sedute, il Consiglio federale ha fornito al gruppo di lavoro tutti i documenti necessari. L'ha informato nei dettagli su come a suo parere si sono svolti gli eventi in una cronologia dei fatti (fino al 23 dicembre 2011) preparata dall'allora segretario generale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), una cronologia allestita a posteriori dalla Cancelleria federale e due note informative del segretario generale del Dipartimento federale delle finanze (DFE).

In base al suo statuto d'indipendenza, la BNS dispone di un'autonomia molto ampia ed è sottoposta solo parzialmente all'alta vigilanza parlamentare. Questo punto sarà approfondito nei capitoli seguenti. Ciò nonostante, la BNS e i suoi rappresentanti sentiti dal gruppo di lavoro hanno pienamente collaborato con le CdG, sostenendo apertamente le loro inchieste e rispondendo a tutte le domande.

Anche il consigliere nazionale Christoph Blocher si è mostrato disponibile a partecipare all'inchiesta spiegando al gruppo di lavoro come si sono svolti gli incontri con la presidente della Confederazione del 2011. Il comportamento di un deputato non sottostà all'alta vigilanza parlamentare e di conseguenza le CdG non dovevano giudicare il comportamento di Blocher: la sua audizione serviva unicamente a stabilire i fatti.

In base ai suoi diritti d'informazione, la Delegazione delle Commissioni della gestione (DelCG) è stata incaricata dalle CdG di chiedere al Consiglio federale di fornirle i verbali delle sedute interessate e i relativi documenti. Dopo aver analizzato i documenti e aver proceduto a diverse audizioni<sup>21</sup>, la DelCG ha trasmesso al gruppo di lavoro le informazioni essenziali<sup>22</sup>.

Le CdG e la DelCG hanno avuto accesso a tutti i documenti in possesso del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale; per quanto possano giudicare, sono state informate in modo esaustivo.

## **1.2.2                    Competenze dell'alta vigilanza parlamentare sulla BNS**

Conformemente all'articolo 99 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999<sup>23</sup> (Cost.), la BNS è una banca centrale indipendente che conduce una politica monetaria nell'interesse generale del Paese; inoltre, «è amministrata con la collaborazione e sotto la vigilanza della Confederazione». La legge federale del 3 ottobre 2003<sup>24</sup> sulla Banca nazionale svizzera (legge

<sup>20</sup> Cfr. nell'allegato l'elenco delle persone sentite.

<sup>21</sup> La DelCG ha sentito il capo del DFGP, il capo del DDPS, il direttore del SIC, il direttore di fedpol e il segretario di Stato del DFAE.

<sup>22</sup> La DelCG ha trasmesso al gruppo di lavoro BNS il verbale della seduta del Consiglio federale del 23.12.2011.

<sup>23</sup> RS 101

<sup>24</sup> RS 951.11

sulla Banca nazionale, LBN) concretizza l'indipendenza della BNS come pure la partecipazione e la vigilanza della Confederazione.

L'attuale regolamento di vigilanza sulla BNS è stato esaminato in modo approfondito dal professor dr. iur. Paul Richli all'inizio del 2012<sup>25</sup>. Il Consiglio federale gli aveva affidato il mandato il 25 gennaio 2012.

Richli giunge in particolare alla conclusione che le disposizioni generali della Costituzione federale e della legge del 13 dicembre 2002<sup>26</sup> sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl) in materia di alta vigilanza parlamentare non si applicano alla BNS. Valgono unicamente le disposizioni della legge sulla Banca nazionale<sup>27</sup>.

La LBN prevede un solo strumento di alta vigilanza: nell'articolo 7 capoverso 2 primo periodo stabilisce che la BNS «presenta annualmente all'Assemblea federale un resoconto sull'adempimento dei suoi compiti giusta l'articolo 5». Ogni anno in primavera le CdG si occupano del resoconto assieme a rappresentanti della Direzione generale della BNS.

Secondo le CdG, anche il modo in cui il Consiglio federale svolge le competenze in relazione alla BNS attribuitegli dalla LBN spetta all'alta vigilanza parlamentare<sup>28</sup>. Tali competenze sono tuttavia limitate a causa dell'indipendenza della BNS<sup>29</sup>.

In questo contesto, le CdG hanno limitato consapevolmente la loro inchiesta al comportamento del Consiglio federale e delle unità amministrative interessate. Quando è stato necessario per valutare la gestione dell'affare, si sono occupate anche delle interazioni tra le autorità di cui sopra e la BNS. L'inchiesta non ha invece riguardato il comportamento del presidente della BNS né quello della BNS in quanto tale.

## 2 Problemi di fondo nel comportamento delle autorità

Come hanno constatato le CdG nella loro inchiesta, due elementi hanno fortemente influenzato il comportamento dei consiglieri federali e dei rappresentanti dell'Amministrazione federale, ma anche, in una certa misura, quello dei rappresentanti della BNS interessati dall'affare. Si tratta, da un lato, della priorità delle considerazioni politiche e, dall'altro, del timore di eventuali fughe di notizie. Il presente capitolo si occupa dapprima a grandi linee di questi due aspetti, considerata la loro importanza fondamentale in questo affare. Essi saranno poi ripresi nei capitoli seguenti.

<sup>25</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli del 15.2.2012 concernente la regolamentazione attuale in materia di vigilanza e le garanzie costituzionali d'indipendenza della BNS (parere giuridico del prof. Paul Richli; solo in tedesco).

<sup>26</sup> RS 171.10

<sup>27</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, n. marg. 138, pag. 41; cfr. anche parere giuridico dell'11.1.2010 intitolato «Vigilanza e alta vigilanza sulla Banca nazionale svizzera», pag. 11, dei prof. Georg Müller e Stefan Vogel all'attenzione delle CdG (parere giuridico dei prof. Georg Müller e Stefan Vogel; solo in tedesco).

<sup>28</sup> Parere giuridico dei prof. Georg Müller e Stefan Vogel, pag. 10 seg.; articolo del prof. Georg Müller intitolato «Nur beschränkte Aufsicht über die Nationalbank» pubblicato sulla *Neue Zürcher Zeitung* il 12.1.2012, pag. 20.

<sup>29</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, n. marg. 138 segg., pag. 41 segg.

## 2.1 La priorità delle considerazioni politiche

### 2.1.1 Timori per la reputazione della Svizzera e della BNS

Il 5 dicembre 2011 la presidente della Confederazione del 2011 ha immediatamente percepito la dimensione politica dei sospetti, quando è stata informata dal consigliere nazionale Christoph Blocher delle transazioni bancarie potenzialmente problematiche del presidente della BNS. In effetti, un suo comportamento illegale avrebbe danneggiato gravemente la reputazione della BNS e della Svizzera, a livello nazionale e internazionale. La collaborazione della BNS con altre banche centrali e con organizzazioni internazionali come il Fondo monetario internazionale (FMI) avrebbe potuto essere pregiudicata.

Inoltre, poco tempo prima, il DFAE e la presidente della Confederazione si erano impegnate sulla scena internazionale a favore della nomina del presidente della BNS alla presidenza del Consiglio di stabilità finanziaria<sup>30</sup>. Il 6 novembre 2011 era stato eletto vicepresidente. In questo contesto, un'eventuale danno alla reputazione della Svizzera e della BNS sarebbe stato ancora più grave.

### 2.1.2 Preminenza della dimensione politica

In occasione delle audizioni da parte delle CdG, la presidente della Confederazione del 2011 e le responsabili del DFF e del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) hanno chiaramente messo in primo piano la dimensione politica delle accuse: secondo loro, questo spiega anche l'intervento della presidente della Confederazione e i successivi lavori della delegazione *ad hoc* del Consiglio federale istituita il 15 dicembre 2011<sup>31</sup>.

Nella sua audizione la presidente della Confederazione del 2011 ha spiegato alle CdG che «questa informazione non mi è parsa in primo luogo come una questione giuridica ma come una questione che riguardava l'immagine e la credibilità del Paese. Di conseguenza, in quanto presidente della Confederazione, ho ritenuto mio dovere esaminare la plausibilità dell'informazione [...]»<sup>32</sup>. O: «Non si tratta di un affare giuridico, ma altamente politico [trad.]»<sup>33</sup>. Inoltre, a suo parere, il consigliere Christoph Blocher si è rivolto a lei perché auspicava che le accuse in questione

<sup>30</sup> Fondato dai Paesi del G20, il Consiglio di stabilità finanziaria raggruppa i rappresentanti delle autorità di vigilanza e delle banche centrali di 24 Paesi. Il segretariato è a Basilea, nella sede della Banca dei regolamenti internazionali (BRI).

<sup>31</sup> Cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012 (audizione di Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011), pag. 3 segg.

<sup>32</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 4. «Cette information ne m'est pas apparue au premier chef comme une question juridique mais plutôt comme une question qui touchait l'image et la crédibilité du pays. Par conséquent, en tant que présidente de la Confédération, j'ai estimé de mon devoir d'examiner la plausibilité de l'information [...]»; o: «[...] il s'agissait d'une question politique et non d'une question juridique.» (Es handelte sich um eine politische und nicht um eine rechtliche Frage.) *Ibid.* pag. 10.

<sup>33</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 16. Si è espressa nello stesso senso a pagina 10 dello stesso verbale.

fossero verificate a livello politico<sup>34</sup>. In occasione della sua audizione, Blocher ha spiegato alle CdG che aveva ritenuto, in qualità di consigliere nazionale, di doversi rivolgere in primo luogo al Consiglio federale e non al Consiglio di banca della BNS<sup>35</sup>.

Anche il presidente della Confederazione del 2011 ha ritenuto che il consigliere nazionale Christoph Blocher avesse preso la giusta decisione rivolgendosi a lei<sup>36</sup>.

Considerati i rischi che l'affare rappresentava per la reputazione e la credibilità della Svizzera e della BNS, la presidente della Confederazione del 2011 ha ritenuto suo dovere verificare le informazioni che aveva ricevuto dal consigliere nazionale Christoph Blocher per confermarle o inficiarle. Per questo motivo ha in seguito incontrato Blocher una seconda e una terza volta. In seguito la presidente della Confederazione ha preso altri provvedimenti<sup>37</sup> che verranno trattati in seguito nel presente rapporto.

Occorre inoltre precisare che i rappresentanti dell'Amministrazione federale e successivamente i capi del DFF e del DFGP e il Collegio governativo<sup>38</sup> hanno sostenuto la presidente della Confederazione del 2011 nella sua idea che la questione era eminentemente politica.

Dopo che la presidente della Confederazione del 2011 era stata informata dal consigliere nazionale Christoph Blocher e aveva già effettuato indagini, la responsabile del DFF – implicata nel dossier a partire dal 15 dicembre 2011 – ha anch'essa ritenuto che fosse sua responsabilità politica agire come ha poi fatto e garantire la stabilità dell'istituzione della BNS<sup>39</sup>. L'approccio politico del capo del DFF si riflette anche nella sua volontà di affidare il controllo delle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS a un organo indipendente cui il Parlamento desse

34 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011), pag. 9; verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012). Queste dichiarazioni contraddicono quelle del consigliere nazionale Christoph Blocher a proposito del suo primo incontro con la presidente della Confederazione, il 5.12.2011: «Ich wisse nicht, ob dies der Bundesrat oder der Bankrat tun müsse.» [Non so se questo affare sia di competenza del Consiglio federale o del Consiglio di banca.] (verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012 [consigliere nazionale Christoph Blocher], pag. 17).

35 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 16

36 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 10

37 Cronologia nell'allegato

38 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione), pag. 12: «Der Bundesrat war sich bewusst, dass es sich hier um eine politische Frage handelte (...).» [Il Consiglio federale era cosciente che si trattava di una questione politica (...)].

39 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012), pag. 18. *ibid.*, pag. 20: «Das Ganze hat am 5. Dezember 2011 begonnen, bis Frau Sommaruga und ich einbezogen wurden, war es schon der 15. Dezember 2011. Verschiedene Weichen waren schon gestellt. Es wäre möglich gewesen, hier noch etwas rückgängig zu machen. Es war richtig, die Abklärungen fortzuführen.» [Tutto è iniziato il 5 dicembre 2011, ma la signora Sommaruga e io stessa siamo state informate solo il 15 dicembre. Diversi provvedimenti erano già stati presi e sarebbe stato controproducente ritornare su quanto era già stato fatto. La decisione di proseguire le indagini era corretta.]

piena fiducia<sup>40</sup>. Anche il capo del DFGP ha dichiarato alle CdG che questo punto era essenziale<sup>41</sup>.

Nella sua seduta del 23 dicembre 2011, il Collegio governativo è stato informato dell'incontro tra la presidente della Confederazione del 2011 e il consigliere nazionale Christoph Blocher, come pure dei provvedimenti presi dalla presidente e dalla delegazione *ad hoc*, senza mettere in discussione le informazioni. Ha quindi confermato implicitamente l'approccio politico seguito dalla presidente e dalla delegazione *ad hoc*<sup>42</sup>.

### **2.1.3 Conseguenze dell'approccio politico**

Vista la dimensione esclusivamente politica attribuita all'affare, né i rappresentanti dell'Amministrazione federale, né i capi del DFF e del DFGP, né il Collegio governativo si sono occupati, prima delle dimissioni del presidente della BNS il 9 gennaio 2012, della questione della competenza del Consiglio federale in materia<sup>43</sup>.

Le inchieste delle CdG hanno evidenziato che, in un primo tempo, i consiglieri federali interessati e i rappresentanti dell'Amministrazione federale non hanno affrontato – o lo hanno fatto in modo molto vago – la questione dell'obbligo legale del Consiglio federale di esercitare la vigilanza sul presidente della BNS in simili casi.

In una fase successiva, vale a dire a partire dal 23 dicembre 2011, il Consiglio federale ha sottolineato esplicitamente che il Consiglio di banca era l'autorità di vigilanza della BNS<sup>44</sup>. Nel suo comunicato stampa del 4 gennaio 2012, il Consiglio federale ha spiegato che i provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione *ad hoc* erano fondati sulla responsabilità del Consiglio federale in quanto autorità incaricata di nominare il presidente della BNS.

Solo nella sua seduta dell'11 gennaio 2012, il Consiglio federale ha deciso di affidare a un esperto giuridico esterno l'incarico di delimitare le competenze tra il Consiglio federale e il Consiglio di banca in relazione alla vigilanza sulla BNS<sup>45</sup>.

### **2.1.4 Valutazione delle CdG**

Riassumendo, si constata che la presidente della Confederazione del 2011, i capi del DFF e del DFGP, i rappresentanti dell'Amministrazione interessati e, da ultimo, il Collegio governativo non hanno ritenuto problematico agire in base a considerazioni politiche senza cercare di chiarire o approfondire la questione delle competenze

<sup>40</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 19. In seguito il direttore e il vicedirettore del CDF sono stati incaricati di procedere personalmente al controllo.

<sup>41</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale), pag. 34

<sup>42</sup> In particolare verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012 (Ueli Maurer, consigliere federale), pag. 14

<sup>43</sup> La questione della competenza della presidente della Confederazione e del Consiglio federale e quella delle basi legali della loro azione sono trattate nel capitolo 3.

<sup>44</sup> Comunicato stampa del Consiglio federale del 4.1.2012

<sup>45</sup> Cfr. nota 7

legali in materia di vigilanza sulla BNS<sup>46</sup>. Le persone di cui sopra hanno affrontato gli aspetti legali solo puntualmente, per esempio quando si sono chieste se una transazione di divise effettuata a titolo privato dal presidente della BNS costituisca o meno una fattispecie penale dell'insider trading. Esse non hanno inoltre più modificato il loro approccio dopo il 16 dicembre 2011, data in cui il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS ha menzionato per la prima volta la competenza del Consiglio di banca in materia di vigilanza e ha chiesto che quest'ultimo confermasse il mandato affidato al direttore e al vicedirettore del Controllo federale delle finanze (CDF)<sup>47</sup>. Nel capitolo 3 del presente rapporto verrà esaminato se la procedura seguita dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione *ad hoc* era legale.

## **2.2 Timori di eventuali indiscrezioni**

### **2.2.1 Timori di una rivelazione ai media da parte degli informatori di Blocher**

Nel corso del loro secondo incontro, che ha avuto luogo il 13 dicembre 2011, il consigliere nazionale Christoph Blocher ha indicato alla presidente della Confederazione del 2011 che i tre avvocati che l'avevano informato sulle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS intendevano informare anche i media. Nell'interesse del Paese Blocher li avrebbe dissuasi<sup>48</sup>.

La presidente della Confederazione del 2011 si è così trovata di nuovo tra due fuochi: da un lato era a conoscenza di accuse presunte (non dimostrate) nei confronti del presidente della BNS – senza verificarle le era impossibile considerare le accuse prive di fondamento, in particolare perché Blocher, in qualità di ex consigliere federale e di consigliere nazionale, era una persona affidabile e perché le aveva precisato che conosceva personalmente due dei tre avvocati in questione<sup>49</sup> – e d'altra parte Blocher le aveva indicato che i suoi informatori potevano rivelare ai media le accuse nei confronti del presidente della BNS. Il 13 dicembre 2011 non vi erano garanzie che Blocher avesse definitivamente dissuaso i suoi informatori dal contattare i media, anzi: il 5 dicembre 2011, Blocher aveva già informato la presidente della Confederazione del 2011 che bisognava fare in fretta perché vi erano seri indizi secondo cui i suoi informatori ritenevano la situazione inaccettabile e pensavano di

<sup>46</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 10, dichiarazione di Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011: «[...] il ne s'agissait pas pour moi de surveiller la BNS. Il s'agissait de pouvoir examiner les comptes de M. Hildebrand et de sa famille et de savoir s'il avait agi conformément aux usages moraux.». [Non si trattava per me di vigilare sulla BNS. Si trattava di poter esaminare i conti di Hildebrand e della sua famiglia e di sapere se avesse agito secondo le consuetudini morali.]. Cfr. anche pag. 11

<sup>47</sup> Cronologia nell'allegato

<sup>48</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 5 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011) e verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 27 (Christoph Blocher, consigliere nazionale)

<sup>49</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 5. Blocher ha fornito pochi dettagli riguardo ai suoi informatori; ha tuttavia confermato di conoscere personalmente alcuni di loro e di fidarsi di loro, cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 23 (Christoph Blocher, consigliere nazionale).

informare la stampa se «non accadeva niente»<sup>50</sup>. Secondo la presidente della Confederazione, le informazioni in questione erano molto delicate: «L'affare era sensibile e doveva rimanere assolutamente segreto per evitare di sconvolgere la Svizzera con voci infondate» [trad.]<sup>51</sup>.

Dal momento che gli informatori del consigliere nazionale Christoph Blocher potevano rendere pubbliche in ogni momento le accuse nei confronti del presidente della BNS, la presidente della Confederazione del 2011 e i rappresentanti dell'Amministrazione presenti all'incontro del 13 dicembre 2011 hanno ritenuto che bisognava invitare Blocher a dimostrare il più rapidamente possibile le accuse affinché potessero essere verificate dall'Amministrazione federale<sup>52</sup>.

Dopo il secondo incontro con Blocher, il rischio era ancora reale per la presidente della Confederazione, ma anche da ultimo per la BNS e il suo presidente, di veder pubblicate le informazioni in questione prima che fossero verificate. Di conseguenza, anche la delegazione *ad hoc* ha ritenuto che le transazioni bancarie dovessero essere verificate al più presto<sup>53</sup>.

### **2.2.2 Garanzia della confidenzialità nell'Amministrazione federale**

Al timore che i tre informatori di Blocher potessero mettersi in contatto con i media si è aggiunto quello di indiscrezioni dovute all'aumento del numero di persone a conoscenza delle presunte transazioni bancarie: «[...] sapevamo che l'informazione poteva arrivare alla stampa man mano che la cerchia delle persone in suo possesso si ampliava.»[trad.]<sup>54</sup>.

Per questo motivo la presidente della Confederazione del 2011 ha limitato di proposito il numero di persone informate: la Cancelleria federale è stata informata solo

<sup>50</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 18 (Christoph Blocher, consigliere nazionale)

<sup>51</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 6

<sup>52</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 5 e 8. La presidente della Confederazione del 2011 ha indicato alle CdG che, optando per una procedura rapida, era stata forse influenzata dal fatto che intendeva chiudere il dossier prima della fine del suo mandato.

<sup>53</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 33 segg. (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>54</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 8 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

poco prima della seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011<sup>55</sup> e i rappresentanti dell'Amministrazione presenti ai due incontri con Blocher non sono stati autorizzati a informare il loro capo di dipartimento – DFGP e Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) – del loro coinvolgimento nel dossier<sup>56</sup>.

Secondo le CdG, il fatto che la presidente della Confederazione del 2011 abbia informato tardi il Consiglio federale si spiega anche con la preoccupazione di garantire la confidenzialità<sup>57</sup>. I membri del Consiglio federale sono stati invitati alla seduta del 23 dicembre 2011 senza che fosse comunicato loro l'ordine del giorno e senza che fosse fornito loro un documento scritto prima della seduta<sup>58</sup>. Hanno dovuto inoltre depositare il loro telefono cellulare prima della seduta<sup>59</sup>. La presidente della Confederazione del 2011 non intendeva convocare una seduta straordinaria prima di quella del 23 dicembre 2011 (data di riserva per le sedute ordinarie), dal momento che una simile decisione avrebbe attirato l'attenzione<sup>60</sup>.

In questo contesto, il capo del DDPS ha spiegato alle CdG che la trattazione di un dossier da parte del Consiglio federale senza la partecipazione dei più stretti collaboratori dei capi di dipartimento spesso non è possibile: di conseguenza, secondo lui, il Consiglio federale in quanto collegio non ha praticamente una sfera privata<sup>61</sup>.

55 Interrogata dalle CdG sul perché la Cancelleria federale non era stata coinvolta prima, Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011 ha dato la seguente risposta: «Je n'ai pas vu l'intérêt d'élargir encore le cercle des personnes au courant de la rumeur. Je ne voyais pas en quoi la Chancellerie fédérale pouvait être utile, à un stade précoce. [...] Vous avez posé la question du secret: il me paraissait vital que rien ne filtre, et de resserrer donc au maximum le cercle des personnes informées de la recherche et de l'enquête, ce jusqu'à ce que les choses soient claires. A partir du moment où elles l'ont été, la délégation a souhaité informer le Conseil fédéral et la Chancellerie est devenu importante pour la communication du Conseil fédéral.» [Non ho visto l'interesse ad ampliare ulteriormente la cerchia delle persone al corrente di queste voci. Non vedevo in che modo la Cancelleria federale potesse essere utile a uno stadio precoce [ ... ] Avete posto la domanda sul segreto: mi sembrava vitale che non trapelasse nulla e che la cerchia delle persone informate della ricerca e dell'inchiesta fosse limitata al massimo fintanto che la situazione non fosse chiara. A partire dal momento in cui lo è stata, la delegazione ha voluto informare il Consiglio federale e la Cancelleria è diventata importante per la comunicazione del Consiglio federale]. Cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 14 segg.

56 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 30

57 Cfr. nota 29 (ultima parte). Nella sua audizione, il capo del DFGP ha affermato: «Man wollte – bis die Situation geklärt war – den Kreis der Informierten so klein wie möglich halten.» [Il nostro scopo era di limitare per quanto possibile il numero di persone informate fintanto che la situazione fosse chiara], cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 36 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale).

58 A partire da metà mattinata, i membri del Consiglio federale avevano la possibilità di consultare, presso la Cancelleria federale, la *speaking note* della presidente della Confederazione del 2011. Cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 7 (audizione di Corina Casanova, cancelliera della Confederazione) e parere del Consiglio federale del 21.1.2013.

59 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 10 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

60 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 15 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

61 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 14 (Ueli Maurer, consigliere federale)

### 2.2.3 Valutazione delle CdG

Il timore che le accuse nei confronti del presidente della BNS fossero rese pubbliche – sia da parte degli informatori di Blocher sia da parte dei rappresentanti delle autorità federali coinvolte – prima di essere state verificate ha messo sotto pressione la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc*. Più il tempo passava, più il Consiglio federale rischiava di dover rispondere pubblicamente delle accuse senza aver potuto stabilire i fatti e senza poter reagire in modo adeguato.

## 3 Mancanza di competenza del Consiglio federale

Conformemente al principio di legalità sancito nell'articolo 5 capoverso 1 Cost., tutte le attività dello Stato si fondano su una base legale. Nella fattispecie, bisogna chiedersi se le attività dei rappresentanti della Confederazione – in particolare della presidente della Confederazione del 2011, della delegazione *ad hoc* e di Grüter e Huissoud<sup>62</sup> (che erano stati incaricati dalla presidente della Confederazione di indagare sulle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS) – si fondavano su una base legale sufficiente.

Il presente capitolo riguarda il periodo compreso tra il 5 e il 23 dicembre 2011, vale a dire il periodo durante il quale la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* si sono occupate del dossier. A partire dal 23 dicembre 2011, la BNS ripreso in mano l'affare.

I capitoli 4 e 5 esaminano in che misura non sono state prese disposizioni che sarebbero state opportune.

### 3.1 Basi legali per indagare sulle transazioni bancarie del presidente della BNS

#### 3.1.1 Mancanza di un'analisi preliminare delle basi legali

Nelle audizioni che hanno effettuato, le CdG hanno cercato di capire se la questione delle competenze legali del Consiglio federale nei confronti della BNS era stata precedentemente chiarita. Hanno inoltre esaminato i documenti ricevuti e hanno constatato che nessuno di essi conteneva un'analisi scritta delle disposizioni legali relative alla ripartizione delle competenze tra il Consiglio di banca e il Consiglio federale<sup>63</sup>.

Le audizioni delle CdG non hanno peraltro permesso di stabilire chiaramente se e in che misura la presidente della Confederazione del 2011, i rappresentanti dell'Amministrazione coinvolti e la delegazione *ad hoc* hanno affrontato la questione delle

<sup>62</sup> Grüter e Huissoud sono rispettivamente il direttore e il vicedirettore del CDF. La presidente della Confederazione del 2011 ha affidato loro un mandato a titolo personale. Cfr. cronologia nell'allegato.

<sup>63</sup> È una delle ragioni per cui il Consiglio federale, dopo le dimissioni del presidente della BNS, ha incaricato il prof. Paul Richli di chiarire questa questione giuridica, come ha confermato la presidente della Confederazione del 2012 nella sua audizione. Quest'ultima ha inoltre spiegato che, se fosse stato possibile tornare indietro, si sarebbe dovuto riflettere se il dossier non poteva o non doveva essere trasmesso al Consiglio di banca (cfr. verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 19).

competenze legali del Consiglio federale nell'ambito dell'esame dei sospetti nei confronti del presidente della BNS. Nella sua seduta del 23 dicembre 2011, il Consiglio federale non ha discusso se i provvedimenti presi dalla Confederazione si fondavano su una base legale.

Le CdG hanno chiesto alla presidente della Confederazione del 2011 se aveva fatto chiarire internamente la questione delle competenze del Consiglio federale; la presidente ha risposto che aveva chiesto al direttore dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) di chiarire il quadro giuridico<sup>64</sup>. Ha inoltre dato le seguenti spiegazioni: «È evidente che la Confederazione nominando il presidente del direttorio, ha una certa responsabilità, ma in questo affare non ho ritenuto che il mio ruolo e il ruolo del Consiglio federale fossero di vigilare sulla banca. [...] Non era compito nostro vigilare sulla BNS – che non era interessata in quanto tale, ma per una questione di reputazione – [...] si trattava di una questione politica e non di una questione giuridica».[trad.]<sup>65</sup>

Le CdG hanno ricevuto risposte diverse alla domanda se le competenze del Consiglio federale erano state affrontate nella prima seduta della delegazione *ad hoc* del 15 dicembre 2011. Il capo del DFGP ha risposto affermativamente, spiegando che la delegazione *ad hoc* aveva deciso all'unanimità di chiarire essa stessa la situazione e di non lasciare il compito al Consiglio di banca; la delegazione *ad hoc* non ha tuttavia appurato se esisteva una base legale specifica sulla quale essa stessa e la presidente della Confederazione del 2011 potevano fondare la loro azione<sup>66</sup>.

Da parte sua, il capo del DFF ha affermato che la delegazione *ad hoc* non aveva discusso se spettasse alla presidente della Confederazione del 2011 o al Consiglio di banca incontrare il consigliere nazionale Christoph Blocher<sup>67</sup>. Dopo che Blocher si era rivolto alla presidente della Confederazione e dal momento che le accuse nei confronti del presidente della BNS avevano una dimensione politica, i due capi di cui sopra avevano ritenuto all'epoca che spettasse alla delegazione *ad hoc* esaminare più in dettaglio le accuse<sup>68</sup>. Né il capo del DFGP né la delegazione *ad hoc* avevano incaricato il direttore dell'UFG di esaminare la questione delle competenze dal profilo giuridico<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 10 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011). Il direttore dell'UFG si è limitato a verificare in modo dettagliato, su richiesta della presidente della Confederazione, l'eventuale responsabilità penale del presidente della BNS, non si è invece chiesto se il Consiglio federale aveva la competenza di avviare le inchieste che hanno fatto seguito (cfr. n. 4.2.3).

<sup>65</sup> *Ibid.* «Il est évident que la Confédération nomme le président du directoire et, en conséquence, a une certaine responsabilité, mais dans cette affaire je n'ai pas considéré que mon rôle et le rôle du Conseil fédéral était de surveiller la banque. [...] Il ne nous appartenait pas de surveiller la BNS – qui n'était pas concernée en tant que telle, sinon pour une question de réputation – [...] il s'agissait d'une question politique et non d'une question juridique.»

<sup>66</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 33 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>67</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 18 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012)

<sup>68</sup> Verbale delle sedute del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 18 seg. (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012) e del 4.5.2012, pag. 33 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>69</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 35 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

L'ex segretario generale del DFAE ha informato le CdG che la presidente della Confederazione del 2011 aveva già affrontato con lui la questione delle competenze del Consiglio federale prima del 6 dicembre 2011. Ha affermato che entrambi erano giunti rapidamente alla conclusione seguente: «l'Esecutivo – vale a dire il Consiglio federale – è solo indirettamente competente, dal momento che spetta in primo luogo al Consiglio di banca e non al Consiglio federale esercitare la vigilanza sul presidente della BNS. Ciò nonostante, Blocher si è rivolto alla presidente della Confederazione e, secondo Calmy-Rey, era importante proteggere il Consiglio federale: in questo senso era indispensabile conoscere i fatti» [trad.]<sup>70</sup>.

Il direttore dell'UFGP ha dichiarato che era nell'ordine delle cose porsi la domanda sulle competenze. Ha inoltre dato le seguenti spiegazioni: «un'analisi delle basi legali ha tuttavia mostrato chiaramente che il Consiglio federale, in qualità di organo di nomina e di vigilanza, era assolutamente competente dal profilo giuridico; inoltre, quale organo di nomina, aveva naturalmente una responsabilità politica, anche se il Consiglio di banca è interessato e il Consiglio federale può prendere determinate decisioni solo su proposta del Consiglio di banca» [trad.]. Tuttavia, né esso stesso né l'UFG<sup>71</sup> hanno approfondito la questione della responsabilità politica del Consiglio federale<sup>72</sup>.

Hildebrand ha spiegato alle CdG che, in occasione dell'incontro del 15 dicembre 2011, nessuno aveva affrontato la questione della competenza del Consiglio di banca o del Consiglio federale di far luce su questo affare<sup>73</sup>.

Riassumendo, le CdG sono giunte alla conclusione che i provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione *ad hoc* tra il 5 e il 23 dicembre 2011 per esaminare le critiche avanzate nei confronti del presidente della BNS non poggiavano su una base legale specifica.

### 3.1.2 Competenze in materia di vigilanza

Anche se i membri della delegazione *ad hoc* hanno dichiarato, a volte esplicitamente, nel corso delle loro audizioni che non si erano riferiti a nessuna base legale in materia di vigilanza per fondare la loro azione, è essenziale affrontare la questione della ripartizione delle competenze per quanto concerne la vigilanza esercitata sulla

<sup>70</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 5 (ex segretario generale del DFAE): Es sei ihnen «relativ schnell klar [gewesen], dass die Exekutive, d. h. der Bundesrat, nur indirekt zuständig ist, weil die Überwachung des Nationalbankpräsidenten primär dem Bankrat und nicht dem Bundesrat zusteht. Tatsache war aber, dass Herr Blocher die Bundespräsidentin informiert hatte. Frau Calmy-Rey war es wichtig, den Bundesrat zu schützen. Um dies tun zu können, [...] war es unabdingbar, zuerst die Fakten zu kennen.»

<sup>71</sup> L'UFG non ha approfondito questa questione in particolare perché la presidente della Confederazione del 2011 aveva espressamente chiesto al direttore dell'UFG di non coinvolgere altre persone; verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 20 (direttore dell'UFG).

<sup>72</sup> *Ibid.*: «Eine Analyse der Rechtsgrundlagen machte aber klar, dass der Bundesrat als Wahl- und Aufsichtsorgan rechtlich durchaus kompetent ist. Als Wahlorgan steht der Bundesrat natürlich auch politisch im Fokus, auch wenn der Bankrat dazwischengeschaltet ist und verschiedene Entscheide des Bundesrates nur auf Antrag des Bankrates zustande kommen.»

<sup>73</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 5 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

BNS. In particolare, occorre verificare a posteriori se una base legale conferiva effettivamente al Consiglio federale la competenza di prendere misure di vigilanza.

### **Competenze generali in materia di vigilanza**

Su mandato del Consiglio federale, il professor Paul Richli ha presentato un parere giuridico nel quale analizza la regolamentazione che disciplina attualmente la vigilanza esercitata sulla BNS<sup>74</sup>. In questo parere, Richli giunge alla conclusione che la LBN attribuisce i compiti di vigilanza e di controllo esclusivamente al Consiglio di banca (art. 42 cpv. 1 LBN<sup>75</sup>). Richli precisa che si tratta del compito principale del Consiglio di banca<sup>76</sup>.

Il Consiglio federale ha inoltre la competenza di nominare e revocare – su proposta del Consiglio di banca – i membri della Direzione generale (art. 43 cpv. 2 e art. 45 cpv. 1 LBN) e sei membri del Consiglio di banca (art. 39 cpv. 1 e art. 41 cpv. 3 LBN). Infine, anche l'Assemblea generale della BNS ha competenze in materia di vigilanza<sup>77</sup>.

### **Competenze in materia di vigilanza all'interno della BNS**

Anche se, secondo la LBN, spetta di principio al Consiglio di banca esercitare la vigilanza all'interno della BNS, il regolamento di organizzazione della Banca nazionale svizzera del 14 maggio 2004<sup>78</sup>, sottoposto all'approvazione del Consiglio federale, affida compiti di vigilanza a determinati organi della BNS. L'alta vigilanza sulla gestione è ad esempio affidata alla Direzione generale allargata<sup>79</sup>, in particolare per quanto concerne il rispetto delle leggi, degli statuti, dei regolamenti e delle direttive (*compliance*)<sup>80</sup>. Il regolamento affida inoltre alcuni compiti di vigilanza al Comitato di verifica del Consiglio di banca<sup>81</sup>: quest'ultimo coadiuva il Consiglio di banca in particolare in materia di osservanza delle leggi e delle disposizioni di regolazione<sup>82</sup>.

### **Disposizioni relative alle operazioni finanziarie effettuate a titolo privato dai membri della Direzione generale**

Nel momento in cui il presidente della BNS ha effettuato le transazioni bancarie in questione, era in vigore il regolamento del 16 aprile 2010 sulle transazioni personali con strumenti finanziari dei membri della Direzione generale allargata della BNS<sup>83</sup>.

<sup>74</sup> Cfr. nota 7

<sup>75</sup> Art. 42 cpv. 1 LBN: «Il Consiglio di banca sorveglia e controlla la gestione degli affari della Banca nazionale, segnatamente nell'ottica dell'osservanza della legge, dei regolamenti e delle istruzioni». L'art. 10 cpv. 2 lett. i del regolamento di organizzazione della Banca nazionale svizzera del 14 maggio 2004 precisa il mandato nel seguente modo: «[Il Consiglio di banca] esercita l'alta vigilanza sull'attività d'affari da parte della Direzione generale allargata, in particolare per quanto riguarda l'osservanza di leggi, statuti, regolamenti e direttive (*compliance*)»].

<sup>76</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, pag. 24, n. marg. 74

<sup>77</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, pag. 31, n. marg. 99

<sup>78</sup> RS 951.153

<sup>79</sup> Quest'ultima si compone di tre membri della direzione della BNS e di loro supplenti.

<sup>80</sup> Art. 10 cpv. 2 lett. i del regolamento di organizzazione della BNS

<sup>81</sup> Si compone di tre membri del Consiglio di banca.

<sup>82</sup> Art. 11 cpv. 2 del regolamento di organizzazione della BNS (primo periodo)

<sup>83</sup> Da allora il regolamento è stato sostituito dal regolamento del 9 marzo 2012 relativo agli investimenti finanziari e alle operazioni finanziarie effettuati a titolo privato dai membri della Direzione generale della Banca.

Questo regolamento stabiliva i limiti relativi alle operazioni in questione<sup>84</sup> per evitare i conflitti d'interesse e l'abuso di informazioni e, di conseguenza, per proteggere la reputazione della BNS<sup>85</sup>.

L'articolo 3 del regolamento riguardava le operazioni autorizzate: il capoverso 2 citava in particolare l'acquisto e la vendita di divise e di banconote estere per viaggi privati e per l'acquisizione personale di patrimonio non finanziario e prevedeva limiti in materia<sup>86</sup>. Infine, l'articolo 4 riguardava l'abuso di informazioni privilegiate da parte dei membri della Direzione generale allargata.

### **Competenze del Consiglio federale in materia di vigilanza**

Nel capitolo dedicato alla vigilanza del Consiglio federale sulla BNS, Richli menziona l'articolo 7 capoverso 1 LBN<sup>87</sup>. Il capoverso in questione comprende i tre elementi seguenti:

1. «La Banca nazionale esamina periodicamente con il Consiglio federale la situazione economica, la politica monetaria e le questioni di attualità della politica economica della Confederazione.»
2. «Il Consiglio federale e la Banca nazionale s'informano vicendevolmente delle loro intenzioni prima di prendere importanti decisioni di politica economica e monetaria»
3. «Il rapporto annuale di gestione e il consuntivo annuale sono sottoposti per approvazione al Consiglio federale prima di essere presentati all'Assemblea generale.»

Inoltre, il Consiglio federale ha la competenza di nominare, su proposta del Consiglio di banca, i membri della Direzione generale e i loro supplenti<sup>88</sup>. Designa inoltre il presidente e il vicepresidente della Direzione generale<sup>89</sup>. Può inoltre, su proposta del Consiglio di banca, revocare dalle sue funzioni un membro della Direzione generale o un supplente per la durata del suo mandato se quest'ultimo non adempie più le condizioni necessarie per l'esercizio del suo mandato o se ha commesso una colpa grave<sup>90</sup>.

L'analisi delle competenze in materia di nomina e di revoca mostra che queste ultime rispondono a due condizioni: in primo luogo, il Consiglio federale può nominare o revocare dalle proprie funzioni un membro solo su proposta del Consiglio di banca; in secondo luogo, considerando che un membro della Direzione generale

<sup>84</sup> Art. 1 cpv. 1

<sup>85</sup> Art. 1 cpv. 2

<sup>86</sup> In particolare art. 6 cpv. 2 lett. c (gestione passiva delle divise).

<sup>87</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, pag. 32, n. marg. 103 segg.

<sup>88</sup> Art. 43 cpv. 2 LBN. Secondo Richli, queste competenze – intese in senso ampio – fanno parte delle competenze del Consiglio federale in materia di vigilanza (parere giuridico del prof. Paul Richli, pag. 42, n. marg. 144).

<sup>89</sup> Art. 43 cpv. 3 LBN

<sup>90</sup> Art. 45 cpv. 1 LBN

deve rispondere a determinati criteri<sup>91</sup>, prima di nominare o revocare dalle proprie funzioni una persona il Consiglio federale deve verificare che tutti i criteri stabiliti nella legge siano rispettati o al contrario che non lo siano più.

La limitazione dei motivi di revoca prevista dalla LBN mira a rafforzare l'indipendenza dei membri della Direzione generale della BNS<sup>92</sup>; i criteri sono peraltro stati inaspriti nel quadro della revisione della LBN<sup>93</sup>.

Richli ha infine indicato che l'Assemblea federale, il Consiglio federale e l'Assemblea generale della BNS, in qualità di organi di vigilanza della BNS, devono coordinare i loro lavori in una certa misura<sup>94</sup>.

### **Analisi della ripartizione dei compiti di vigilanza. Sintesi**

L'analisi delle basi legali mostra chiaramente che la BNS e i suoi organi hanno la competenza legale di vigilare sulle transazioni effettuate dal presidente della BNS.

Per quanto concerne l'alta vigilanza, occorre sottolineare che il Consiglio di banca, conformemente alle sue competenze, ha emanato regole di comportamento che il presidente della BNS è tenuto a rispettare quando procede a transazioni bancarie a titolo privato<sup>95</sup>.

Il 16 dicembre 2011, il presidente del Consiglio di banca si è basato sulle competenze di cui sopra per affidare il controllo delle transazioni bancarie alla società PwC; dal momento che quest'ultima non ha constatato nessuna violazione del regolamento, il Consiglio di banca ha dichiarato, il 23 dicembre 2011, di sostenere il presidente della BNS.

Anche il presidente del Consiglio di banca ha spiegato alle CdG che, dal suo punto di vista, era chiaro sin dall'inizio che il Consiglio di banca – per il tramite del suo presidente – aveva la competenza di esaminare l'affare e che di conseguenza non aveva giudicato utile chiarire la questione delle responsabilità in materia<sup>96</sup>.

Secondo le CdG, la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* non potevano fondarsi sul diritto di revoca di cui dispone il Consiglio federale in virtù della LBN per incaricare il direttore e il vicedirettore del CDF di chiarire l'affare.

<sup>91</sup> «Possono essere elette nella Direzione generale personalità di reputazione irreprensibile e con conoscenze affermate nel campo delle questioni monetarie, bancarie e finanziarie. Esse devono inoltre possedere la cittadinanza svizzera ed essere domiciliate in Svizzera» (art. 44 cpv. 1 LBN). E: «I membri della Direzione generale non possono svolgere un'altra attività economica, né rivestire cariche ufficiali nella Confederazione o in un Cantone. Il Consiglio di banca può ammettere eccezioni se l'assunzione del mandato è nell'interesse dell'adempimento dei compiti della Banca nazionale» (art. 44 cpv. 2, LBN).

<sup>92</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, pag. 26, n. marg. 82

<sup>93</sup> *Ibid.*; FF 2002 5572 seg.

<sup>94</sup> Parere del prof. Paul Richli, pag. 44 e 67, n. marg. 156 e 240

<sup>95</sup> La questione della conformità al regolamento delle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS non è di competenza dell'alta vigilanza parlamentare. Ciò nonostante, sia il direttore e il vicedirettore del CDF sia la società PwC sono giunte alla conclusione che le transazioni bancarie in questione non erano contrarie al regolamento. Le ulteriori verifiche del Consiglio di banca e della presidente della Confederazione del 2012 hanno confermato questo parere.

<sup>96</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 26 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

Anche se il Consiglio federale può revocare dalle sue funzioni un membro della Direzione generale della BNS e deve esaminare i motivi di un'eventuale revoca, non bisogna dimenticare che il Consiglio di banca, per motivi legati all'indipendenza della BNS, esercita una funzione di vigilanza e deve dapprima depositare una proposta di revoca motivata all'attenzione del Consiglio federale. In caso di comportamento sbagliato di un membro della Direzione generale, il Consiglio di banca dovrebbe in un primo tempo verificare se i criteri che hanno portato alla nomina sono ancora rispettati – prima, se del caso, di depositare una proposta di revoca all'attenzione del Consiglio federale.

Secondo le informazioni di cui dispongono le CdG, il Consiglio di banca non ha preso in considerazione di depositare una simile proposta alla fine del 2011, dopo aver preso conoscenza dei risultati delle verifiche effettuate dalla PwC e dalla direzione del CDF. Avrebbe potuto ritornare sulla questione all'inizio di gennaio 2012, quando sono emersi nuovi documenti; non ha tuttavia depositato una proposta di revoca nemmeno a quel momento. Non si può sapere se avrebbe preso questa decisione nel caso in cui il presidente della BNS non avesse dato le dimissioni il 9 gennaio 2012.

Anche se è opportuno e persino possibile, nel rispetto del quadro legale, che il Consiglio di banca coordini i lavori e scambi informazioni con il Consiglio federale prima di depositare una proposta di revoca, le CdG ritengono che spetti unicamente al Consiglio di banca gestire la procedura fino al deposito della proposta.

### **3.1.3 Valutazione delle CdG**

La presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* non hanno esaminato in modo approfondito se la loro azione poggiava su una base legale. Le consigliere federali e i rappresentanti dell'Amministrazione interessati hanno ritenuto all'unanimità che le misure prese – in particolare il mandato affidato al direttore e al vicedirettore del CDF – non rientravano nella vigilanza ma erano motivate da considerazioni politiche. Le CdG ritengono inoltre che nessuna disposizione legale relativa alla vigilanza e nessuna competenza del Consiglio federale possano giustificare a posteriori questi provvedimenti.

Considerando che la legge conferisce in particolare alle CdG il compito di esaminare la gestione del Consiglio federale nell'ottica della legalità, va criticato il fatto che l'azione del Consiglio federale non è stata fondata su una base legale. Pur riconoscendo che vi era un interesse pubblico preponderante affinché le accuse nei confronti del presidente della BNS fossero esaminate rapidamente e in modo confidenziale, sottolineano tuttavia che questo interesse non è sufficiente per soddisfare il principio di legalità.

Le persone coinvolte hanno preso provvedimenti senza aver dapprima chiarito le questioni della legittimità e delle competenze, ciò che è particolarmente problematico considerata l'indipendenza di cui gode la BNS in virtù della Costituzione: le CdG non capiscono perché la presidente della Confederazione del 2011, le altre due consigliere federali interessate e i membri dell'Amministrazione federale coinvolti nel dossier non abbiano dato maggiore importanza a questo punto.

In simili situazioni è essenziale chiarire a tempo debito le competenze legali del Consiglio federale.

### *Raccomandazione 1*

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

Nell'ambito dell'inchiesta che hanno effettuato nel 2010 in relazione al comportamento delle autorità durante la crisi finanziaria<sup>97</sup>, le CdG avevano già formulato una raccomandazione (raccomandazione 14) che invitava il Consiglio federale a domandare sistematicamente, quando è chiamato a esaminare importanti questioni giuridiche, un'analisi fondata e una valutazione all'UFG. Il Consiglio federale aveva dichiarato di essere disposto, di principio, ad attuare la raccomandazione delle CdG<sup>98</sup>.

## **3.2 Assenza di una base legale per affidare un mandato ai rappresentanti del CDF**

### **3.2.1 Mandato affidato dal presidente della Confederazione al direttore e al vicedirettore del CDF**

In occasione del suo incontro del 15 dicembre 2011 con la presidente della Confederazione e i rappresentanti dell'Amministrazione, il consigliere nazionale Christoph Blocher ha presentato copie di presunti estratti del conto bancario del presidente della BNS. La presidente della Confederazione e i capi del DFF e del DFGP hanno ritenuto che fosse importante chiarire rapidamente e con precisione i fatti per stabilire se il presidente della BNS aveva effettuato, a titolo privato, transazioni di divise problematiche.

Lo stesso giorno, la presidente della Confederazione del 2011 e il capo del DFF hanno incontrato il presidente della BNS e lo hanno informato delle accuse di Blocher. Di sua iniziativa, il presidente della BNS si è dichiarato disposto a fare chiarezza sulle sue transazioni bancarie private, precisando tuttavia che le verifiche necessarie dovevano rispettare l'indipendenza della BNS<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Rapporto delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 30.5.2010 (FF 2011 2815) (rapporto delle CdG relativo alla crisi finanziaria)

<sup>98</sup> Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti. Parere del Consiglio federale del 13.10.2010 (FF 2011 3194)

<sup>99</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 5 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

Il capo del DFF ha inoltre proposto di incaricare il direttore del CDF di occuparsi personalmente della questione<sup>100</sup>. Interrogata a questo proposito dalle CdG, ha giustificato questa decisione nel seguente modo: «Abbiamo riflettuto su chi potesse effettuare le verifiche in modo indipendente. Avevamo poco tempo a disposizione. Per me era importante scegliere una persona che godesse di grande credibilità presso il Parlamento. [...] Abbiamo ritenuto che non fosse opportuno affidare il mandato alla PwC, alla KPMG o a qualsiasi altra società privata, dal momento che ci potevano essere rimproverati conflitti di interesse o un legame con queste società. [...] Considerando che il CDF non assume nessuna funzione di vigilanza sulla BNS, ho proposto di chiedere a Grüter e Huissoud di intervenire personalmente» [trad.]<sup>101</sup>. Le persone presenti all'incontro – compreso il presidente della BNS – hanno approvato questa soluzione<sup>102</sup>.

Con l'accordo della presidente della Confederazione del 2011, il direttore del CDF ha in seguito coinvolto il vicedirettore del CDF. Dopo alcuni scambi tra la BNS e i rappresentanti della Confederazione interessati<sup>103</sup>, Grüter e Huissoud sono stati incaricati dalla presidente della Confederazione del 2011 di indagare personalmente su tutte le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS nel 2011<sup>104</sup>. L'inchiesta doveva essere conclusa rapidamente<sup>105</sup>, dal momento che la presentazione del rapporto finale era stata fissata per il 21 dicembre 2011.

### 3.2.2 Forma del mandato personale

La legge federale del 28 giugno 1967<sup>106</sup> sul Controllo federale delle finanze (legge sul Controllo delle finanze, LCF) stabilisce i compiti e le competenze del CDF. Conformemente all'articolo 1 LCF, il Parlamento e il Consiglio federale possono conferire mandati al CDF. L'attività del CDF – e di conseguenza i mandati che gli

<sup>100</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 19 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012): «Wir haben uns überlegt, wer für eine unabhängige Überprüfung in Frage kommt. Es blieb nicht viel Zeit für Abklärungen. Mir war wichtig, dass es jemand macht, der im Parlament eine hohe Glaubwürdigkeit besitzt. [...] Wir haben darüber diskutiert, dass es keinen Sinn macht, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG oder ein anderes privates Unternehmen zu beauftragen, weil uns sonst irgendwelche Verflechtungen oder Interessenskollisionen hätten zum Vorwurf gemacht werden können. [...] Die EFK hat keine Aufsichtsfunktion über die Nationalbank. Deshalb war ich der Meinung, man könne Herrn Grüter und Herrn Huissoud *ad personam* einsetzen.»

<sup>101</sup> *Ibid.*; dopo l'incontro, il direttore del CDF ha coinvolto il vicedirettore del CDF, Huissoud, in virtù del principio del doppio controllo applicato usualmente dal CDF.

<sup>102</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 5 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS).

<sup>103</sup> Cfr. cronologia nell'allegato.

<sup>104</sup> Esame speciale relativo al Presidente della Direzione generale della Banca nazionale svizzera (BNS), rapporto finale del direttore e del vicedirettore del CDF del 21 dicembre 2011 (qui di seguito «rapporto del CDF»). Conformemente al mandato, l'inchiesta riguarda unicamente i conti bancari presentati da Philipp Hildebrand nella sua dichiarazione di completezza (compresi i conti di sua moglie e di sua figlia).

<sup>105</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 14 (direttore del CDF): «Man sagte uns, dass der Bericht bereits am nächsten Dienstag vorliegen sollte, weil in dieser Woche Gerüchte und Vorwürfe an die Öffentlichkeit gelangen würden.» [Ci è stato detto che il rapporto doveva essere pronto già il martedì seguente perché le voci e le critiche stavano cominciando a circolare.]

<sup>106</sup> RS 614.0

sono conferiti – devono rientrare nel campo di vigilanza stabilito dalla legge; l'articolo 19 LCF esclude esplicitamente la BNS dal campo di vigilanza del CDF.

La BNS è una società anonima retta da una legge speciale, con un organo di revisione interno e un organo di revisione esterno<sup>107</sup> eletto dall'Assemblea generale. Il Consiglio di banca, il suo Comitato di verifica e, in ultima analisi, l'Assemblea generale della BNS assumono anche compiti nel settore della vigilanza finanziaria. Questa ripartizione delle competenze esprime l'indipendenza della BNS.

La LCF non può quindi servire come base legale per l'esame delle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS; di conseguenza, il CDF non poteva fungere da organo di controllo. Tuttavia, per poter contare sul parere di esperti e sulla buona reputazione del CDF e dei suoi membri, la presidente della Confederazione ha incaricato il direttore e il vicedirettore del CDF di indagare personalmente.

A posteriori, si può descrivere il mandato nel seguente modo: su domanda della presidente della Confederazione del 2011, due esperti indipendenti (il direttore e il vicedirettore del CDF) – che si possono considerare come privati<sup>108</sup> – indagano sulle transazioni bancarie effettuate da un altro privato<sup>109</sup> (il presidente della BNS) che ha dato preventivamente il suo accordo.

La forma del mandato affidato personalmente aveva l'obiettivo di tener conto dell'indipendenza della BNS<sup>110</sup>; inoltre, ha consentito in particolare che il rapporto finale sui risultati dell'inchiesta non fosse sottoposto alla Delegazione delle finanze (DelFin), contrariamente ai rapporti del CDF<sup>111</sup>.

Questa forma non è tuttavia stata rispettata rigorosamente in seguito: per esempio, il direttore e il vicedirettore del CDF hanno firmato il rapporto indicando la loro funzione nel CDF.

<sup>107</sup> Art. 47 segg. LBN

<sup>108</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 10 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011): «Ce n'est donc pas le Contrôle fédéral des finances qui a été mandaté, mais deux personnes chargées de vérifier les dires de M. Hildebrand.» [Quindi, l'incarico di verificare le affermazioni di Hildebrand non è stato affidato al Controllo federale delle finanze, ma a due persone]

<sup>109</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 7 (ex segretario generale del DFAE): «Wir argumentierten, dass es nicht um eine Prüfung von Geschäften der SNB durch die EFK, sondern um eine Prüfung der privaten Geschäfte von Herrn Hildebrand durch einen Experten gehe.» [Non bisogna dimenticare che non abbiamo esaminato la Banca nazionale, ma una persona fisica, Philipp Hildebrand, che ha dato il suo accordo per la verifica dei suoi conti] e: verbale del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 13 (audizione del vicedirettore del CDF) «Nous avons estimé qu'il ne s'agissait pas d'un contrôle des affaires de la BNS par le CDF, mais d'un contrôle des affaires privées de M. Hildebrand par un expert.» [Non si trattava di esaminare affari riguardanti la BNS (...), ma di esaminare affari concernenti Hildebrand in quanto privato, il quale peraltro ci ha dato il suo accordo.]

<sup>110</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 22 (direttore dell'UFG).

<sup>111</sup> Cfr. art. 14 cpv. 1 LCF.

### 3.2.3 Articolo 25 LOGA come base legale?

In occasione delle audizioni svolte dalle CdG, la presidente della Confederazione del 2011 ha ritenuto che<sup>112</sup> il mandato che aveva affidato al direttore e al vicedirettore del CDF si basava sull'articolo 25 della legge del 21 marzo 1997<sup>113</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Questo articolo prevede in particolare che la presidente della Confederazione possa ordinare in ogni momento chiarimenti su determinati affari e proporre al Consiglio federale le misure opportune<sup>114</sup>.

I rappresentanti del CDF hanno ritenuto che il fatto di ricevere il mandato dalla presidente Confederazione del 2011 costituisse un motivo sufficiente per accettarlo. Interrogato dalle CdG, il direttore del CDF ha quindi fatto la seguente dichiarazione: «La presidente della Confederazione ci ha formalmente incaricati di procedere all'inchiesta, alla quale Hildebrand aveva dato il suo accordo. Non dovevamo quindi più verificare la legalità del mandato» [trad.]<sup>115</sup>. Il vicedirettore del CDF ha aggiunto che il mandato era basato sul Codice delle obbligazioni<sup>116</sup>.

Nel corso del suo primo incontro con i rappresentanti del CDF, il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS – che il presidente della BNS aveva designato come interlocutore – si è informato sulla base legale del mandato<sup>117</sup>. Dal momento che la procedura scelta non l'aveva convinto, ha chiesto subito che non solo la presidente della Confederazione, ma anche la BNS, fosse la mandante di Grüter e Huissoud. Secondo lui, considerata l'indipendenza della BNS, la procedura scelta poteva essere difendibile solo a questa condizione<sup>118</sup>. La presidente della Confederazione del 2011 ha tuttavia respinto questa proposta<sup>119</sup>.

### 3.2.4 Valutazione delle CdG

La decisione di affidare un mandato personale al direttore e al vicedirettore del CDF è stata presa il 15 dicembre 2011 dalla delegazione *ad hoc* del Consiglio federale,

<sup>112</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 12 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011); anche verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 5 segg. (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>113</sup> RS 172.010

<sup>114</sup> Art. 25 cpv. 2 lett. d LOGA

<sup>115</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 13 (direttore del CDF): «Die Bundespräsidentin gab diese Untersuchung – der Herr Hildebrand zugestimmt hatte – formell in Auftrag. Wir mussten somit keine weiteren rechtlichen Abklärungen mehr machen»; *ibid.*: «Wir gingen von Folgendem aus: Wenn der Bundesrat den Präsidenten wählt, dann hat er auch gewisse Aufsichtspflichten, in deren Rahmen er Aufträge erteilen kann, z.B. an KPMG, PwC oder an die Herren Huissoud und Grüter *ad personam*.» [Siamo partiti dal principio che, dal momento che il Consiglio federale nomina il presidente della BNS, ha anche determinati compiti in materia di vigilanza che gli consentono di affidare mandati in particolare alla KPMG, alla PwC o – personalmente – a Huissoud e Grüter.]

<sup>116</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 13 (vicedirettore del CDF)

<sup>117</sup> *Ibid.*, pag. 9

<sup>118</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 49 segg. (responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS)

<sup>119</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 12 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

spontaneamente e con l'accordo del presidente della BNS. In effetti, come è già stato menzionato, vi era una situazione di urgenza. I rappresentanti dell'Amministrazione presenti all'incontro del 15 dicembre 2011 non hanno formulato riserve riguardo alla procedura scelta<sup>120</sup>. Anche se era chiaro, per le persone summenzionate, che la LCF non poteva costituire una base legale per il mandato, la questione di un'altra base legale non è stata affrontata<sup>121</sup>.

Le CdG hanno quindi potuto constatare che nemmeno coloro che avevano preso la decisione avevano esaminato la questione della legalità del mandato affidato ai rappresentanti del CDF.

L'articolo 25 LOGA non conferisce nessuna competenza supplementare al presidente della Confederazione e non poteva quindi fungere da base legale. In effetti, la presidente della Confederazione poteva ordinare un'inchiesta sulla base di questa disposizione solo se il Consiglio federale era autorizzato a svolgere tale inchiesta. La LOGA non poteva costituire una base legale che consentisse alla presidente della Confederazione del 2011 di affidare il mandato in questione<sup>122</sup>. Nemmeno l'accordo del presidente della BNS poteva sostituirsi a una base legale.

La soluzione proposta dal capo della Sezione diritto e servizi della BNS, secondo cui anche la BNS doveva essere mandante dei rappresentanti del CDF, avrebbe potuto supplire in una certa misura all'assenza di una base legale sufficiente e fare in modo che il mandato fosse parzialmente fondato sulle competenze della BNS in materia di vigilanza.

Per le CdG è evidente che in futuro il Consiglio federale dovrà considerare sufficientemente la questione delle basi legali, anche se l'affare è delicato o la situazione è urgente prima che esso stesso – o il presidente della Confederazione – ordini misure provvisionali.

Le CdG hanno inoltre identificato due altri problemi: in primo luogo non è possibile affidare un mandato di controllo privato al direttore e al vicedirettore del CDF che esula dal loro settore di competenza, considerandoli come esperti esterni all'Amministrazione federale. Il fatto che il mandato sia affidato personalmente non cambia la situazione. La funzione di direttore o di vicedirettore del CDF non può in effetti essere dissociata dalla persona che la riveste. Questo problema è ancora più rilevante per il fatto che, nel caso specifico, la BNS è esplicitamente esclusa dal campo d'applicazione della LCF.

In secondo luogo, il ruolo attribuito al CDF era incompatibile con il suo obbligo prioritario di rendere conto alla DelFin. Il rapporto del CDF del 21 dicembre è infine stato reso noto alla DelFin, ma solo a posteriori, l'11 gennaio 2012.

<sup>120</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 35 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>121</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 21 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012): «Es erfolgte keine Abklärung der Rechtsgrundlage [...]» [Non abbiamo chiarito la questione delle basi legali.]; cfr. anche verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 34 (audizione di Simonetta Sommaruga, consigliera federale): «Wir haben keine Rechtsgrundlagen geprüft.» [Non abbiamo esaminato nessuna base legale.]

<sup>122</sup> Parere giuridico del prof. Paul Richli, n. marg. 120 segg. Le competenze del Consiglio federale in materia di vigilanza previste nella LOGA non possono essere prese in considerazione perché non si applicano alla BNS.

Le persone interessate hanno ammesso successivamente che questi due aspetti erano problematici<sup>123</sup>. Dopo aver analizzato retroattivamente il mandato affidato al suo direttore e al suo vicedirettore, il CDF ha presentato il suo rapporto alla DelFin il 30 gennaio 2012. Giunge in particolare alla conclusione che in futuro i mandati di verifica che gli saranno affidati dovranno obbligatoriamente rientrare nel campo di applicazione della LCF; se non è il caso, i collaboratori del CDF non potranno svolgere nessun compito a titolo personale. Inoltre, quando i mandati riguardano questioni di ampia portata o politicamente sensibili, il CDF deve riceverli per scritto da parte del Consiglio federale o della DelFin<sup>124</sup>. Le CdG sono soddisfatte di queste conclusioni.

#### *Raccomandazione 2*

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

#### *Raccomandazione 3*

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

## **4 Problemi relativi alla collaborazione e al flusso di informazioni nel Consiglio federale e nell'Amministrazione federale**

### **4.1 Informazione tardiva del Consiglio federale da parte della presidente della Confederazione/Base decisionale del Consiglio federale**

#### **4.1.1 Situazione iniziale**

Il 5 dicembre 2011, la presidente della Confederazione del 2011 è stata informata per la prima volta dal consigliere nazionale Christoph Blocher sulle transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS. In seguito ci sono stati due altri incontri con Blocher, il 13 e 15 dicembre 2011. La presidente della Confederazione del 2011 ha convocato la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale la prima volta il 15 dicembre 2011; il 21 dicembre 2011 ha avuto luogo una seconda seduta nel corso della quale la delegazione ha deciso di informare tutto il Consiglio federale il 23 dicembre 2011.

<sup>123</sup> In particolare verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 34 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale); verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 21 (direttore dell'UFG)

<sup>124</sup> Rapporto del CDF alla DelFin del 30.1.2012, pag. 6

Il 22 dicembre 2011, su domanda della presidente della Confederazione del 2011, la Cancelleria federale ha invitato il Consiglio federale a riunirsi il 23 dicembre 2011. L'invito non dava indicazioni sull'oggetto della seduta; i consiglieri federali che non erano membri della delegazione *ad hoc* sono stati quindi informati solo al momento della seduta dei motivi della convocazione. Da notare che non era stata distribuita nessuna documentazione relativa alla seduta<sup>125</sup>.

Nella seduta del 23 dicembre 2011, la presidente della Confederazione ha informato il Collegio governativo sulle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS e dei provvedimenti che aveva già preso (durata: 20 minuti). Il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca hanno in seguito esposto al Consiglio federale il loro punto di vista (durata: un'ora). Quest'ultimo ha discusso su come avrebbe potuto evolversi la situazione e sulla strategia di comunicazione da adottare. Ha in seguito interrotto le sue deliberazioni per procedere all'attribuzione dei dipartimenti; inoltre, il capo del DFF ha dovuto lasciare la seduta nel corso della mattinata per partecipare ai funerali di Vaclav Havel a Praga. Il Consiglio federale si è in seguito occupato della bozza di comunicato stampa che il portavoce del Consiglio federale aveva nel frattempo preparato.

Il 23 dicembre 2011 i membri del Consiglio federale sono stati quindi informati per lo più oralmente dalla presidente della Confederazione, che si è basata su un riassunto della cronologia degli eventi sotto forma di *speaking note*, e dai due rappresentanti della BNS. I membri del Consiglio federale non hanno avuto tempo a sufficienza per consultare la *speaking note* di diverse pagine e in francese, che non era stata distribuita. Il rapporto del CDF, anch'esso di parecchie pagine, era a loro disposizione; inoltre, all'inizio dell'incontro, i rappresentanti della BNS hanno consegnato loro il rapporto della PwC, ripreso in seguito<sup>126</sup>, mentre una bozza di comunicato stampa era stato nel frattempo preparato dal portavoce del Consiglio federale. Nessun altro documento è stato distribuito al Consiglio federale.

Tra il 5 e il 23 dicembre 2011, il Consiglio federale si è riunito in due sedute ordinarie – il 9 e il 16 dicembre – senza venire informato in una qualsiasi forma delle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS e dei provvedimenti già presi. Il 16 dicembre 2011, il presidente della BNS ha addirittura partecipato alla seduta del Consiglio federale in occasione dell'incontro annuale sulla congiuntura, la politica monetaria e il contesto internazionale<sup>127</sup>. Non è stata fatta nessuna dichiarazione, anche informale, sulle transazioni bancarie potenzialmente repressibili.

#### **4.1.2 Motivi del coinvolgimento tardivo del Consiglio federale**

Il coinvolgimento tardivo del Consiglio federale nel dossier è stato motivato alle CdG nel seguente modo: la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* volevano prima chiarire tutti i fatti prima di informare il Consiglio federale sulle accuse in questione.

<sup>125</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 4 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>126</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 12 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>127</sup> Cronologia nell'allegato.

La presidente della Confederazione del 2011 ha dichiarato esplicitamente di aver voluto far luce sulla situazione giuridica prima di informare il Consiglio federale<sup>128</sup>, motivo addotto anche dal capo del DFF: «Nella delegazione *ad hoc* volevamo prima esaminare il dossier in modo più approfondito; volevamo informare il Consiglio federale solo dopo esserci fatti un'idea precisa della situazione» [trad.]<sup>129</sup>. Anche il capo del DFGP si è espresso in questo senso: «Certamente noi [la delegazione *ad hoc*] abbiamo discusso del momento in cui bisognava informare il Consiglio federale. La questione principale era tuttavia di capire quali aspetti dovevano ancora essere chiariti e quali documenti dovevamo procurarci per poter stabilire se era stato commesso un delitto» [trad.]<sup>130</sup>.

Solo quando il direttore del CDF e il suo vice hanno presentato il loro rapporto nel quale constatavano che il presidente della BNS non aveva violato la legge o il regolamento della banca, la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* hanno ritenuto che vi fossero le condizioni per informare il Consiglio federale<sup>131</sup>.

La CdG ha inoltre chiesto alla presidente della Confederazione del 2011 perché non aveva informato prima i responsabili del DFF e del DFGP; la presidente ha risposto che doveva verificare le voci prima di informare la metà del Consiglio federale<sup>132</sup>.

#### 4.1.3 Parere del Consiglio federale sulla procedura scelta

Le CdG hanno chiesto ai membri del Consiglio federale sottoposti ad audizione come avevano reagito durante la seduta del 23 dicembre 2011 alle informazioni fornite dalla presidente della Confederazione del 2011 e all'annuncio della procedura scelta.

La presidente della Confederazione del 2011 ha fornito le seguenti spiegazioni: «Il Consiglio federale ha preso atto di quanto ho comunicato. Non è stata formulata nessuna critica sulla procedura. Anzi, siamo stati ringraziati, io stessa e la delegazione *ad hoc*, di aver gestito la situazione fino al momento di informare il Consiglio federale e metterlo nella situazione di decidere<sup>133</sup>.» Il capo del DFF ha fatto una dichiarazione simile: «Il Collegio governativo ha accettato la procedura. [...] L'abbiamo rassicurata [la presidente della Confederazione del 2011] sul fatto che

<sup>128</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 22 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011): «Wir wollten die rechtliche Situation geklärt haben, bevor wir den Bundesrat informierten.»

<sup>129</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 18 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012): «Wir wollten im Ad-hoc-Ausschuss zuerst noch weitere Abklärungen machen und, sobald wir eine konsolidierte Meinung hatten, den Bundesrat informieren.»

<sup>130</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 32 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale): «Wir [der Ad-hoc-Ausschuss] haben sicher darüber gesprochen, wann der Bundesrat zu informieren ist. Im Vordergrund standen damals aber eher die Fragen, was noch alles abgeklärt werden muss und welche Unterlagen zu beschaffen sind, um überhaupt beurteilen zu können, ob ein Vergehen vorliegt.»

<sup>131</sup> Verbale delle sedute del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 36 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale) e del 3.4.2012, pag. 23 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012)

<sup>132</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 11 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

<sup>133</sup> *Ibid.*, pag. 16

avesse gestito correttamente la situazione e fatto di tutto per svolgere le inchieste necessarie in modo discreto» [trad.]<sup>134</sup>. Il capo del DDPS ha dichiarato: «Noi [i membri del Consiglio federale] abbiamo ritenuto che la presidente della Confederazione avesse agito correttamente» [trad.]<sup>135</sup>.

Pare che la procedura scelta dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione *ad hoc* non sia stata affrontata esplicitamente in occasione della seduta del Consiglio federale<sup>136</sup>. Secondo il capo del DFGP, il Consiglio federale si è concentrato sulla situazione del momento<sup>137</sup>. Il capo del DDPS ha confermato questa informazione: «Durante la seduta, abbiamo avuto l'impressione che tutto era sotto controllo e che la questione era più o meno risolta; avevamo già a disposizione i pareri giuridici. Il Consiglio federale era sollevato di avere a disposizione due documenti che invalidavano le critiche sollevate nei confronti del presidente della BNS» [trad.]<sup>138</sup>.

Dal verbale della seduta (una pagina scarsa) si deduce inoltre che il Consiglio federale ha preso atto tacitamente delle informazioni fornite dalla presidente della Confederazione del 2011 e dai rappresentanti della BNS. Sempre secondo questo documento, il Consiglio federale ha discusso essenzialmente sull'atteggiamento che doveva adottare in relazione al comunicato stampa della BNS annunciato dai rappresentanti della banca.

Il modo in cui il Consiglio federale ha trattato il dossier nella sua seduta del 23 dicembre 2011 è in seguito stato considerato come un'approvazione implicita<sup>139</sup>, tacita<sup>140</sup> e successiva<sup>141</sup> della procedura scelta e dell'istituzione di una delegazione *ad hoc*.

Nella risposta alla DelCG del 18 aprile 2012, il Consiglio federale ha indicato che non ha considerato la delegazione *ad hoc* come una delegazione istituita dal Consiglio federale conformemente all'articolo 23 LOGA, ma come un organo istituito dalla presidente della Confederazione del 2011 nell'ambito dei compiti presidenziali conformemente all'articolo 25 segg. LOGA<sup>142</sup>.

134 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 23 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012): «Das Kollegium hat es so akzeptiert. [...] Man hat ihr [der Bundespräsidentin] attestiert, dass sie die Sache gut an die Hand genommen und ohne grossen Wirbel versucht hat, die notwendigen Abklärungen zu machen.»

135 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 4 (Ueli Maurer, consigliere federale): «Wir [die Mitglieder des Bundesrates] fanden, dass die Bundespräsidentin korrekt vorgegangen sei.»

136 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 37 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

137 *Ibid.*

138 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 13 (Ueli Maurer, consigliere federale): «Während der Sitzung entstand aber eigentlich der Eindruck, es sei alles unter Kontrolle und der Fall so gut wie erledigt; die Gutachten lagen ja schon vor. Der Bundesrat war erleichtert, über zwei «Persilscheine» zu verfügen, welche die Vorwürfe an den SNB-Präsidenten entkräfteten.»

139 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 17 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

140 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 5 (Ueli Maurer, consigliere federale)

141 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 23 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012)

142 Lettera del Consiglio federale alla DelCG del 18.4.2012

#### 4.1.4 Parere delle CdG sul coinvolgimento del Consiglio federale

Le CdG ritengono che il Collegio governativo avrebbe dovuto essere informato prima, in particolare a causa della dimensione politica delle accuse e considerato che tali accuse erano state comunicate alla presidente della Confederazione del 2011 da un ex consigliere federale. Il Consiglio federale avrebbe dovuto e potuto essere informato il 9 o, al più tardi, il 16 dicembre 2011, e ricevere le informazioni circa lo stato delle indagini volte a confermare o invalidare le accuse.

Se il Consiglio federale fosse stato informato il 16 dicembre 2011, la delegazione *ad hoc* avrebbe potuto essere istituita a tempo debito con la sua approvazione. Come il Consiglio federale, le CdG ritengono che l'istituzione della delegazione *ad hoc* fosse una decisione che la presidente della Confederazione del 2011 era autorizzata a prendere in virtù della sua funzione dirigente, conformemente agli articoli 25 segg. LOGA; ciò nonostante, ritengono che avrebbe dovuto informare il Consiglio federale nella seduta del 16 dicembre 2011 per consentirgli di approvare la decisione, anche solo tacitamente.

Non è accettabile istituire una seconda categoria di delegazione del Consiglio federale fondandosi sulle prerogative di cui dispone il presidente della Confederazione in materia di direzione: nella fattispecie, la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale ha assunto un compito che, conformemente alla LOGA, spettava a una delegazione ordinaria del Consiglio federale<sup>143</sup>.

Le CdG ritengono che il Consiglio federale deve rivolgersi alle sue delegazioni ordinarie e non istituire delegazioni *ad hoc*, anche in situazioni straordinarie.

##### *Raccomandazione 4*

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

Informando prima il Consiglio federale si sarebbe permesso a quest'ultimo di chiarire la questione delle competenze per determinare l'organo giuridico adatto a svolgere le inchieste.

Si riscontra qui un punto di convergenza con le constatazioni già fatte in passato dalle CdG: nell'ambito della loro inchiesta sul comportamento delle autorità nei confronti della crisi finanziaria<sup>144</sup>, avevano in particolare auspicato che il ruolo delle delegazioni del Consiglio federale fosse rafforzato per dare maggior peso al principio di collegialità<sup>145</sup>. Avevano inoltre chiesto un rafforzamento della responsabilità collettiva del Consiglio federale affinché questo assuma la sua responsabilità globale

<sup>143</sup> Conformemente all'art. 23 cpv. 2 LOGA, il compito delle delegazioni consiste in particolare nel preparare le deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale.

<sup>144</sup> Rapporto delle CdG relativo alla crisi finanziaria (FF 2011 2815)

<sup>145</sup> *Ibid.*, n. 3.6.5.1.4

e tratti veramente gli oggetti importanti in quanto collegio<sup>146</sup>. A questo scopo avevano già depositato due mozioni<sup>147</sup> che i Consigli avevano in seguito trasmesso al Governo e avevano formulato una raccomandazione<sup>148</sup> a destinazione delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali nell'ambito del progetto di riforma del Governo<sup>149</sup>.

Nel suo parere del 13 ottobre 2010 sul rapporto d'indagine delle CdG, il Consiglio federale aveva sottolineato la necessità che le delegazioni trasmettano le loro informazioni regolarmente e a tempo debito: «[...] affinché esse [le delegazioni] contribuiscano a rafforzare la collegialità, è necessario che il Consiglio federale sia informato sempre e in modo sufficiente dei lavori che svolgono.<sup>150</sup>»

Le CdG hanno inoltre identificato un altro problema importante: il Consiglio federale ha avuto accesso a documenti di diversi pagine che però non gli sono stati consegnati a tempo debito costringendolo a farsi un'opinione in una situazione d'urgenza, sulla base di informazioni lacunose<sup>151</sup>. Le CdG ritengono che il Consiglio federale avrebbe dovuto ricevere i documenti disponibili (come il rapporto del CDF) prima della seduta del 23 dicembre per potersi preparare meglio<sup>152</sup>. Il tempo della seduta non è stato evidentemente sufficiente per raccogliere tutte le informazioni necessarie; inoltre, le informazioni fornite oralmente dalla presidente della Confederazione del 2011 e dai rappresentanti della BNS non sono state sufficienti per ridurre lo scarto tra le informazioni di cui disponeva la delegazione *ad hoc* e quelle in possesso degli altri membri del Consiglio federale<sup>153</sup>.

Per informare debitamente e precocemente il Consiglio federale sarebbe stato necessario comunicargli prima della seduta l'oggetto della stessa e di conseguenza informarlo sulle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS. In tal caso la

<sup>146</sup> *Ibid.*, n. 3.6.5.2. Cfr. anche le mozioni 10.3394 (N) e 10.3633 (S), la raccomandazione 8 e il rapporto della CdG-S «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali» (raccomandazione 6, FF 2011 3779).

<sup>147</sup> 10.3393 (N) / 10.3632 (S) e 10.3394 (N) / 10.3633 (S)

<sup>148</sup> Raccomandazione 17

<sup>149</sup> Le mozioni menzionate (10.3393 e 10.3632) sono state ampiamente attuate nell'ambito del progetto di riforma del Governo adottato dalle Camere federali il 28.9.2012.

<sup>150</sup> FF 2011 3169 3201.

<sup>151</sup> Il capo del DFGP ha fatto la stessa riflessione quando le CdG gli hanno chiesto di valutare retroattivamente il processo d'informazione del Consiglio federale, verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 36 e 44 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale).

<sup>152</sup> Per quanto riguarda il principio, il capo del DFGP ha espresso la stessa opinione: «Es wäre gut gewesen, wenn der Bundesrat die Speaking-Note von Frau Calmy-Rey in Ruhe hätte durchlesen können.» [Sarebbe stato sensato se il Consiglio federale avesse potuto occuparsi con calma della *speaking note* di Calmy-Rey], verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 44 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale).

<sup>153</sup> Anche il capo del DFGP ha criticato questo squilibrio che ha descritto come uno dei problemi legati alla trattazione del dossier da parte del Consiglio federale nella seduta del 23.12.2011, verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 36 e 43 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale).

situazione sarebbe stata delicata riguardo al mantenimento del segreto<sup>154</sup>; ciò nonostante, come è stato sottolineato a più riprese in passato dalle CdG, il governo del nostro Paese deve esser in grado di gestire gli oggetti sensibili a tempo debito e rispettando la confidenzialità<sup>155</sup>. Secondo le CdG, il Consiglio federale deve dotarsi dei mezzi che gli consentano di evitare un clima di sfiducia al suo interno.

Riassumendo, le CdG constatano che, in un primo tempo – vale a dire fino al 23 dicembre 2011 – il dossier non è stato trattato da tutto il Consiglio federale.

## **4.2 Coinvolgimento di rappresentanti dell'Amministrazione federale**

### **4.2.1 Partecipazione indebita del direttore del Servizio informazioni della Confederazione**

#### **Situazione iniziale**

Dopo aver appreso che, su domanda della presidente della Confederazione del 2011 – consigliata a sua volta dal segretario di Stato del DFAE<sup>156</sup> –, il direttore del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) aveva partecipato agli incontri del 13 e 15 dicembre 2011 con il consigliere nazionale Christoph Blocher, la Delegation delle Commissioni della gestione (DelCG) ha deciso di indagare in modo approfondito sul ruolo del SIC in questo affare.<sup>157</sup>

Il segretario di Stato del DFAE ha consigliato alla presidente della Confederazione del 2011 di convocare il direttore del SIC ritenendo che tale servizio potesse essere in possesso di informazioni utili per far luce su eventuali sospetti. Il segretario di Stato non si è tuttavia chiesto in che misura il SIC fosse autorizzato a trattare i temi che la presidente della Confederazione del 2011 intendeva affrontare con Blocher.

<sup>154</sup> Alla domanda delle CdG, che volevano sapere se sarebbe stato opportuno informare immediatamente il Collegio governativo, un membro del Consiglio federale ha risposto nel seguente modo: «Es ist meist sehr schwierig, an die Bundesrätinnen und -räte zu gelangen und ausschliesslich sie zu informieren: Im Moment befinden sich z. B. gerade drei oder vier von uns an Sitzungen, also müsste man es über die Vorzimmer, Generalsekretäre oder persönlichen Mitarbeiter probieren. In der Verwaltung können sich Stichworte schnell zu Geschichten weiterentwickeln – ganz ohne böse Absichten –, noch bevor die Nachricht bei einem Bundesrat angekommen ist. Meiner Ansicht nach ist es ein Problem, dass der Bundesrat als Gremium praktisch keine Intimsphäre mehr hat.» [La maggior parte delle volte è difficile rivolgersi esclusivamente ai consiglieri federali. Per esempio, in questo momento tre o quattro di noi sono in seduta; bisognerebbe passare dalle anticamere, dai segretari generali o dai collaboratori personali. Nell'Amministrazione poche parole possono assumere rapidamente una dimensione considerevole – senza che vi siano cattive intenzioni – prima che l'informazione arrivi al consigliere federale interessato. Secondo me il fatto che il Consiglio federale in quanto collegio non disponga praticamente di una sfera privata pone problemi.]

<sup>155</sup> Rapporto delle CdG relativo alla crisi finanziaria (FF 2011 2951)

<sup>156</sup> Allegato alla lettera della DelCG del 25.4.2012 a destinazione del gruppo di lavoro BNS

<sup>157</sup> Il 23.2.2012, la DelCG ha interrogato il direttore del SIC e il capo del DDPS. Le informazioni raccolte in quell'occasione hanno portato la DelCG a organizzare due incontri supplementari: il 24.2.2012 ha parlato con il capo del DFGP sull'incontro del 15.12.2011 tra la presidente della Confederazione del 2011 e il consigliere nazionale Christoph Blocher cui aveva partecipato anche un rappresentante della Polizia giudiziaria federale (PGF); il 19.3.2012 la delegazione ha inoltre ricordato la questione con il segretario di Stato del DFAE, Peter Maurer (cfr. lettera della DelCG del 25.4.2012 a destinazione del gruppo di lavoro BNS).

Per giustificare la sua decisione di coinvolgere il direttore del SIC, la presidente della Confederazione del 2011 ha spiegato che era partita dal principio che le competenze del SIC si estendessero al settore finanziario<sup>158</sup>.

Il direttore del SIC è stato incaricato di trovare, per la riunione del 15 dicembre 2011, uno specialista in grado di analizzare documenti bancari. Dal momento che il SIC non disponeva tra i suoi ranghi di un esperto con il profilo ricercato, il suo direttore si è rivolto al direttore di felpol menzionandogli che si trattava di un mandato assegnato dalla presidente della Confederazione del 2011 senza tuttavia rivelarne gli estremi. Il direttore di fedpol ha dato seguito alla richiesta mettendo a disposizione del direttore del SIC un collaboratore della Polizia giudiziaria federale (PGF); quest'ultimo ha partecipato all'incontro del 15 dicembre 2011 e ha cercato di verificare l'autenticità dei documenti bancari forniti da Blocher.

In occasione di una riunione organizzata dalla presidente della Confederazione del 2011 per fare un bilancio dell'incontro del 15 dicembre 2011, il direttore del SIC è giunto alla conclusione che l'affare in questione non riguardava il SIC e che la sua soluzione non rendeva necessario il ricorso a servizi specifici. In seguito il direttore del SIC non è stato più coinvolto.

### **Valutazione della DelCG e delle CdG**

La DelCG ha concluso che le transazioni bancarie private effettuate dal presidente della BNS non rientravano in nessun caso nel campo d'azione del SIC<sup>159</sup> secondo la legge federale del 21 marzo 1997<sup>160</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), dal momento che le transazioni non avevano nessun legame con il terrorismo, l'estremismo violento, la proliferazione nucleare o il servizio informazioni vietato conformemente agli articoli 272–274 e 301 del Codice penale (CP)<sup>161</sup>. Non è in particolare possibile ricorrere al servizio informazioni economiche per quanto concerne la divulgazione dei dati bancari del presidente della BNS, dal momento che esse non erano state fornite per soddisfare interessi esteri, condizione sine qua non per l'applicazione dell'articolo 273 CP.

La DelCG è inoltre giunta alla conclusione che l'implicazione del direttore del SIC non poteva fondarsi sull'articolo 1 lettera a della legge federale del 3 ottobre 2008<sup>162</sup> federale sul servizio informazioni civile (LSIC).

<sup>158</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 6 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011). L'ex segretario generale del DFAE ha confermato queste affermazioni: «Die Bundespräsidentin wusste damals noch nicht, um was es ging, vermutete aber, dass Wirtschaftsspionage im Spiel sein könnte, oder dass jemand aus irgendeinem Grund falsche Informationen über Herrn Hildebrand verbreiten wollte. Deswegen wollte sie jemanden dabei haben, der sich im Bereich des Nachrichtendienstes auskannte, und lud Herrn Seiler ein» [A quel momento la presidente della Confederazione non sapeva ancora di che cosa si trattasse; ciò nonostante, supponeva che poteva trattarsi di spionaggio economico o che un terzo, per qualsiasi ragione, voleva diffondere informazioni errate su Hildebrand. Per tale motivo voleva essere aiutata da una persona che conoscesse bene il settore dell'informazione e per tale motivo ha invitato Seiler {direttore del SIC}.], verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 10 (ex segretario generale del DFAE).

<sup>159</sup> Art. 2, 5–13 e 14–17 LMSI; art. 2 dell'ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC), RS 121.1

<sup>160</sup> RS 120

<sup>161</sup> RS 311.0

<sup>162</sup> RS 121

Nessuna base legale consentiva quindi al SIC di essere implicato in questo dossier. Le CdG ritengono che la presidente della Confederazione del 2011, che nella sua qualità di capo del DFAE era stata per diversi anni membro della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza, avrebbe dovuto prenderne coscienza prima. Era del tutto opportuno ricorrere a uno specialista della PGF per verificare i documenti forniti da Blocher, ma avrebbe dovuto incaricarsene il DFGP direttamente.

L'ex segretario generale del DFAE ha indicato alle CdG che il direttore del SIC aveva ritenuto, durante l'incontro del 13 dicembre 2011, che il SIC non aveva nessuna competenza in questo affare; secondo l'ex segretario generale del DFAE, la questione era stata così risolta<sup>163</sup>. Non è quindi comprensibile perché il direttore del SIC abbia partecipato comunque all'incontro del 15 dicembre 2011. Come verrà spiegato in seguito, la procedura scelta dalla presidente della Confederazione ha posto i direttori degli uffici direttamente coinvolti di fronte a un conflitto di lealtà, una situazione che ognuno di loro ha gestito in modo diverso.

## **4.2.2 Mancanza d'informazione a destinazione dei capi di dipartimento**

### **Situazione iniziale**

Il 6 dicembre 2011, la presidente della Confederazione ha deciso di invitare il direttore del SIC (DDPS), il direttore dell'UFG (DFGP) e il suo segretario generale (DFAE) a partecipare all'incontro con Blocher il 13 dicembre 2011<sup>164</sup>. Oltre alle persone menzionate, all'incontro del 15 dicembre 2011 ha partecipato anche uno specialista della PGF (DFGP),.

In occasione di questi due incontri, diverse persone sono state quindi coinvolte pur non essendo subordinate al capo del DFAE, nemmeno nella sua qualità di presidente della Confederazione.

Nell'ambito della sua audizione da parte delle CdG, il capo del DFGP ha dichiarato riguardo alle circostanze nelle quali ha preso conoscenza della partecipazione del direttore dell'UFG: «Il giorno stesso, Leupold mi ha informata sulla seduta del 13 dicembre 2011 e sul seguito della procedura – contrariamente a quanto convenuto in occasione della seduta, vale a dire che i capi di dipartimento interessati non dovevano essere informati» [trad.]<sup>165</sup>. Il direttore dell'UFG le aveva già indicato il 9 dicembre 2011 che era stato invitato a partecipare alla seduta del 13 dicembre 2011<sup>166</sup>. Il capo del DFGP era stato quindi debitamente informato dal direttore dell'UFG<sup>167</sup>.

<sup>163</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 10 (ex segretario generale del DFAE)

<sup>164</sup> Cronologia degli eventi tra il 12 e il 23 dicembre 2011, allestita dal segretario generale del DFAE, pag. 1

<sup>165</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 30 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale): «Herr Leupold informierte mich noch am gleichen Tag über die Sitzung vom 13. Dezember 2011 und über das weitere Vorgehen – entgegen der an der Sitzung getroffenen Abmachung, wonach die zuständigen Vorsteherinnen nicht informiert werden sollten.»

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*, pag. 31

Il direttore dell'UFG ha ritenuto che fosse suo dovere informare immediatamente il suo superiore gerarchico sul suo coinvolgimento in questo dossier, per lealtà nei suoi confronti<sup>168</sup>. L'ha inoltre messa al corrente della partecipazione dello specialista della PGF<sup>169</sup>.

Secondo le informazioni ottenute dalla DelCG, il direttore del SIC ha comunicato al capo del DDPS di aver partecipato alla seduta solo dopo l'incontro con Blocher del 15 dicembre 2011. Secondo le istruzioni della presidente della Confederazione del 2011, gli ha tuttavia comunicato solo che quest'ultima aveva richiesto la sua partecipazione in un dossier sensibile e che tutto il Consiglio federale sarebbe stato presumibilmente messo al corrente dell'affare<sup>170</sup>. Il capo del DDPS ha confermato alle CdG di essere venuto a conoscenza delle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS solo il 23 dicembre 2011<sup>171</sup>.

### **Valutazione delle CdG**

Dal momento che era stato immediatamente informato dal direttore dell'UFG, il capo del DFGP aveva la possibilità di assumere le proprie responsabilità come capo di dipartimento. Al contrario, il capo del DDPS non poteva assumerle prima del 15 dicembre 2011: non ha potuto per esempio vietare la partecipazione del direttore del SIC all'incontro del 15 dicembre 2011 per mancanza di una base legale. Inoltre, le CdG ritengono che il direttore del SIC avrebbe dovuto fornire maggiori informazioni al capo del DDPS il 15 dicembre 2011.

Anche se la procedura scelta dalla presidente della Confederazione del 2011 non ha alla fine avuto conseguenze gravi, pone tuttavia alcuni problemi di fondo, come ha indicato giustamente la DelCG alle CdG<sup>172</sup>. Se queste ultime constatano da un lato che gli articoli 25 e 26 LOGA attribuiscono alcune prerogative al presidente della Confederazione, precisano però che esse non possono essere utilizzate per ricorrere sistematicamente ai servizi di collaboratori di altri dipartimenti, senza rispettare la divisione in dipartimenti e senza informare i capi di dipartimento interessati. In caso d'urgenza questa disposizione può costituire una base legale che consente al presidente della Confederazione di ricorrere a collaboratori di un altro dipartimento senza informare preventivamente il capo di dipartimento interessato, ma questo è possibile solo se esso non è raggiungibile.

Non è possibile basarsi sugli articoli 25 e 26 LOGA per giustificare il fatto di non informare il capo di dipartimento interessato per mantenere il segreto. Non è quindi accettabile che la presidente della Confederazione, per motivi di confidenzialità – vale a dire per timore di eventuali indiscrezioni – abbia fatto ricorso ai servizi di collaboratori di altri dipartimenti in un dossier di cui si stava occupando, senza informare prima i capi di dipartimento interessati; il fatto che l'affare fosse sensibile non cambia la situazione.

<sup>168</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 23 (direttore dell'UFG)

<sup>169</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 30 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>170</sup> Allegato alla lettera della DelCG del 25.4.2012 a destinazione del gruppo di lavoro BNS, pag. 2

<sup>171</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 4 (Ueli Maurer, consigliere federale)

<sup>172</sup> Allegato alla lettera della DelCG del 25.4.2012 a destinazione del gruppo di lavoro BNS, pag. 2.

La divisione in dipartimenti è il correlato del principio di collegialità<sup>173</sup>: implica che, in simili casi, venga dapprima rivolta una domanda ai membri interessati del Consiglio federale o perlomeno che essi siano informati al più presto della procedura in corso. I responsabili di dipartimento devono poter assumere la loro responsabilità a tempo debito, sia in qualità di capo di dipartimento sia in qualità di membri del Consiglio federale. Inoltre, il ricorso ai servizi di un rappresentante della PGF era problematico, in particolare a causa del ruolo della PGF e dei compiti particolari che le sono conferiti in qualità di polizia giudiziaria.

A posteriori, il capo del DFGP ha indicato a giusto titolo che era importante non mettere i collaboratori in una situazione delicata nei confronti del loro capo di dipartimento. Ha valutato positivamente che il direttore dell'UFG l'abbia informata a tempo debito e ha auspicato che, se un caso simile dovesse ripresentarsi, i suoi collaboratori continuino a ignorare qualsiasi domanda di non informarla su un loro coinvolgimento in un dossier<sup>174</sup>.

### **4.2.3 Coinvolgimento non ottimale dei rappresentanti dell'Amministrazione**

#### **Valutazione delle CdG**

In generale, in simili casi, le CdG sono favorevoli al ricorso di specialisti dell'Amministrazione federale. Ritengono tuttavia che, nel caso specifico, le risorse di cui dispone l'Amministrazione non siano state utilizzate in modo ottimale.

I rappresentanti dell'Amministrazione coinvolti in un primo tempo (il direttore dell'UFG, il direttore del SIC e il segretario generale del DFAE) sono stati scelti, a seguito di un incontro tra la presidente della Confederazione del 2011 e il segretario di Stato del DFAE<sup>175</sup>, che la presidente aveva consultato in qualità di presidente del Comitato ristretto Sicurezza. Nel parere che ha fatto pervenire al gruppo di lavoro BNS il 21 gennaio 2013, il Consiglio federale ha spiegato che i rappresentanti dell'Amministrazione coinvolti erano membri del Comitato ristretto Sicurezza. Ha aggiunto che anche il ricorso al direttore dell'UFG era giustificato. Le CdG possono accettare questo argomento; non capiscono invece in che misura l'appartenenza al Comitato ristretto Sicurezza, organo che ha in particolare il compito di sostenere le delegazioni del Consiglio federale negli affari legati alla politica di sicurezza, giustifichi il coinvolgimento del direttore del SIC. Infine, il segretario generale del DFAE non faceva parte del Comitato ristretto Sicurezza: applicando questo criterio, avrebbe dovuto esser coinvolto il direttore di fedpol come terzo membro del Comitato ristretto Sicurezza, assieme al segretario di Stato del DFAE e al direttore del SIC. In seguito è emerso che la legge non conferiva al SIC alcun margine d'azione motivo per cui il 15 dicembre 2011 il direttore del SIC si è ritirato dall'affare.

Anche la decisione di far verificare i conti bancari del presidente della BNS da parte del direttore e del vicedirettore del CDF è stata presa spontaneamente, senza una

<sup>173</sup> Art. 177 Cost.

<sup>174</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 31 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale)

<sup>175</sup> Cronologia degli eventi tra il 12 e il 23 dicembre 2011, allestita dal segretario generale del DFAE, pag. 1.

riflessione più approfondita<sup>176</sup>. D'altro canto i rappresentanti dell'Amministrazione interessati non avevano più voce in capitolo riguardo alla scelta della procedura, dal momento che era già stata fatta<sup>177</sup>.

Per motivi legati alla confidenzialità, le persone menzionate sono state coinvolte nell'affare a titolo personale. Nel caso del direttore dell'UFG, per esempio, questo significa che non poteva praticamente utilizzare le risorse disponibili nel suo ufficio<sup>178</sup>. Le sue ricerche sono state inoltre sottoposte ad alcune restrizioni: diversi documenti – in particolare il regolamento interno sulle operazioni finanziarie effettuate dai membri della Direzione generale allargata – sono stati esplicitamente esclusi dal campo di ricerca<sup>179</sup>. La volontà di garantire la confidenzialità ha inoltre fatto sì che il direttore e il vicedirettore del CDF abbiano avuto contatti solo con il segretario generale del DFAE<sup>180</sup>. Non sono per esempio stati informati del mandato che la presidente della Confederazione del 2011 aveva affidato al direttore dell'UFG per chiarire l'eventuale responsabilità penale del presidente della BNS<sup>181</sup>.

La decisione di affidare mandati confidenziali personali doveva contribuire a fare in modo che i rappresentanti dell'Amministrazione interessati si limitassero a svolgere il compito che era stato affidato loro dalla presidente della Confederazione del 2011, senza assumere pienamente la loro funzione di quadro superiore dell'Amministrazione federale o di direttore d'ufficio. Il direttore dell'UFG, su richiesta della presidente della Confederazione del 2011, si è limitato a verificare in modo dettagliato l'eventuale responsabilità penale del presidente della BNS; non si è invece chiesto se il Consiglio federale aveva la competenza per avviare le inchieste che sono seguite<sup>182</sup>. Le CdG ritengono che le persone che rivestono tali funzioni devono, se del caso, richiamare l'attenzione sulla necessità di ulteriori chiarimenti o procedervi di propria iniziativa. L'ex segretario generale del DFAE ha fatto la seguente dichiarazione davanti alle CdG: «La questione della competenza non è stata sottoposta a Leupold; di conseguenza non l'ha esaminata» [trad.]<sup>183</sup>. Anche i rappresentanti del CDF hanno rispettato il mandato della presidente della Confederazione del 2011: si sono limitati a verificare le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS senza occuparsi della questione delle basi legali<sup>184</sup>. Riassumendo, il modo in cui questo «progetto» è stato gestito – considerato in particolare che le tappe erano state probabilmente definite sin dall'inizio vista l'urgenza presunta della situazione – non ha consentito di utilizzare pienamente le risorse a disposizione dell'Amministrazione federale. Secondo le CdG, anche se si trattava di una situazione estremamente sensibile sul piano politico e l'agenda della presidente della Confederazione era già molto fitta, il margine di manovra era sufficiente affinché i rappresentanti dell'Ammini-

176 «Es gab keine vertiefte Prüfung, weil die Idee in Anwesenheit von mindestens zwei Bundesrätinnen und auch von Herrn Hildebrand ‚sur place‘ entwickelt worden war.» [La questione non è stata esaminata nei dettagli poiché l'idea è nata al momento, in assenza di almeno due consiglieri federali e di Hildebrand], verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 20 (direttore dell'UFG).

177 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 22 (direttore dell'UFG).

*Ibid.*

178 *Ibid.*, pag. 18

180 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 9 (direttore del CDF).

181 *Ibid.*, pag. 15

182 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 20 (direttore dell'UFG).

183 Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 6 (ex segretario generale del DFAE): «Die Frage der Zuständigkeit wurde Herrn Leupold nicht unterbreitet; deswegen ging er auch nicht darauf ein.»

184 N. 3.2.3

strazione interessati fossero coinvolti prima nel processo, per esempio nell'ambito di un gruppo di lavoro interdipartimentale. Questo avrebbe permesso di chiarire a tempo debito la questione di quale organo avesse la competenza di occuparsi delle accuse in questione.

Le CdG ritengono che in futuro i membri del Consiglio federale dovranno cercare di coinvolgere meglio l'Amministrazione federale, anche in situazioni sensibili che si presume siano urgenti o che effettivamente lo sono.

### 4.3 Coinvolgimento tardivo della Cancelleria federale

#### Situazione iniziale

Pur essendo lo stato maggiore del Consiglio federale<sup>185</sup>, la Cancelleria federale è stata tenuta in disparte fino al 22 dicembre 2011 e non è stata nemmeno informata delle accuse nei confronti del presidente della BNS e dei provvedimenti presi dalla presidente della Confederazione del 2011 e dalla delegazione *ad hoc*<sup>186</sup>. L'esistenza stessa della delegazione non le era nota fino a quella data.

A seguito delle loro audizioni, le CdG sono giunte alla conclusione che i consiglieri federali e i membri dell'Amministrazione interessati non hanno esaminato l'eventualità di integrare prima la Cancelleria federale<sup>187</sup>.

A partire dal 23 dicembre 2011, il portavoce del Consiglio federale (e vicecancelliere della Confederazione) ha partecipato attivamente alla strategia di comunicazione del Consiglio federale<sup>188</sup>. A causa del suo coinvolgimento tardivo, la Cancelleria federale ha tuttavia avuto difficoltà nel preparare la comunicazione del Consiglio federale in vista della seduta di quel giorno<sup>189</sup>. La Cancelleria federale ha ricevuto le prime informazioni concernenti lo svolgimento degli eventi solo il 23 dicembre 2011 sotto forma di una *speaking note* della presidente della Confederazione del 2011<sup>190</sup>;

<sup>185</sup> Art. 30 cpv. 1 LOGA

<sup>186</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 4 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>187</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 36 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale): «[...] es war einfach kein Thema. Es war sicher kein bewusster Entscheid gegen die Bundeskanzlei. Wahrscheinlich waren wir einfach bestrebt, den Kreis der informierten Personen möglichst klein zu halten.» [(...) non ne abbiamo semplicemente parlato. Posso assicurarvi che non è stata una decisione che abbiamo preso coscientemente contro la Cancelleria federale. È probabilmente perché ci siamo impegnati a limitare il più possibile la cerchia delle persone informate.] Il capo del DFF ha dichiarato alle CdG che non poteva rispondere alla loro domanda sui motivi per cui la Cancelleria federale non fosse stata coinvolta prima (verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 22 [Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012]); cfr. anche verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 10 (ex segretario generale del DFAE): «Wir dachten nicht daran, ehrlich gesagt. Wahrscheinlich war der Mehrwert eines Einbezugs der BK nicht ersichtlich.» [In tutta onestà, non ci abbiamo pensato. Probabilmente non ci siamo resi conto che la partecipazione della Cancelleria federale poteva essere utile.]

<sup>188</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 14 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

<sup>189</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 4 seg. (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>190</sup> La Cancelleria federale ha ricevuto la cronologia completa del DFAE solo nel corso del mese di gennaio 2012 per allestire una cronologia a destinazione del Consiglio federale (cfr. parere del Consiglio federale del 21.1.2013).

sulla base di questo documento il Consiglio federale ha incaricato la Cancelleria federale, l'11 gennaio 2011, di preparare una cronologia degli eventi.

Il capo del DFGP e la presidente della Confederazione del 2012 hanno entrambe dichiarato alle CdG di ritenere, retrospettivamente, che la Cancelleria federale avrebbe dovuto essere coinvolta prima<sup>191</sup>, condividendo quindi – a posteriori – il parere della cancelliera della Confederazione<sup>192</sup>.

### **Valutazione delle CdG**

Nel corso di diverse inchieste svolte recentemente, le CdG hanno constatato che la Cancelleria federale non può sempre svolgere pienamente il suo ruolo di stato maggiore del Consiglio federale previsto dalla legge<sup>193</sup>. Per questo motivo hanno chiesto che il suo ruolo venga rafforzato<sup>194</sup>. Il coinvolgimento tardivo della Cancelleria federale in questo dossier mostra chiaramente che il problema è sempre attuale.

#### *Raccomandazione 5*

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

Il fatto che la delegazione istituita dalla presidente della Confederazione del 2011 si sia riunita a diverse riprese prima che la Cancelleria federale e il Consiglio federale abbiano appreso della sua esistenza dimostra la legittimità di un'altra rivendicazione delle CdG, ovvero che le segreterie delle delegazioni *ad hoc* del Consiglio federale siano tenute dalla Cancelleria federale<sup>195</sup>. Il 28 settembre 2012, l'Assemblea federale ha adeguato in questo senso l'articolo 23 capoverso 4 LOGA<sup>196</sup>.

Infine, le CdG si sono chieste se non sia opportuno informare a tempo debito la Cancelleria federale sui mandati che il presidente della Confederazione o un membro del Consiglio federale affida direttamente al CDF, quando questi riguardano più dipartimenti o rivestono un'importanza politica superiore. Se tuttavia il CDF applica la sua decisione di accettare i mandati concernenti questioni importanti o politicamente sensibili solo se li riceve per scritto dal Consiglio federale – la Cancelleria federale sarebbe in tal caso informata a tempo debito – non è necessario esaminare ulteriormente questa questione.

<sup>191</sup> Verbali delle sedute del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 43 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale) e del 3.4.2012, pag. 32 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>192</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 15 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>193</sup> Diversi esempi in 01.080 Messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo: corapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 27.1.2011, pag. 3–4

<sup>194</sup> *Ibid.*, pag. 8 seg.

<sup>195</sup> *Ibid.*, pag. 7-8

<sup>196</sup> Questa disposizione non è ancora entrata in vigore.

## **5 Problemi a livello di collaborazione e di flussi di informazioni tra il Consiglio federale e la BNS (presidenti della Direzione generale e del Consiglio di banca)**

Le informazioni che il consigliere nazionale Christoph Blocher ha fornito alla presidente della Confederazione del 2011 il 5 dicembre 2011 avevano una dimensione politica, mentre sul piano legale rientravano nell'ambito della vigilanza. Di conseguenza, sia il Consiglio federale in quanto organo di nomina e di revoca sia il Consiglio di banca in qualità di organo di vigilanza della BNS erano interessati, anche se in modi diversi, come si è constatato a posteriori.

In questo contesto le CdG si sono chieste se e in che modo il Consiglio federale e il Consiglio di banca (o il presidente della BNS) avevano coordinato i lavori e scambiato le informazioni.

### **5.1 Nessun coinvolgimento diretto del Consiglio di banca prima del 22 dicembre 2011**

#### **5.1.1 Contatti tra il 5 e il 22 dicembre 2011**

Nel corso della ricostruzione dei fatti, le CdG hanno constatato che il primo contatto con la BNS era stato stabilito il 15 dicembre 2011, quando la presidente della Confederazione del 2011 e il capo del DFF hanno messo di fronte il presidente della BNS alle accuse mosse nei suoi confronti. Il giorno dopo, il presidente della BNS ha informato il presidente e il vicepresidente del Consiglio di banca<sup>197</sup>. Il 22 dicembre 2011, ovvero sette giorni dopo, il presidente del Consiglio di banca ha telefonato alla presidente della Confederazione del 2011 per informarla sulle conclusioni del Consiglio di banca riunitosi il giorno stesso. In tale occasione ha espresso il desiderio di presentare personalmente al Consiglio federale, il 23 dicembre 2011, la posizione del Consiglio di banca in questo affare<sup>198</sup>.

Il primo contatto diretto tra la presidente della Confederazione del 2011 e il presidente del Consiglio di banca ha quindi avuto luogo 17 giorni dopo il primo incontro tra la presidente della Confederazione e il consigliere nazionale Christoph Blocher. A quel momento, tutti i lavori avviati dalla presidente della Confederazione del 2011 per far luce sulla situazione erano terminati, così come le inchieste relative alle transazioni bancarie del presidente della BNS, effettuate dalla PwC su richiesta del presidente del Consiglio di banca.

Prima del 22 dicembre 2011, né il presidente della Confederazione del 2011 né il presidente del Consiglio di banca hanno cercato di mettersi in contatto<sup>199</sup> o di coordinare il lavoro<sup>200</sup>. I contatti con la BNS hanno avuto luogo esclusivamente per il

<sup>197</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 8 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

<sup>198</sup> Verbale delle sedute del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 14 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011) e del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>199</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 25 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>200</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 27 e 29 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

tramite del presidente della BNS, mentre il segretario generale del DFAE e il direttore e il vicedirettore del CDF si sono rivolti unicamente al responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS.

### **5.1.2 Motivi per cui la presidente della Confederazione e il presidente del Consiglio di banca hanno seguito procedure diverse**

Le CdG hanno chiesto a Calmy-Rey perché non si era messa in contatto con la presidenza del Consiglio di banca e il presidente della BNS subito dopo il suo primo incontro con Blocher. La presidente della Confederazione del 2011 ha indicato gli stessi motivi che aveva menzionato per spiegare il suo rifiuto di coinvolgere precocemente il Consiglio federale: voleva dapprima verificare la pertinenza delle accuse per non diffondere sospetti infondati sulla BNS<sup>201</sup>.

Dopo che Blocher ha presentato alla presidente della Confederazione, il 15 dicembre 2011, copie degli estratti presunti del conto del presidente della BNS, la delegazione *ad hoc* ha deciso di mettere di fronte il presidente della BNS alle accuse mosse nei suoi confronti. La presa di contatto con il presidente della BNS rientrava in una logica di accertamento dei fatti relativi alle transazioni bancarie in questione: «[...] per me e per la delegazione del Consiglio federale si trattava di essere in chiaro sui fatti. Non era quindi necessario contattare il Consiglio di banca. E non vigilavamo sulla banca: secondo noi ci stavamo occupando della credibilità e dell'immagine della Svizzera.[trad.]<sup>202</sup>»

Non è chiaro se la delegazione *ad hoc* abbia discusso di contattare il Consiglio di banca prima del 23 dicembre 2011<sup>203</sup>.

La presa a carico della situazione da parte del presidente del Consiglio di banca era conforme alla percezione della presidente della Confederazione del 2011 e della delegazione *ad hoc* sulla ripartizione dei ruoli. Il presidente del Consiglio di banca ha dichiarato alle CdG: «L'affare è finito in mano alla presidente della Confederazione che ha preso immediatamente provvedimenti. Non avevo alcuna riserva da formulare riguardo al mandato [che lei aveva affidato al direttore e al vicedirettore del CDF], ma ho agito a mia volta. Era mio compito fare chiarezza su questo affare e non basarmi semplicemente su verifiche effettuate da terzi. Mi sono occupato più del mio di compito che del suo.» [trad.]<sup>204</sup>.

<sup>201</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 11 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

<sup>202</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 14 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011); cfr. anche verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 34 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale).

<sup>203</sup> Widmer-Schlumpf ha risposto affermativamente (verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 22), Sommaruga ha dichiarato il contrario (verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 35).

<sup>204</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 28 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca): «Der Ball kam zur Bundespräsidentin und sie hat umgehend agiert. Ich hatte keinen Vorbehalt gegen den Auftrag, habe aber selbst auch gehandelt. Es war meine Aufgabe, diese Angelegenheit selbst überprüfen zu lassen und mich nicht einfach auf einen anderen Prüfauftrag abzustützen. Ich habe mich weniger mit ihrer Aufgabe befasst als mit meiner.»

Si constata quindi che il presidente del Consiglio di banca non ha attirato l'attenzione della presidente della Confederazione del 2011 sul fatto che la vigilanza era esclusivamente di competenza del Consiglio di banca.

### **5.1.3 Segno della ripartizione dei ruoli: l'esistenza di due mandati distinti**

#### **Situazione iniziale**

Il 15 dicembre 2011, la delegazione *ad hoc* ha deciso, d'intesa con il presidente della BNS, di incaricare il direttore del CDF – il vicedirettore è stato coinvolto il giorno dopo – di verificare le transazioni bancarie del presidente della BNS. Il giorno successivo, dopo che quest'ultimo aveva informato il presidente e il vicepresidente del Consiglio di banca sulle accuse e sul mandato affidato dalla presidente della Confederazione del 2011 alla direzione del CDF<sup>205</sup>, il presidente del Consiglio di banca ha deciso da parte sua – considerate le competenze del Consiglio di banca in materia di vigilanza – di incaricare l'organo di revisione esterno della BNS, la società PwC, di verificare le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS.

Il 18 dicembre 2011, il direttore e il vicedirettore del CDF hanno saputo per caso che il presidente del Consiglio di banca aveva affidato un mandato alla PwC<sup>206</sup>. In seguito, il segretario generale del DFAE ha informato il presidente della Confederazione del 2011 del mandato affidato alla PwC<sup>207</sup>.

Il 19 dicembre 2011, il vicedirettore del CDF, che voleva coordinare le informazioni sulle quali dovevano basarsi le due inchieste, ha fatto una proposta in questo senso al responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS. Quest'ultimo è riuscito a convincere il presidente del Consiglio di banca a fare in modo che le inchieste si basassero sugli stessi documenti bancari; per quanto riguarda la domanda del vicedirettore del CDF, il presidente del Consiglio di banca ha invece formulato alcune riserve perché preferiva che la PwC gli fornisse un rapporto separato<sup>208</sup>. Successivamente la PwC ha confermato al vicedirettore del CDF, d'intesa con il presidente del Consiglio di banca, che non era stata constatata nessuna violazione del regolamento riguardo alle transazioni bancarie degli anni precedenti<sup>209</sup>.

Il 20 dicembre 2011, il direttore e il vicedirettore del CDF hanno sottoposto il loro progetto di rapporto, per parere, al responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS<sup>210</sup>. Hanno invece avuto accesso al rapporto della PwC solo il giorno della sua pubblicazione, ovvero il 4 gennaio 2012<sup>211</sup>.

<sup>205</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 26 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>206</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 6 (direttore del CDF)

<sup>207</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 8 (ex segretario generale del DFAE)

<sup>208</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 27 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>209</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 51 (responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS)

<sup>210</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 7 (vicedirettore del CDF)

<sup>211</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 6 (direttore del CDF)

## Percezione del loro ruolo da parte degli attori interessati

La presidente della Confederazione del 2011 ha ritenuto che non fosse opportuno che lei stessa e il Consiglio di banca affidassero un mandato comune alla direzione del CDF «perché non si trattava di mettere in questione la BNS e sottoporla a una qualsivoglia verifica» [trad.]<sup>212</sup>. Il capo del DFF ha confermato queste dichiarazioni: «Abbiamo appreso a posteriori che la PwC era stata incaricata dal Consiglio di banca di procedere alle stesse inchieste. Non c'era niente da dire. Non ho mai pensato che il Consiglio di banca e il Consiglio federale dovessero lavorare insieme: sono due istituzioni perfettamente distinte» [trad.]<sup>213</sup>.

Come è stato sottolineato in precedenza, per il presidente del Consiglio di banca era importante che le due inchieste fossero svolte nel modo più indipendente possibile l'una dall'altra, dal momento che erano state ordinate nell'ambito di due competenze distinte. Per questo motivo ha dichiarato alle CdG che non si era tenuto al corrente dell'avanzamento dell'inchiesta svolta dalla direzione del CDF: «No, non rientrava nelle mie competenze» [trad.]<sup>214</sup>. Hildebrand ha spiegato il mandato affidato alla PwC e il mancato coinvolgimento della presidente della Confederazione del 2011 e della delegazione *ad hoc* nel seguente modo: «[Il 16 dicembre 2011] si è deciso che le due consigliere federali non dovevano esser informate immediatamente della seconda inchiesta. I motivi erano i seguenti: la BNS è indipendente e può decidere da sola che cosa vuole. Inoltre, abbiamo pensato che un secondo parere sarebbe stato opportuno e che fosse meglio che i due organi incaricati delle inchieste non sapessero niente l'uno dell'altro in modo da poter allestire i loro rapporti in assoluta indipendenza» [trad.]<sup>215</sup>.

## Problemi riscontrati dal direttore e dal vicedirettore del CDF nell'ambito della loro inchiesta

Ai problemi pratici riscontrati dalla direzione del CDF al momento dell'attuazione del mandato della presidente della Confederazione del 2011 menzionati in precedenza (in particolare gli sforzi profusi dal responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS per affidare un mandato comune al direttore e al vicedirettore del CDF o la possibilità limitata della direzione del CDF e della PwC di coordinare i lavori) se ne è affiancato un altro. Nel corso delle sue indagini, il vicedirettore del CDF voleva incontrare il presidente della BNS: il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS ha in un primo tempo respinto la richiesta chiedendo nel contempo di

<sup>212</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 12 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione del 2011)

<sup>213</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 22 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012): «Im Nachhinein haben wir erfahren, dass die PwC vom Bankrat eingesetzt worden ist, dieselben Abklärungen zu machen. Das ist gut so; ich war nie der Meinung, Bankrat und Bundesrat hätten gemeinsam abklären sollen. Das sind zwei ganz getrennte Institutionen».

<sup>214</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 29 (Hansueli Ragenbass, presidente del Consiglio di banca): «Nein, das lief ausserhalb meines Geschäftsfelds».

<sup>215</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 8 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS): «Es wurde entschieden [am 16.12.2011], dass die beiden Bundesrätinnen nicht sofort informiert werden sollen über dieses zweite Gutachten. Die Logik dahinter war: Die Nationalbank ist unabhängig und kann selber entscheiden, was sie will. Zudem fanden wir, ein zweites Gutachten sei eine gute Sache und es sei gar nicht schlecht, wenn die beiden Gutachter nichts voneinander wissen und die Gutachten wirklich unabhängig voneinander erstellt werden können».

ottenere dapprima per scritto le domande che sarebbero state poste al presidente della BNS<sup>216</sup>, o perlomeno che fosse informato sui temi affrontati. Più tardi, i due rappresentanti del CDF hanno tuttavia precisato che l'incontro non era indispensabile.

Riassumendo, si constata che la comunicazione tra i rappresentanti dell'Amministrazione federale (il segretario generale del DFAE, il direttore e il vicedirettore del CDF) e il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS è stata a volte laboriosa, anche se la BNS ha in generale fornito il più in fretta possibile i documenti e le informazioni che le erano stati chiesti.

Sia il presidente del Consiglio di banca sia i membri della delegazione *ad hoc* hanno saputo di queste difficoltà solo a posteriori, vale a dire dopo la conclusione dell'inchiesta del direttore e del vicedirettore del CDF<sup>217</sup>.

## 5.1.4 Valutazione delle CdG

### Necessità di coinvolgere prima il Consiglio di banca

Come per il coinvolgimento del Consiglio federale<sup>218</sup>, le CdG ritengono che la presidente della Confederazione del 2011 avrebbe dovuto informare prima il presidente del Consiglio di banca sulle accuse mosse nei confronti del presidente della Direzione generale, vale a dire subito dopo l'incontro del 5 dicembre 2011. Le CdG indicano i tre motivi seguenti:

1. il fatto che le accuse del 5 dicembre 2011 non fossero corredate di prove e fossero state formulate solo oralmente dal consigliere nazionale ed ex consigliere federale Christoph Blocher non era in contraddizione con un'informazione più tempestiva del Consiglio di banca;
2. sul piano istituzionale, il Consiglio federale è stato coinvolto fin dall'inizio, per il tramite della presidente della Confederazione del 2011. La BNS, seconda istituzione interessata, è stata messa al corrente solo dieci giorni dopo la formulazione delle accuse. Anche se le competenze legali del Consiglio federale e del Consiglio di banca non erano state stabilite, doveva essere chiaro sin dall'inizio, per la presidente della Confederazione del 2011 e, in seguito, per i rappresentanti dell'Amministrazione coinvolti, che anche la BNS (in quanto istituzione) e il Consiglio di banca, in qualità di organo di vigilanza, erano interessati: di conseguenza le CdG ritengono che la presidente della Confederazione del 2011 avrebbe dovuto mettersi in contatto con il Consiglio di banca subito dopo l'incontro del 5 dicembre 2011;
3. vista la competenza del Consiglio di banca di ordinare inchieste (cfr. n. 3.1.2), la presidente della Confederazione del 2011 avrebbe dovuto informare il presidente del Consiglio di banca sulle accuse subito dopo il primo incontro con Blocher *e avrebbe dovuto lasciare la competenza delle indagini*

<sup>216</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 6 (direttore del CDF)

<sup>217</sup> Verbale delle sedute del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 21 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione del 2012), del 4.5.2012, pag. 35 (Simonetta Sommaruga, consigliera federale) e del 28.3.2012, pag. 29 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>218</sup> N. 4.1.4

*al Consiglio di banca.* In definitiva, con la procedura scelta dalla presidente della Confederazione del 2011, il Consiglio federale non ha rispettato la ripartizione delle competenze stabilita in modo esaustivo dalla Costituzione federale e dalla legge sulla Banca nazionale e, di conseguenza, ha oltrepassato le sue competenze.

Secondo le CdG, l'informazione immediata del presidente del Consiglio di banca non avrebbe costretto la presidente della Confederazione del 2011 e il Consiglio federale a ritirarsi totalmente dalle inchieste. In effetti, considerata la dimensione politica dell'affare e la responsabilità del Consiglio federale nel caso in cui il Consiglio di banca avesse depositato una proposta di revoca, il Consiglio federale avrebbe assolutamente potuto – e anche dovuto – chiedere al presidente del Consiglio di banca di informarlo regolarmente della procedura e del risultato delle inchieste. In questo modo il Consiglio federale avrebbe assunto correttamente le sue competenze.

Pur seguendo l'argomentazione della presidente della Confederazione del 2011, che auspicava che le accuse fossero prima verificate, rimane tuttavia il fatto che avrebbe dovuto mettere al corrente il presidente del Consiglio di banca al più tardi il 15 dicembre 2011.

Retrospectivamente, ci sono due motivi a favore di questo ragionamento: da un lato i documenti forniti da Blocher il 15 dicembre 2011 – anche se a quel momento la loro autenticità non era ancora stata stabilita definitivamente – costituivano un indizio supplementare dell'esistenza di transazioni bancarie sospette effettuate dal presidente della BNS. D'altra parte, la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale ha deciso, lo stesso giorno, di dare al presidente della BNS la possibilità di prendere posizione sulle accuse; questa decisione avrebbe però dovuto essere discussa prima con il presidente del Consiglio di banca, dal momento che quest'ultimo era l'organo superiore incaricato della vigilanza sulla BNS.

### **Negligenza del problema della ricusa da parte del presidente della Confederazione del 2011 e della delegazione *ad hoc***

Le CdG possono capire i motivi che hanno portato la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale a sentire il presidente della BNS il 15 dicembre 2011; si trattava dell'unica possibilità che rimaneva per verificare le accuse. Deplorano tuttavia che la delegazione *ad hoc* abbia lasciato al presidente della BNS il compito di informare il presidente del Consiglio di banca delle accuse.

L'articolo 26 capoverso 1 del regolamento di organizzazione della BNS prevede le seguenti regole di ricusa:

«I membri del Consiglio di banca, i membri e i supplenti della Direzione generale devono ricusarsi nel caso di affari:

- a) ai quali sono personalmente interessati;
- b) ai quali partecipano o hanno un interesse personale persone alle quali sono imparentati sino al terzo grado o affini oppure vincolati da matrimonio o convivenza;
- c) [...]»

Non spetta alle CdG verificare l'attuazione delle regole di ricusa all'interno della BNS. Ciò nonostante, tenuto conto della prassi ampiamente diffusa delle regole di

ricusa nell'amministrazione pubblica e della loro applicazione a qualsiasi organo esecutivo, si tratta di un principio essenziale che merita un'attenzione particolare.

Considerando che il regolamento di organizzazione della BNS è approvato dal Consiglio federale, la delegazione *ad hoc* avrebbe dovuto conoscere le regole di ricusa menzionate qui sopra. Di conseguenza, avrebbe dovuto concludere che esso – o la presidente della Confederazione del 2011 – doveva informare il presidente del Consiglio di banca e che quest'ultimo doveva essere il suo interlocutore per il seguito della procedura. Durante la sua audizione, anche il presidente del Consiglio di banca ha ritenuto che avrebbe dovuto essere informato sulle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS<sup>219</sup>.

Le CdG precisano tuttavia che, nel corso delle inchieste, non hanno riscontrato alcun indizio per dimostrare che il presidente della BNS non ha informato correttamente o esaustivamente il Consiglio di banca sulle accuse e sulle inchieste della delegazione *ad hoc*.

### **Problemi di cooperazione a livello dell'Amministrazione a causa dell'assenza di dialogo al livello più alto**

Le difficoltà pratiche, di cui sopra, concernenti la cooperazione a livello dell'Amministrazione derivano dall'assenza di dialogo tra il presidente della Confederazione del 2011 e il presidente del Consiglio di banca. Se le diverse competenze fossero state chiarite a tempo debito al livello più alto, si sarebbe potuto effettuare un esame efficace delle transazioni bancarie del presidente della BNS: detto questo, i problemi di cooperazione non hanno alla fine avuto conseguenze sul risultato delle inchieste.

Le CdG non si spiegano perché il presidente del Consiglio di banca non ha informato la presidente della Confederazione del 2011 sul mandato che aveva affidato alla PwC. Questa informazione non avrebbe minimamente pregiudicato l'indipendenza della BNS. Sono peraltro sorprese che la presidente della Confederazione del 2011 non si sia messa in contatto con il presidente del Consiglio di banca quando il suo segretario generale l'ha informata sulle inchieste svolte dalla PwC.

## **5.2 Seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011**

### **5.2.1 Chiarimento della fattispecie**

All'inizio della seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011, la presidente della Confederazione del 2011 ha dedicato una ventina di minuti per mettere al corrente il Collegio governativo delle accuse mosse nei confronti del presidente della BNS e delle misure adottate da lei e dalla delegazione *ad hoc*. Hanno poi fatto il loro ingresso il presidente del Consiglio di banca e il presidente della BNS, che si sono sottoposti un'audizione che essi stessi avevano richiesto. Una volta conclusasi questa fase, durata un'ora, i rappresentanti della BNS hanno lasciato la sala.<sup>220</sup>

Nell'ambito delle indagini, le CdG hanno cercato di ricostruire il colloquio avvenuto tra il Consiglio federale e i rappresentanti della BNS e di comprendere in che misura

<sup>219</sup> Verbale della seduta del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 31 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>220</sup> Cfr. cronologia nell'allegato.

avesse consentito uno scambio fattivo e un coordinamento tra le parti. A questo scopo hanno consultato il relativo estratto del verbale della seduta in questione e sentito, nel quadro di un'audizione, i membri del Consiglio federale così come il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca.

Da questi chiarimenti è emerso che il 23 dicembre 2011 il presidente del Consiglio di banca ha messo al corrente il Consiglio federale del rapporto d'indagine della PwC e delle relative conclusioni del Consiglio di banca<sup>221</sup>. Come già menzionato, a inizio seduta, i rappresentanti della BNS hanno consegnato ai consiglieri federali il rapporto, ritirandolo poi in seguito<sup>222</sup>. Il presidente del Consiglio di banca ha spiegato che, sulla base di questo documento, il Consiglio di banca aveva deciso all'unanimità di confermare la fiducia al presidente della BNS<sup>223</sup>. Egli ha aggiunto che la BNS prevedeva di pubblicare un comunicato stampa il giorno stesso, alle 17, di cui è stata poi distribuita una bozza<sup>224</sup>. In seguito, il presidente della BNS ha fornito informazioni sulla sua situazione finanziaria e sulle transazioni in questione<sup>225</sup>. Stando alle sue dichiarazioni, ha fatto seguito una discussione aperta, moderata dalla presidente della Confederazione del 2011<sup>226</sup>. Secondo quanto dichiarato dal presidente del Consiglio di banca, i membri del Consiglio federale hanno posto alcune domande tese a chiarire i fatti<sup>227</sup>. Anche la presidente della Confederazione del 2012 ha dichiarato alle CdG che, in sua presenza, sono state poste poche domande<sup>228</sup>.

Durante l'incontro è stata inoltre discussa la strategia di comunicazione che avrebbe dovuto seguire la BNS: la presidente della Confederazione del 2011 e il portavoce del Consiglio federale hanno proposto ai rappresentanti della BNS di procedere in modo proattivo e circostanziato<sup>229</sup>. Stando a quanto dichiarato dal presidente del Consiglio di banca è stato soprattutto quest'ultimo a voler informare il pubblico in modo esaustivo, mentre il Consiglio federale non si è espresso in merito<sup>230</sup>. Secondo la cronologia della Cancelleria federale, il Collegio governativo ha deciso, dopo una

221 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 24 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

222 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012 pag. 30 (Raggenbass, presidente del Consiglio di banca).

223 *Ibid.*

224 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 15 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

225 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 15 (Hildebrand, ex presidente BNS)

226 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 15 (Hildebrand, ex presidente BNS)

227 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

228 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 23 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012). Il capo del DDPS ha confermato queste affermazioni «Wenn ich mich richtig erinnere, äusseren sich nicht alle Bundesratsmitglieder» [Se non ricordo male, non tutti i membri del Consiglio federale si sono espressi in merito]; verbale del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 7 (Ueli Maurer, Consigliere federale).

229 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca) e del 5.4.2012, pag. 20 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011)

230 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

breve discussione, di interrompere la seduta per poter trattare altri oggetti (attribuzione del DFI e del DFAE)<sup>231</sup>.

La presidente della Confederazione del 2011 è stata quindi incaricata di mettere al corrente la BNS delle decisioni prese dal Consiglio federale e di informarsi circa la strategia di comunicazione scelta dalla BNS (cfr. n. 5.4). In base alle informazioni a sua disposizione, il Consiglio federale ha deciso di continuare a garantire il suo sostegno a Hildebrand nella sua funzione di presidente della BNS<sup>232</sup>. Dopo la seduta, la presidente della Confederazione del 2011 ha comunicato al presidente del Consiglio di banca e al presidente della BNS la decisione presa dall'Esecutivo federale<sup>233</sup>.

## 5.2.2 Valutazione delle CdG

Riassumendo, le CdG constatano che l'audizione del 23 dicembre 2012 dei due rappresentanti della BNS ha avuto più che altro carattere informativo per il Consiglio federale e, in definitiva, sia servita a quest'ultimo per rinnovare la fiducia all'allora presidente della BNS. Stando a quanto riportato nel verbale della seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2012 e alle audizioni delle CdG dei consiglieri federali e della cancelliera della Confederazione vi è stato un certo scambio in vista della strategia di comunicazione della BNS, anche se avvenuto sostanzialmente dopo la seduta del Consiglio federale. Quel giorno il Collegio governativo era convinto che non fosse necessario intervenire e che tale compito spettasse alla BNS<sup>234</sup>.

In linea di massima le CdG approvano lo scambio di informazioni avvenuto tra il Consiglio federale e i rappresentanti della BNS il 23 dicembre 2011. Ritengono anche che il Collegio governativo abbia agito correttamente decidendo di rinnovare la fiducia all'allora presidente della BNS una volta assicuratosi che né la direzione del CDF né la PwC avevano rilevato violazioni della legge e che questi continuava a godere del sostegno del Consiglio di banca.

Le CdG ritengono invece che la seduta del Consiglio federale non si sia svolta in modo ottimale se si considerano il coordinamento e la ripartizione dei compiti tra Esecutivo federale e BNS: fatta eccezione per la decisione di informare immediatamente il pubblico, non sono stati trattati né i possibili sviluppi del caso né le eventuali misure da adottare, nonostante tale approccio sarebbe stato più che opportuno.

Durante la seduta, anche la dimensione politica, che fino ad allora aveva svolto un ruolo determinate in particolare per l'azione della presidente della Confederazione del 2011 e della delegazione *ad hoc*, è stata relegata in secondo piano. A posteriori le CdG fanno fatica a capire questo approccio: in effetti, la dimensione politica – concretamente decidere se fosse o meno necessario procedere a un inasprimento delle disposizioni concernenti il comportamento dei membri della Direzione generale della banca previste nella legge sulla Banca nazionale o nel regolamento di orga-

<sup>231</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 18 gennaio 2012

<sup>232</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 16 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011)

<sup>233</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>234</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 6 (Ueli Maurer, consigliere federale)

nizzazione della BNS – continuava a essere d’attualità e quindi avrebbe dovuto essere presa in considerazione dal Consiglio federale.

Le CdG sono inoltre dell’avviso che, per garantire una procedura corretta, il Consiglio federale avrebbe dovuto sentire separatamente, almeno per una parte del colloquio, il presidente del Consiglio di banca<sup>235</sup>.

### **5.2.3                   Excursus: qualità dei verbali delle sedute del Consiglio federale**

#### **Richiesta formulata dalla CdG nel 2010**

Nel quadro della loro indagine sul comportamento delle autorità durante la crisi finanziaria, le CdG avevano criticato il sistema allora in uso per la stesura dei verbali delle sedute del Consiglio federale, ad esempio perché alcune deliberazioni di importanti dossier non erano volontariamente verbalizzate. D’altro canto la stesura dei verbali richiedeva talvolta troppo tempo<sup>236</sup>.

Nel maggio del 2010 le CdG sono giunte alla conclusione che tale sistema doveva essere adeguato. Esse hanno quindi depositato due mozioni dello stesso tenore in cui invitavano il Consiglio federale a introdurre nella legge l’obbligo della forma scritta per tutte le sue deliberazioni e decisioni<sup>237</sup>. In questo modo i verbali avrebbero potuto essere utilizzati come strumenti di condotta e garantire la tracciabilità delle deliberazioni e delle decisioni del Collegio governativo<sup>238</sup>. Le due mozioni sono state trasmesse al Consiglio federale il 1° dicembre 2010 (Consiglio degli Stati) e il 2 marzo 2011 (Consiglio nazionale).

#### **Reazione del Consiglio federale**

A seguito delle mozioni summenzionate il Consiglio federale è intervenuto su due fronti: da un lato, nel quadro del messaggio aggiuntivo del 13 ottobre 2010 concernente la riforma del Governo, ha proposto di chiarire le competenze in questo ambito e di fissare nella legge sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione (LOGA) le competenze della Cancelleria federale in materia di stesura dei verbali e delle decisioni del Consiglio federale.

Dall’altro ha adottato, per le sue sedute, un nuovo sistema per la stesura dei verbali, di cui le CdG sono state informate per scritto il 16 febbraio 2011. In effetti, dal 1° gennaio 2011 il «verbale esteso delle decisioni», redatto immediatamente dopo la seduta dell’Esecutivo, sostituisce il cosiddetto «verbale verde». Per ogni oggetto su cui è stato discusso, questo nuovo documento riporta, in ordine cronologico, un breve riassunto senza però più indicare né i singoli pareri né i nomi dei proponenti. Il Consiglio federale ritiene che questo nuovo verbale, corredato da altri documenti (tutte le decisioni del Consiglio federale, i verbali delle decisioni con tutti gli elenchi, gli elenchi delle decisioni presidenziali) costituisca uno strumento di condotta che permette di tenere traccia delle sue deliberazioni e decisioni.

<sup>235</sup> Cfr. anche n. 5.1.4.

<sup>236</sup> Rapporto delle CdG sulla crisi finanziaria, n. 3.6.5.1.1 (FF 2011 3116 segg.).

<sup>237</sup> Scopo delle CdG era di garantire la messa a verbale delle deliberazioni e delle decisioni del Consiglio federale e non di procedere a una verbalizzazione integrale delle sedute, come talvolta è stato malinterpretato.

<sup>238</sup> Mozione 10.3392 della CdG-N e mozione 10.3631 della CdG-S

## Valutazione delle CdG

In linea di massima, le CdG hanno apprezzato la disponibilità del Consiglio federale di voler migliorare il sistema di stesura dei propri verbali. Tuttavia, già nel loro corapporto relativo alla riforma del Governo<sup>239</sup>, avevano sottolineato che una tale ottimizzazione non avrebbe dovuto comportare una perdita di informazioni rispetto al sistema precedente.

Nel loro rapporto del 1° luglio 2011, le CdG hanno constatato che la nuova pratica del Consiglio federale, che non prevede più di citare i singoli pareri e i nomi dei proponenti, ha sortito proprio questo effetto indesiderato<sup>240</sup>. Per questo motivo, nel 2012 hanno incaricato la Delegazione delle Commissioni della gestione (DeICG) di esaminare il contenuto informativo dei verbali estesi delle decisioni per verificare se costituiscono non solo uno strumento di condotta adeguato per il Consiglio federale, ma anche un mezzo di controllo efficace per l'alta vigilanza del Parlamento; esse hanno indicato inoltre che, all'occorrenza, avrebbero affrontato nuovamente la questione. In definitiva le Commissioni hanno constatato che il progetto di riforma del Governo non consente di raggiungere gli obiettivi posti dalle mozioni 10.3392 e 10.3631 poiché non introduce l'obbligo della forma scritta per tutte le deliberazioni e decisioni del Consiglio federale. Quest'ultimo dovrebbe quindi ancora elaborare un progetto di revisione in tal senso.

## Valutazione dei verbali nel presente caso

Da una prima analisi della nuova forma di stesura dei verbali effettuata dalla DeICG nel quadro del caso esaminato è emerso che, in base al verbale esteso delle decisioni, non è praticamente possibile stabilire quali elementi centrali sono stati apportati da quale membro del Consiglio federale. Questa informazione è tuttavia importante in numerosi dossier trattati dall'Esecutivo per poter ricostruire l'iter decisionale e il ruolo avuto dai singoli Dipartimenti.

Sulla base degli accertamenti effettuati dalla DeICG, la CdG-S ha messo seriamente in dubbio anche l'adeguatezza dei verbali quali veri e propri strumenti di condotta. Tali perplessità sono state confermate dal fatto che la Cancelleria federale abbia dovuto redigere, per il Consiglio federale, a posteriori e in base a note manoscritte, una cronologia degli eventi che hanno portato alle dimissioni del presidente della BNS.

La CdG-S ha di conseguenza proposto alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) di sancire nella LOGA l'obbligo di tracciabilità delle deliberazioni e delle decisioni del Governo e di vincolare il Consiglio federale a impiegare i propri verbali come strumenti di direzione. La CIP-S ha quindi adeguato il progetto interessato (01.080) conformemente alla proposta; la disposizione corrispondente è stata poi adottata dall'Assemblea federale nel voto finale del

<sup>239</sup> 01.080 Messaggio aggiuntivo concernente la riforma del Governo: corapporto del 27.1.2011 delle Commissioni della gestione delle Camere federali (<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Seiten/default.aspx>).

<sup>240</sup> Rapporto delle CdG del 1.7.2011 sull'indagine delle Commissioni della gestione delle Camere federali «Le autorità sotto la pressione della crisi finanziaria e della trasmissione dei dati di clienti di UBS agli Stati Uniti», FF 2011 5863

28 settembre 2012<sup>241</sup>. Le due mozioni delle CdG sono quindi attuate, se non dal Consiglio federale, almeno dal Parlamento.

Su incarico della CdG-S, la DelCG ha esaminato, per il gruppo di lavoro BNS, tutti i verbali del Consiglio federale e delle sue differenti delegazioni concernenti il periodo dal 5 dicembre 2011 al 25 gennaio 2012. La DelCG non ha potuto che confermare la sua prima valutazione: ha tra l'altro constatato che i verbali estesi delle decisioni presentano non solo errori, ma anche numerose lacune e un numero limitato di contenuti. Va inoltre menzionato che la DelCG non ha ricevuto nessun verbale delle sedute della delegazione *ad hoc* del Consiglio federale<sup>242</sup>.

Nel quadro delle loro audizioni, le CdG hanno dovuto constatare che i membri del Consiglio federale non erano in grado di fornire maggiori informazioni sulle deliberazioni della seduta del 23 dicembre 2011 rispetto al contenuto rudimentale del verbale; le loro spiegazioni sono rimaste vaghe. È opportuno ricordare che il verbale della seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011 si limita a una pagina; la parte della seduta cui erano presenti i rappresentanti della BNS, durata una buona ora, è riassunta in una sola frase: «il Consiglio federale sottopone ad audizione i signori Hildebrand e Raggenbass» [trad.]<sup>243</sup>.

La presidente della Confederazione del 2011 ha poi dichiarato alle CdG di aver chiesto al suo segretario generale di stilare una cronologia dettagliata in modo da poter garantire, all'occorrenza, la tracciabilità delle misure adottate<sup>244</sup>. Anche la cronologia che la Cancelleria federale è stata incaricata di redigere l'11 gennaio 2012 doveva consentire al Consiglio federale di ricostruire esattamente gli eventi e trarre insegnamenti per il futuro<sup>245</sup>. Un membro del Consiglio federale ha confermato dinnanzi alle CdG che i verbali delle sedute del Consiglio federale non garantivano la tracciabilità delle deliberazioni: «Se non prendiamo appunti e ci basiamo unicamente sui verbali non è più possibile ricostruire ciò che è stato discusso durante una seduta» [trad.]<sup>246</sup>. Tuttavia, secondo le CdG, gli appunti scritti a mano dei membri del Consiglio federale non sono un valido sostituto di un verbale debitamente redatto.

Anche la decisione del Consiglio federale del 23 dicembre 2011 è lacunosa: indica che il Collegio governativo ha preso atto delle informazioni presentate dall'allora presidente della Confederazione e dai rappresentanti della BNS e che, per il momento, non intende esprimersi pubblicamente sul dossier, senza però precisare che continua a sostenere il presidente della BNS.

241 Il tenore del nuovo articolo 13 capoverso 3 LOGA è il seguente: «Il contenuto essenziale delle deliberazioni e le decisioni del Consiglio federale sono sempre documentati per scritto. Il verbale delle sedute del Consiglio federale ne garantisce la tracciabilità. Serve al Consiglio federale quale strumento di direzione.»

242 Lettera della DelCG al gruppo di lavoro BNS del 31.05.2012

243 Verbale della seduta del Consiglio federale del 23.12.2011: «Le Conseil fédéral auditionne MM. Hildebrand et Raggenbass.»

244 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 19 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011).

245 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 12 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

246 «Wenn man keine persönlichen Notizen gemacht hat, kann man aufgrund der Lektüre der Protokolle nicht mehr wirklich nachvollziehen, was an einer Sitzung besprochen worden war.»

Queste constatazioni confermano la necessità della revisione della LOGA e della sua sistematica attuazione pratica.

#### *Raccomandazione 6*

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

### **5.3 Seduta del Consiglio federale dell'8 gennaio 2012 (conferenza telefonica)**

#### **5.3.1 Nuovi sviluppi alla vigilia della seduta del Consiglio federale<sup>247</sup>**

Immediatamente dopo la seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011, solo le presidenti della Confederazione del 2011 e del 2012 e il portavoce del Consiglio federale si sono occupati puntualmente della comunicazione legata a questo dossier.

Il 5 gennaio 2012 il dossier ha preso una svolta improvvisa quando il consulente alla clientela della banca Sarasin è incappato in uno scambio di e-mail risalente al 15 e al 16 agosto 2011, che ha poi trasmesso al presidente della BNS. Dato che quest'ultimo aveva chiesto di entrare in possesso di eventuali altri documenti rilevati, il 6 gennaio 2012 il consulente bancario ha trasmesso all'avvocato di Hildebrand un documento supplementare fino ad allora sconosciuto (*visiting report*, ovvero un rapporto – ad uso esclusivo interno della banca – redatto dal consulente in cui sono riportati i contatti avvenuti il 15 agosto 2011 con il presidente della BNS e sua moglie). Su richiesta del suo cliente, l'avvocato ha inviato tale rapporto al presidente del Consiglio di banca.

Come risultato in seguito, questa corrispondenza elettronica era stata dimenticata e quindi non aveva potuto essere presa in considerazione al momento degli accertamenti svolti dal Consiglio federale e dal presidente del Consiglio di banca. Fino ad allora il presidente della BNS ignorava l'esistenza del *visiting report*. Da questi documenti emerge un fatto nuovo: il consulente della banca Sarasin dichiara infatti di aver ricevuto, il 15 agosto 2011, l'accordo orale da parte del presidente della BNS di procedere all'acquisto di valuta americana su domanda della signora Hildebrand, nel caso in cui quest'ultima avesse avuto l'intenzione di effettuare una tale transazione. Sulla base delle ricerche effettuate e delle dichiarazioni del presidente della BNS, fino ad allora si era partiti da presupposto che quest'ultimo aveva appreso dell'intenzione della moglie di acquistare dollari americani solo dopo l'esecuzione dell'ordine. Hildebrand ha sostenuto dinanzi al gruppo di lavoro BNS che confermava quanto da lui dichiarato in precedenza, ovvero che sua moglie aveva proceduto alla transazione in questione senza che lui ne fosse a conoscenza.

<sup>247</sup> Cfr. cronologia nell'allegato.

Il suo avvocato ha informato la BNS dell'esistenza dei nuovi documenti prima della conferenza stampa tenutasi il giorno stesso alle 16. Nel corso della loro indagine, le CdG non sono riuscite a determinare con precisione in quale misura il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS e il presidente del Consiglio di banca erano a conoscenza del tenore esatto delle e-mail. Le persone consultate dal gruppo di lavoro BNS hanno fornito in merito informazioni contrastanti. All'inizio della serata il presidente del Consiglio di banca, il presidente della BNS, un membro della Direzione generale (Jean-Pierre Danthine) e il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS hanno esaminato la corrispondenza elettronica in questione.

Una volta verificata la presenza di queste e-mail sul server della BNS confermandone così l'autenticità, il Comitato di verifica della BNS si è riunito nel primo pomeriggio del 6 gennaio 2013 in presenza del presidente del Consiglio di banca. Al termine di una lunga discussione e dopo aver sottoposto ad audizione il presidente della BNS e gli altri membri della Direzione generale dell'istituto il Comitato è giunto alla conclusione<sup>248</sup>, all'unanimità, che i nuovi documenti minavano la credibilità del presidente della BNS<sup>249</sup> a un punto tale che era necessario raccomandarne le dimissioni.

Mentre si stava recando negli studi televisivi per partecipare alla trasmissione Arena la presidente della Confederazione del 2012 ha incontrato brevemente il presidente del Consiglio di banca, il presidente della BNS e l'avvocato di quest'ultimo che l'hanno informata in merito all'esistenza dei nuovi documenti e al loro contenuto. Poco prima, durante un colloquio privato, il presidente del Consiglio di banca le aveva consegnato una copia dei documenti venuti alla luce annunciandole anche che sia lui sia il Comitato di verifica ritenevano necessarie le dimissioni da parte del presidente della BNS; il Consiglio di banca si sarebbe riunito per discutere della questione il 7 gennaio 2012. In seguito, il presidente del Consiglio di banca ha ripetuto queste affermazioni anche in presenza del presidente della BNS e del suo rappresentante legale. La presidente ha preso atto delle informazioni senza però pronunciarsi in merito. Al termine dell'incontro ha riconsegnato i documenti al presidente del Consiglio di banca perché riteneva di non poterne garantire l'indispensabile confidenzialità se li avesse portati con sé nello studio televisivo.

Durante la trasmissione Arena la presidente della Confederazione del 2012 ha esposto la posizione del Consiglio federale così com'era stata decisa il 23 dicembre 2011<sup>250</sup>.

Come previsto, il Consiglio di banca si è riunito sabato 7 gennaio 2012. Dopo una lunga discussione e dopo aver sottoposto ad audizione il presidente della BNS, è giunto a due conclusioni di fondo: da un lato, ha ribadito che non vi era stata alcuna violazione del regolamento concernente gli investimenti e le operazioni finanziarie effettuate a titolo privato da parte dei membri della Direzione generale allargata. Dall'altro ha sostenuto che i documenti venuti alla luce avevano minato la credibilità del presidente della BNS a un punto tale che l'istituto non poteva che raccomandare a quest'ultimo di dimettersi.

<sup>248</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 35 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>249</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 36 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>250</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 27 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

Ancora il giorno stesso, il presidente del Consiglio di banca ha telefonato alla presidente della Confederazione del 2012 informandola in merito alla raccomandazione che il Consiglio di banca aveva indirizzato al presidente della BNS. Quest'ultima ha chiesto ragguagli circa i motivi alla base di tale decisione nonché sul seguito della procedura nel caso in cui il presidente della BNS non avesse seguito la raccomandazione. L'allora presidente della Confederazione ha anche informato il presidente del Consiglio di banca che il Consiglio federale non avrebbe potuto attivarsi finché il Consiglio di banca non gli avesse sottoposto una proposta di revoca<sup>251</sup>, proposta che in effetti non era stata ancora decisa. Più tardi nella giornata, il presidente del Consiglio di banca ha telefonato nuovamente alla presidente della Confederazione per informarla, in presenza della Direzione generale in corpore, che la BNS avrebbe preso posizione pubblicamente lunedì 9 gennaio 2012<sup>252</sup>.

La presidente della Confederazione ha convocato per le 10 di domenica 8 gennaio 2012 una seduta straordinaria del Consiglio federale tenutasi in forma di conferenza telefonica<sup>253</sup>.

### 5.3.2 Valutazione delle CdG

Le CdG ritengono che in questa fase vi siano stati due scambi essenziali tra il presidente del Consiglio di banca e la presidente della Confederazione del 2012:

1. *Il 6 gennaio 2012 la presidente della Confederazione del 2012 è informata in merito all'esistenza dei nuovi documenti e alle conclusioni del Comitato di verifica.*

Secondo le CdG, le decisioni prese dal presidente del Consiglio di banca di verificare anzitutto l'autenticità dello scambio di e-mail e dal Comitato di verifica della BNS di occuparsi dei nuovi elementi prima di informare la presidente della Confederazione del 2012 sono state corrette. A posteriori è tuttavia deplorabile il fatto che questa procedura non sia stata più rapida e che i documenti non siano stati trasmessi alla presidente della Confederazione del 2012 immediatamente dopo la seduta del Comitato di verifica, ciò che le avrebbe permesso di visionare più approfonditamente tale documentazione prima dell'incontro del pomeriggio e della sua partecipazione alla trasmissione Arena. Anche in questo caso però, il tempo a sua disposizione sarebbe stato assai limitato.

Dopo essere stata informata dell'esistenza dei documenti venuti alla luce, la presidente della Confederazione si è trovata in una situazione delicata: non disponendo di tempo sufficiente per esaminare adeguatamente i nuovi elementi prima della trasmissione televisiva – in cui inizialmente era previsto di trattare solo marginalmente le transazioni bancarie del presidente della BNS – non ha potuto fare altro che illustrare la posizione del Consiglio federale così come era stata decisa il 23 dicembre 2011. La presidente ha esposto queste difficoltà alle CdG in modo convincente,

<sup>251</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 25 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>252</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 34 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>253</sup> Alla seduta del 23.12.2011 sono seguite le vacanze del Consiglio federale. Nel 2012, la prima seduta ordinaria si è quindi tenuta l'11 gennaio.

sottolineando anche che annullare la sua partecipazione all'ultimo minuto non avrebbe fatto altro che alimentare le speculazioni<sup>254</sup>.

Tuttavia, le CdG non comprendono perché, al termine dell'incontro, l'allora presidente della Confederazione, abbia restituito i documenti che le erano stati consegnati. In effetti il presidente del Consiglio di banca l'aveva già informata che, sulla base di questi atti, lui e il Comitato di verifica avevano raccomandato al presidente della BNS di dare le dimissioni. La presidente ha spiegato alle CdG di aver capito che il presidente del Consiglio di banca voleva recuperare i documenti dopo che lei ne aveva preso visione<sup>255</sup>. Da parte sua, il presidente del Consiglio di banca ha dichiarato di non sapere perché la consigliera federale gli avesse restituito i documenti<sup>256</sup>. Secondo le CdG quest'ultima avrebbe dovuto conservarli oppure esigere che venissero inviati immediatamente al suo ufficio, anche se il Consiglio di banca restava giustamente l'organo competente per trattare tali informazioni. Nel quadro della consultazione sul presente rapporto, il Consiglio federale ha indicato che, viste le circostanze, la presidente della Confederazione del 2012 aveva ritenuto di non poter garantire la confidenzialità dei documenti<sup>257</sup>:

Come verrà mostrato ancora qui di seguito, senza questi documenti, l'8 gennaio 2012, al Consiglio federale mancava un'informazione essenziale per poter valutare correttamente la situazione.

2. *La presidente della Confederazione del 2012 è informata della decisione presa dal Consiglio di banca il 7 gennaio 2012, ovvero raccomandare al presidente della BNS di dare le dimissioni.*

Gli eventi secondo la presidente della Confederazione del 2012: in un primo momento, il 6 gennaio 2012 il presidente del Consiglio di banca ha informato la presidente che il Comitato di verifica aveva deciso, all'unanimità, di proporre al Consiglio di banca di raccomandare al presidente della BNS di dare le dimissioni. Il 7 gennaio 2012, il presidente del Consiglio di banca ha telefonato alla presidente per comunicarle che avrebbe seguito questa indicazione, precisando che tale decisione si basava sull'e-mail venuta alla luce il 5 gennaio 2012 e che era necessaria per preservare la reputazione della BNS<sup>258</sup>. Rispondendo a una domanda della presidente della Confederazione, il presidente del Consiglio di banca ha dichiarato che in questo iter il consulente alla clientela non era stato consultato<sup>259</sup>.

<sup>254</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 27 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>255</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 30 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>256</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 43 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>257</sup> Nel quadro della consultazione, il 21.01.2013, il Consiglio federale ha inoltre sottolineato che la presidente della Confederazione del 2012 aveva restituito i documenti dopo che il presidente del Consiglio di banca le aveva assicurato che le avrebbe trasmesso una versione completa. Si tratta di una nuova informazione mai menzionata né dalla presidente della Confederazione del 2012 e né dall'ex presidente del Consiglio di banca durante la loro audizione avvenuta nella primavera del 2012, nonostante le domande esplicite delle CdG circa i motivi all'origine della restituzione dei documenti.

<sup>258</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>259</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 25 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

Le CdG constatano che la presidente della Confederazione del 2012 ha giustamente chiesto maggiori informazioni sui motivi della decisione del Consiglio di banca. Le Commissioni ritengono corretta anche la scelta di convocare il Consiglio federale per una seduta straordinaria domenica 8 gennaio 2012 allo scopo di informare il Collegio governativo in merito ai più recenti sviluppi del caso.

Dagli accertamenti delle CdG effettuati sul contenuto esatto delle informazioni che il presidente del Consiglio di banca ha fornito, il 7 gennaio 2012, alla presidente della Confederazione del 2012 in merito alla posizione del presidente della BNS circa la raccomandazione formulata dal Consiglio di banca, è emerso quanto segue: considerato che la presidente della Confederazione ha chiesto al presidente del Consiglio di banca che cosa sarebbe successo se il presidente della BNS non si fosse dimesso<sup>260</sup> si potrebbe eventualmente concludere che il presidente del Consiglio di banca non si fosse pronunciato sulla posizione del presidente della BNS. Nella lettera del 12 gennaio 2012 indirizzata alla presidente della Confederazione del 2012, il presidente del Consiglio di banca ha fornito le spiegazioni seguenti: «Philipp Hildebrand ha sempre dichiarato che avrebbe seguito il parere del Consiglio di banca se quest'ultimo gli avesse chiesto di dimettersi. Tuttavia, le sue dichiarazioni al Consiglio di banca durante la seduta del 7 gennaio 2012 sembravano mettere in questione questo dato di fatto. Per questo motivo il Consiglio di banca ha incaricato una delegazione (composta dal suo presidente, dal suo vicepresidente e dal presidente del Comitato di verifica) di avviare trattative con il presidente della BNS in vista della sua partenza.» [trad.]<sup>261</sup>.

Gli eventi dal punto di vista della BNS: il presidente del Consiglio di banca ha invece spiegato alle CdG che, il 7 gennaio 2012, il Consiglio di banca e il presidente della BNS erano entrambi giunti alla conclusione che le dimissioni erano necessarie per il bene della BNS<sup>262</sup>. Ha aggiunto di aver informato nel pomeriggio la presidente della Confederazione del 2012 di questa «decisione presa di comune accordo» [trad.]<sup>263</sup>. Il 7 gennaio 2012, «era chiaro, e quindi certo, che Hildebrand avrebbe dimissionato. Restava solo da chiarire se i documenti recentemente emersi sarebbero stati pubblicati e quando si sarebbe tenuta la conferenza stampa» [trad.]<sup>264</sup>.

<sup>260</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 25 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>261</sup> «Philipp Hildebrand hatte sich immer dahingehend geäußert, dass – sobald der Bankrat ihm empfehlen würde, zurückzutreten – er diesen Rat selbstredend befolgen würde. Aufgrund seiner Äusserungen anlässlich der Bankratsitzung vom 7. Januar 2012 war dies nicht mehr klar. Der Bankrat beauftragte deshalb eine Delegation bestehend aus Präsident, Vizepräsident und Präsident des Prüfungsausschusses, Abgangsverhandlungen mit Philipp Hildebrand zu führen.»

<sup>262</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 34 e 37 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>263</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 34 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca). Il presidente del Consiglio di banca ha informato la presidente della Confederazione del 2012 «über den gemeinsamen Beschluss».

<sup>264</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 43 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca): «[...] war klar, und damit sicher, dass Herr Hildebrand zurücktreten wird. Offen war nur noch, ob die neu aufgetauchten Dokumente veröffentlicht werden und wann die Medienkonferenz stattfinden soll.». Il presidente del Consiglio di banca ha fornito questa risposta alle CdG che volevano sapere se, durante la conversazione telefonica del 7 gennaio 2012, aveva dichiarato alla presidente della Confederazione del 2012 che non era certo che Hildebrand seguisse la raccomandazione del Consiglio di banca e si dimettesse.

Nel quadro della consultazione sul presente rapporto, la BNS ha confermato le affermazioni dell'ex presidente del Consiglio di banca e ha aggiunto che, nel corso della serata di sabato 7 gennaio 2012, quest'ultimo e il presidente della BNS avevano deciso di comune accordo che le dimissioni sarebbero state annunciate il lunedì mattina seguente. La sera stessa, in presenza del presidente della BNS e degli altri membri della Direzione generale, il presidente del Consiglio di banca ha trasmesso queste informazioni alla presidente della Confederazione. Infine, domenica mattina, il presidente della BNS ha dato il suo accordo alla pubblicazione dei nuovi documenti.

La presidente della Confederazione del 2012 ha spiegato che il presidente della BNS l'aveva contattata telefonicamente dopo la chiamata di sabato sera del presidente del Consiglio di banca e che l'aveva messa al corrente della raccomandazione di quest'ultimo. La presidente ha dichiarato alle CdG: «gli ho detto che spettava ora a lui decidere e che non potevo farlo a suo posto» [trad.]<sup>265</sup>.

Hildebrand ha confermato alle CdG che aveva poi dato le dimissioni perché se non l'avesse fatto, la BNS si sarebbe trovata ad affrontare una situazione tutt'altro che facile<sup>266</sup>. Non ha tuttavia precisato il momento in cui aveva preso questa decisione.

Le CdG ritengono questi elementi essenziali in quanto le informazioni fornite al Consiglio federale l'8 gennaio 2012 dipendevano direttamente da quelle trasmesse il giorno precedente dal presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione del 2012.

### **5.3.3 Conferenza telefonica del Consiglio federale del 8 gennaio 2012**

Domenica 8 gennaio 2012, alle 10, si è tenuta la conferenza telefonica del Consiglio federale. In questa occasione, la presidente della Confederazione del 2012 ha trasmesso agli altri membri del Consiglio federale le informazioni che aveva ricevuto il giorno precedente dal presidente del Consiglio di banca; in particolare li ha messi al corrente dell'e-mail venuta alla luce il 5 gennaio 2012 e del *visiting report* del consulente alla clientela della banca Sarasin<sup>267</sup>, di cui, fino ad allora, il Consiglio federale era all'oscuro<sup>268</sup>. Prima della conferenza telefonica, i membri del Consiglio federale avevano ricevuto dal portavoce del Consiglio federale una bozza di comunicato stampa dal titolo «Dimissioni di Hildebrand: presa di posizione del Consiglio federale»<sup>269</sup>.

<sup>265</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012): «Ich habe ihm gesagt, dann müsse er jetzt entscheiden, was er mache, ich könne ihm diese Antwort nicht abnehmen».

<sup>266</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 22 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>267</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>268</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>269</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 5

Durante la conferenza telefonica i Consiglieri federali si sono principalmente chiesti quali fossero stati i motivi ad aver spinto il Consiglio di banca a cambiare così radicalmente opinione circa il loro sostegno al presidente della BNS<sup>270</sup>.

La conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012 ha dato luogo a un verbale di mezza pagina, a una decisione del Consiglio federale e a una nota informativa del segretario generale del DFF. Per le CdG era inoltre importante capire come i membri del Consiglio federale sottoposti ad audizione avessero percepito quanto comunicato durante la conferenza.

Durante la conferenza telefonica il Consiglio federale ha concluso che, prima di potersi formare un'opinione definitiva, avrebbe dovuto avere accesso ai documenti citati<sup>271</sup>. Non ha compreso ciò che aveva spinto il Consiglio di banca a raccomandare al presidente della BNS di dimettersi. Ha poi incaricato la presidente della Confederazione del 2012 di comunicare oralmente al presidente della BNS e al presidente del Consiglio di banca il risultato della conferenza telefonica e di informarsi presso quest'ultimo sui motivi che l'avevano portato a invitare il presidente della BNS a dimettersi. Stando a quanto dichiarato dalla cancelliera della Confederazione, la presidente della Confederazione del 2012 avrebbe dovuto anche raccogliere il parere del presidente della BNS sul cambiamento di opinione del Consiglio di banca<sup>272</sup>.

Il Consiglio federale prevedeva di discutere queste informazioni l'11 gennaio 2012, durante la sua seduta ordinaria. In base a quanto dichiarato dai consiglieri federali e dalla cancelliera della Confederazione le CdG hanno concluso che, a quel momento, il Consiglio federale non era consapevole che le dimissioni del presidente della BNS erano state già decise dal Consiglio di banca e dall'interessato e che, con tutta probabilità, sarebbero state rese note a breve. Infine il Consiglio federale ha incaricato il suo portavoce di elaborare, sulla base della discussione avvenuta, una strategia di comunicazione passiva e di sottoporla ai membri del Consiglio federale<sup>273</sup>.

Al termine della conferenza telefonica, la presidente della Confederazione del 2012 ha chiamato il presidente del Consiglio di banca e, in seguito, il presidente della BNS per informarli che il Consiglio federale non si sarebbe pronunciato prima di aver esaminato i nuovi documenti<sup>274</sup>. Ha inoltre aggiunto che, allo stadio attuale, non spettava al Consiglio federale esprimersi sulle eventuali dimissioni del presidente della BNS<sup>275</sup> e che, prima di eventualmente farlo, avrebbe chiarito la situazione l'11 gennaio 2012<sup>276</sup>. Inoltre, su richiesta del Consiglio federale, ha chiesto al presidente del Consiglio di banca di organizzare un incontro con una delegazione della BNS<sup>277</sup>.

<sup>270</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>271</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>272</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 pag. 14 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>273</sup> Decisione del Consiglio federale del 8.1.2012

<sup>274</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 10.1.2012 / Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 pag. 29 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>275</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>276</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 pag. 28 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>277</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

A questo proposito il presidente del Consiglio di banca ha spiegato alle CdG che la domenica sera aveva telefonato alla presidente della Confederazione del 2012 per comunicarle che il Consiglio federale avrebbe dovuto pronunciarsi prima della seduta dell'11 gennaio 2012 precisando anche che andava fatta chiarezza prima della seduta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) in agenda il lunedì successivo<sup>278</sup>.

Lunedì 9 gennaio 2012, alle 8.15, la presidente della Confederazione del 2012 ha incontrato alcuni rappresentanti del Consiglio di banca e della Direzione generale della BNS. Ha ribadito la posizione del Consiglio federale, mentre i rappresentanti del Consiglio di banca hanno esposto i motivi della decisione del 7 gennaio 2012. La presidente della Confederazione è stata inoltre messa al corrente che la stesura dell'accordo per consentire le dimissioni immediate del presidente della BNS era a uno stadio avanzato e che nel pomeriggio dello stesso giorno il Consiglio di banca intendeva pubblicare un comunicato di stampa in merito<sup>279</sup>.

Alle 14, il presidente della BNS ha annunciato pubblicamente le sue dimissioni con effetto immediato.

### 5.3.4 Valutazione delle CdG

Le CdG non hanno potuto far completamente luce sugli avvenimenti di sabato 8 gennaio 2012.

L'ex presidente della BNS ha dichiarato alle CdG di essere stato in contatto telefonico con la presidente della Confederazione del 2012 domenica, presto nella mattinata. Poco prima delle 8 l'avrebbe infatti chiamato per informarlo che il Consiglio federale avrebbe tenuto una conferenza telefonica<sup>280</sup>. Alle 9.44, su richiesta della presidente, aveva trasmesso all'indirizzo di posta elettronica privato di quest'ultima i documenti venuti alla luce e altra documentazione<sup>281</sup>. A questa medesima e-mail, alle 9.18, l'avvocato del presidente della BNS aveva inviato, su incarico del suo cliente, un memorandum<sup>282</sup> destinato al Consiglio federale<sup>283</sup>. Sempre allo stesso indirizzo, alle 9.36, Hildebrand aveva trasmesso alla presidente della Confederazione, in vista della conferenza telefonica del Consiglio federale, una bozza di lettera in cui annunciava le sue dimissioni; in questa e-mail figurava la frase seguente: «In der Beilage sende ich Ihnen den besprochenen Entwurf» [trad: In allegato Le trasmetto la bozza di cui abbiamo discusso].

Dopo la conferenza telefonica del Consiglio federale, la presidente della Confederazione del 2012 avrebbe comunicato telefonicamente a Hildebrand che il Consiglio federale avrebbe preferito che attendesse a presentare le dimissioni dato che avrebbe discusso nuovamente la questione il mercoledì seguente. Da parte sua il presidente

<sup>278</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012 pag. 44 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca) e complemento scritto del presidente del Consiglio di banca al gruppo di lavoro BNS del 3.5.2012 pag. 22

<sup>279</sup> Cfr. cronologia nell'allegato.

<sup>280</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS alla CdG del 26.06.2012

<sup>281</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS alla CdG del 26.06.2012, inclusa e-mail (allegato 2)

<sup>282</sup> Il memorandum contiene una cronologia, stilata dall'ex presidente della BNS, degli eventi avvenuti tra la comparsa dei nuovi documenti il 5.1.2012 e la seduta del Consiglio di banca il 7.1.2012

<sup>283</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS alla CdG del 26.06.2012, inclusa e-mail (allegato 2)

della BNS avrebbe ribadito la sua volontà di restare in carica precisando però nuovamente che non avrebbe atteso una procedura di revoca della nomina<sup>284</sup>. Dopodiché egli avrebbe comunicato queste informazioni, per telefono e sms, agli altri due membri della Direzione generale<sup>285</sup>. La BNS ha confermato questa affermazione nella risposta fatta pervenire al gruppo di lavoro BNS il 21 gennaio 2013: durante la seduta cui erano presenti una delegazione del Consiglio di banca, i membri della Direzione generale Jordan e Danthine e altri rappresentanti della BNS riunitisi per coordinare le modalità di comunicazione, i due membri della Direzione generale hanno ricevuto un sms da parte del presidente della BNS in cui spiegava che il Consiglio federale aveva rifiutato le sue dimissioni e che, di conseguenza, non avrebbe dimissionato. Il presidente del Consiglio di banca ha quindi informato la presidente della Confederazione del 2012 della mutata situazione<sup>286</sup>.

In risposta alla versione dei fatti fornita dall'ex presidente della BNS, la presidente della Confederazione del 2012 ha inviato alle CdG una lettera nella quale dichiara di ricordarsi di aver parlato al telefono con Hildebrand sabato 7 gennaio 2012, ma non domenica mattina. Ha confermato che le aveva inviato dei documenti che aveva poi letto sul suo computer privato l'8 gennaio 2012 a Felsberg, dopo la conferenza telefonica del Consiglio federale<sup>287</sup>. In seguito avrebbe detto al presidente della BNS, per telefono, che avrebbe dovuto trasmettere questi documenti alla Cancelleria federale, ciò che effettivamente Hildebrand ha poi fatto. Il presidente della BNS le avrebbe anche chiesto che cosa avrebbe dovuto fare e come avrebbe dovuto comportarsi: la presidente gli avrebbe risposto che spettava a lui prendere una decisione e che non poteva farlo al suo posto<sup>288</sup>.

Le CdG constatano importanti divergenze nelle due esposizioni dei fatti per quanto concerne il numero e il tenore dei contatti telefonici che la presidente della Confederazione del 2012 e, in particolare, il presidente della BNS hanno avuto il 7 e l'8 gennaio 2012.

Il giorno precedente la conferenza telefonica, la presidente della Confederazione del 2012 è stata informata dal presidente del Consiglio di banca della BNS che, su raccomandazione del Consiglio di banca, il presidente della BNS avrebbe dato le dimissioni. Tuttavia lo stesso giorno, la presidente ha avuto una conversazione telefonica con il presidente della BNS, dalla quale non emergeva chiaramente se l'interessato aveva già preso tale decisione. Il sabato sera la presidente non aveva quindi alcuna certezza sulle eventuali dimissioni del presidente della BNS. Si conta parimenti che, durante la conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012, anche il Consiglio federale non aveva una conoscenza esatta della situazione; nel verbale di questa conferenza non è fatta menzione della posizione del presidente della BNS circa la raccomandazione del Consiglio di banca. Per questi motivi, le CdG possono in linea di massima anche comprendere i motivi che hanno spinto il Consiglio federale a pensare di disporre ancora di tempo a sufficienza per approfondire la questione durante la sua seduta ordinaria di mercoledì 11 gennaio 2012.

<sup>284</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS alla CdG del 26.06.2012, inclusa e-mail (allegato 2)

<sup>285</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS al gruppo di lavoro BNS del 18.01.2013

<sup>286</sup> Lettera della BNS al gruppo di lavoro BNS del 21.1.2013

<sup>287</sup> Secondo il verbale della seduta del Consiglio federale dell'8.1.2012 (conferenza telefonica) durante la conferenza telefonica la presidente della Confederazione del 2012 ha letto ai suoi colleghi il testo dell'e-mail venuta alla luce.

<sup>288</sup> Lettera della presidente della Confederazione 2012 del 12.11.2012 al presidente del gruppo di lavoro BNS e al suo segretario

Viste le dichiarazioni dell'ex presidente della BNS sulla conversazione telefonica avuta con la presidente della Confederazione del 2012 dopo la conferenza telefonica del Consiglio federale dell'8 gennaio 2012, le CdG comprendono anche perché, nella lettera trasmessa al Consiglio federale domenica sera, il presidente della BNS abbia assicurato di impegnarsi a fare in modo che gli eventi in questione non si ripetano, aggringando la sua intenzione di affidare, con ogni probabilità, la gestione del suo patrimonio a terzi<sup>289</sup>.

Le CdG constatano quanto segue:

- le informazioni di cui disponeva il Consiglio federale al momento della conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012 erano insufficienti per maturare un'opinione definitiva;
- ciò è in parte da ricondurre al fatto che le informazioni essenziali – ovvero i nuovi documenti – non erano ancora state trasmesse al Consiglio federale mentre la presidente della Confederazione del 2012 ne aveva preso visione il 6 gennaio 2012 (anche se poi aveva restituito tali documenti a Raggenbass) e quindi era consapevole della loro importanza. Questi documenti sarebbero stati utili al Consiglio federale e, di conseguenza, avrebbero potuto e dovuto essere messi a disposizione per la conferenza telefonica;
- a causa delle informazioni lacunose, il Consiglio federale ha ritenuto di disporre probabilmente ancora di tempo a sufficienza per esaminare nel dettaglio i documenti e la situazione durante la sua seduta ordinaria di mercoledì 11 gennaio 2012, prima di eventuali dimissioni del presidente della BNS<sup>290</sup>.

In ogni caso le CdG ritengono che a partire dal momento in cui il Consiglio di banca ha raccomandato al presidente della BNS di dimissionare – ovvero dalla seduta del 7 gennaio 2012 – non era più possibile fare marcia indietro. Le dimissioni del presidente della BNS erano inevitabili dato che il Consiglio di banca aveva deciso, all'unanimità, di non rinnovare la fiducia nei suoi confronti. Detto altrimenti, anche se il Consiglio federale avesse avuto a disposizione tutte le informazioni durante la seduta dell'8 gennaio 2012, di fatto non avrebbe potuto impedire le dimissioni.

Qual è stato il ruolo del Consiglio federale in questa situazione? Secondo la legge sulla Banca nazionale svizzera la decisione di revocare dalla sua funzione il presidente della BNS spetta al Consiglio federale, in ogni caso solo su proposta del Consiglio di banca<sup>291</sup>. Nello specifico, il Consiglio di banca non ha presentato alcuna proposta in tal senso, ma ha raccomandato al presidente della BNS di presentare le dimissioni, strumento che non è previsto esplicitamente nella LBN.

<sup>289</sup> Lettera del presidente della BNS dell'8 gennaio 2012 al Consiglio federale (trasmessa per e-mail alle 19.30)

<sup>290</sup> Il consigliere federale Ueli Maurer ha dichiarato quanto segue alle CdG: «An der Telefonkonferenz gab es dazu keine einheitliche Meinung. Sehr viele Fragen zum weiteren Vorgehen blieben offen. Mehrheitlich war der Bundesrat wohl der Meinung, dass genug Zeit vorhanden sei, um die Sache gründlich abzuklären und erst am darauffolgenden Mittwoch ...» [Durante la conferenza telefonica i pareri erano discordanti. Restavano irrisolte numerose questioni sul seguito della procedura. La maggioranza del Consiglio federale riteneva che vi era ancora tempo a sufficienza per chiarire la situazione e che questo si sarebbe potuto fare il mercoledì seguente]; verbale del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 9.

<sup>291</sup> Art. 45 cpv. 1 LBN

Per analogia a quanto avviene a livello di ripartizione delle competenze tra il Consiglio di banca e il Consiglio federale nel caso di revoca della funzione di presidente della BNS, le CdG si chiedono se non sarebbe stato necessario garantire al Collegio governativo la possibilità di formarsi un'opinione sulla situazione (oppure di esaminare la decisione del presidente del Consiglio di banca e del Comitato di verifica, consistente nel proporre al Consiglio di Banca di raccomandare a Hildebrand di dare le dimissioni), prima che il Consiglio di banca pronunciasse la sua raccomandazione. L'obiettivo delle CdG non è quello di mettere in discussione le competenze legali del Consiglio di banca, ma di coinvolgere debitamente il Consiglio federale in una procedura che, di fatto, può condurre allo stesso risultato di una procedura di revoca formale. In questo contesto le CdG si chiedono se le disposizioni legali che prevedono, da un lato, che il Consiglio federale decida in merito alla proposta di revoca del Consiglio di banca e, dall'altro, che contro tale decisione possa addirittura essere interposto ricorso, siano adeguate a situazioni di questo genere.

#### *Raccomandazione 7*

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

Infine le CdG ritengono che, per certi aspetti, la conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012 non sia stata gestita nel migliore dei modi. Almeno una parte degli apparecchi utilizzati non era sicura<sup>292</sup>.

Nel quadro dell'indagine della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali<sup>293</sup> la CdG-S aveva già espresso una raccomandazione in tal senso<sup>294</sup> al Consiglio federale, il quale si era dichiarato disposto ad attuarla.

## **5.4 Ripartizione dei compiti nella comunicazione al pubblico**

### **5.4.1 Cronologia delle misure prese**

Il tema della comunicazione al pubblico è stato sollevato la prima volta alla vigilia della seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011, una volta conclusi gli

<sup>292</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012 pag. 10 (Ueli Maurer, consigliere federale)

<sup>293</sup> Rapporto della CdG-S del 3.12.2010 sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali (FF 2011 3771)

<sup>294</sup> Raccomandazione 12: Misure per garantire la segretezza ai più alti livelli dell'Amministrazione federale: La DelCG invita il Consiglio federale a prendere le misure necessarie, nel proprio settore di competenza, per poter garantire in futuro la segretezza anche ai più alti livelli dell'Amministrazione federale. Ciò facendo, il Consiglio federale veglierà con la dovuta attenzione anche agli aspetti tecnici degli apparecchi messi a disposizione dei collaboratori. FF 2011 3783.

accertamenti sulle transazioni bancarie del presidente della BNS effettuati dal direttore e dal vicedirettore del CDF da un lato e dalla PwC dall'altro. Il 21 dicembre 2011 si trattava di chiarire anzitutto se l'informazione andava o meno resa pubblica<sup>295</sup> e, in caso affermativo, di stabilire in quale forma.

Il 21 dicembre 2011 la delegazione *ad hoc* del Consiglio federale riteneva che fosse necessaria una comunicazione proattiva da parte del presidente della BNS<sup>296</sup>. Quest'ultimo si era però dimostrato piuttosto critico nei confronti di tale strategia: stando a quanto da lui dichiarato alle CdG, sulla base dei dati dell'informatore del Consiglio federale, che il segretario generale del DFAE aveva messo per scritto, e sulla base della sua documentazione bancaria, il 21 dicembre 2011 si è accorto per la prima volta che almeno una parte dei suoi dati bancari era stata trasmessa a terzi in modo illegale. In occasione della seduta del 21 dicembre 2011, non gli era stato nemmeno comunicato il nome dell'informatore. In questo contesto, la BNS non aveva saputo decidere se procedere o meno a una comunicazione<sup>297</sup>.

Il 22 dicembre 2011 la presidente della Confederazione del 2011 ha chiamato il presidente della BNS per esporgli la situazione nei dettagli comunicandogli il nome dell'informatore del Consiglio federale e annunciandogli che le informazioni trasmesse al Consiglio federale rischiavano di essere consegnate alla stampa<sup>298</sup>. Secondo Hildebrand questa informazione avrebbe influito sull'ambiente all'interno del Consiglio di banca<sup>299</sup>. Il 22 dicembre 2011 quest'ultimo ha quindi deciso di prendere posizione pubblicamente senza però riuscire a trovare un accordo sui contenuti da comunicare al pubblico<sup>300</sup>. Il Consiglio di banca ha delegato al suo presidente la competenza di gestire la comunicazione, in collaborazione con la Direzione generale e il Consiglio federale<sup>301</sup>.

Alla comunicazione è stata prestata particolare attenzione durante la seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011: come appena esposto nel numero 5.2.1, la presidente della Confederazione del 2011 e il portavoce del Consiglio federale hanno proposto ai rappresentanti della BNS di optare per una strategia d'informazione proattiva ed esaustiva<sup>302</sup> e quindi di organizzare una conferenza stampa e di pubblicare un comunicato scritto. Stando alle dichiarazioni della presidente del 2011 sarebbe stato soprattutto il portavoce del Consiglio federale a promuovere questo approccio mentre il Consiglio federale non si sarebbe pronunciato in merito<sup>303</sup>.

<sup>295</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012 pag. 10 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>296</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE del 12-23.12.2011; verbali del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 38 (presidente della Confederazione Sommaruga) e del 4.5.2012, pag. 24 (direttore UFG)

<sup>297</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012 pag. 10 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>298</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 11 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>299</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 14 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>300</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 32 seg. (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>301</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 33 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>302</sup> Verbali del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca), del 5.4.2012, pag. 20 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011) e del 28.3.2012 pag. 15 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>303</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

Durante la loro audizione, i rappresentanti della BNS hanno distribuito al Consiglio federale la bozza di un comunicato precisando che la BNS pensava di pubblicarlo il giorno stesso, alle 17<sup>304</sup>. Il Consiglio federale ha incaricato il suo portavoce di preparare, su questa base, una bozza di comunicato stampa del Consiglio federale. Dopo un'interruzione della seduta, il Collegio ha esaminato e rielaborato la bozza preparata<sup>305</sup>. Per il Consiglio federale era chiaro che la comunicazione fosse di competenza della BNS<sup>306</sup>.

In un primo tempo il Consiglio federale ha deciso di non esprimersi pubblicamente sugli eventi dato che la BNS intendeva pubblicare unicamente un breve comunicato stampa. La presidente della Confederazione del 2011 e il portavoce del Consiglio federale sono stati incaricati di seguire l'evolversi della situazione e, se necessario, di pubblicare il comunicato stampa preparato precedentemente<sup>307</sup>.

Verso le 13, la presidente della Confederazione del 2011 ha incontrato il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca, in presenza del segretario generale del DFAE: a nome del Consiglio federale, ha rinnovato al presidente della BNS la fiducia e il sostegno del Collegio governativo. Ha precisato inoltre che il Consiglio federale non avrebbe adottato una strategia di comunicazione proattiva, ma che, se la BNS non avesse organizzato la conferenza stampa e se gli fosse stata posta la domanda, avrebbe confermato che era informato del dossier<sup>308</sup>. Inoltre se i tre avvocati avessero reso pubbliche le accuse, il Consiglio federale avrebbe pubblicato un comunicato stampa in cui esprimeva il suo sostegno al presidente della BNS<sup>309</sup>. I rappresentanti della BNS hanno aggiunto che, all'occorrenza, la BNS avrebbe tenuto una conferenza stampa<sup>310</sup>.

Nel pomeriggio del 23 dicembre 2011, la BNS stava ancora discutendo, internamente, circa la forma esatta da dare alla comunicazione<sup>311</sup>.

Dopo le 17 la BNS ha pubblicato un comunicato stampa che si discostava dalla bozza presentata nella mattinata.<sup>312</sup> Sulla base di questo documento, la presidente della Confederazione del 2011, in accordo con il portavoce del Consiglio federale, ha deciso di non pubblicare la presa di posizione del Consiglio federale preparata in precedenza<sup>313</sup>.

Il 30 e il 31 dicembre 2011, sulla base della bozza di comunicato stampa non pubblicata, il portavoce del Consiglio federale ha risposto a diverse domande dei

<sup>304</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 3

<sup>305</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 3

<sup>306</sup> Verbalì del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 16 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011), del 27.4.2012 pag. 7 (Ueli Maurer, consigliere federale), del 3.4.2012 pag. 5 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione) e del 28.3.2012 pag. 32 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>307</sup> Decisione del Consiglio federale del 23.12.2011

<sup>308</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012 pag. 16 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011)

<sup>309</sup> Questa informazione proviene dalla cronologia del segretario generale del DFAE del 12-23.12.2011. Nel quadro della consultazione del progetto del presente rapporto, il 21.1.2013, ha dichiarato che tale informazione non era corretta.

<sup>310</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE del 12-23.12.2011

<sup>311</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 16 (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>312</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 6 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>313</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 4

giornalisti. Il 4 gennaio 2012, in seguito a diverse altre domande dei media, il Consiglio federale ha pubblicato una versione rielaborata del comunicato stampa nonché il rapporto del direttore e del vicedirettore del CDF<sup>314</sup>.

La BNS ha tenuto una conferenza stampa il 5 gennaio 2012 durante la quale il presidente del Consiglio di banca ha dichiarato che era stato il consigliere nazionale Christoph Blocher a informare la presidente della Confederazione del 2011 sulle transazioni bancarie effettuate dalla famiglia Hildebrand<sup>315</sup>.

Philipp Hildebrand ha spiegato alle CdG che aveva chiesto, per telefono, alla presidente della Confederazione se la BNS era autorizzata a svelare il nome dell'informatore del Consiglio federale durante la conferenza stampa e che quest'ultima aveva risposto affermativamente. Tuttavia non si ricordava il momento esatto in cui aveva posto tale domanda alla presidente, sapeva solo che era stato tra il 23 dicembre 2011 e la conferenza stampa del 5 gennaio 2012<sup>316</sup>. La presidente della Confederazione del 2011 ha dichiarato di non ricordarsi se aveva confermato prima del Natale 2011 al presidente della BNS di aver dato questa autorizzazione<sup>317</sup>.

Il 6 gennaio 2012, durante la trasmissione Arena, la presidente della Confederazione del 2012 ha esposto la posizione del Consiglio federale così come era stata decisa il 23 dicembre 2011.

Dal 7 gennaio 2012, ha iniziato a delinearsi una comunicazione della BNS sulle dimissioni del suo presidente<sup>318</sup>. Su questa base, in vista della conferenza telefonica dell'8 gennaio 2012, il portavoce del Consiglio federale ha preparato una bozza di comunicato stampa incentrata sulle possibili dimissioni del presidente della BNS. La mattina del 9 gennaio 2012, durante la discussione tra la presidente della Confederazione del 2012 e i rappresentanti della BNS, il presidente del Consiglio di banca ha dichiarato che le dimissioni di Hildebrand sarebbero state comunicate entro le 12 e che il comunicato stampa in questione sarebbe stato inviato anticipatamente al portavoce del Consiglio federale<sup>319</sup>. La bozza di comunicato stampa del Consiglio federale è stata rielaborata il giorno stesso e infine pubblicata<sup>320</sup>.

## 5.4.2 Valutazione della CdG

Le CdG valutano positivamente il fatto che il Consiglio federale abbia riconosciuto, già il 23 dicembre 2011, la competenza della BNS in materia di comunicazione tenendo così conto della ripartizione dei compiti tra Consiglio federale e BNS sancita dalla legge.

Le CdG riconoscono inoltre che, in tale situazione, era complicato per il Consiglio federale occuparsi della comunicazione (in tutto il suo iter). Ad esempio, quando il

<sup>314</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 4

<sup>315</sup> Conferenza stampa della BNS del 5.1.2012, parte «Domande e risposte». Il nome del consigliere nazionale Blocher era già stato citato in diversi media il 1.1.2012, cfr. cronologia nell'allegato.

<sup>316</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 11 seg. (Philipp Hildebrand, ex presidente BNS)

<sup>317</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 21 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011)

<sup>318</sup> N. 5.3.2

<sup>319</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 10.1.2012, pag. 2

<sup>320</sup> Cronologia della Cancelleria federale del 17.1.2012, pag. 5

Consiglio federale si è riunito il 23 dicembre 2011, la BNS non aveva ancora definito una strategia di comunicazione definitiva<sup>321</sup>. Parimenti, il weekend del 7–8 gennaio 2012, non era stato ancora fissato il momento esatto in cui il presidente della BNS avrebbe dovuto annunciare le dimissioni, aspetto che non ha facilitato la comunicazione da parte del Consiglio federale.

In linea di massima, la BNS e il Consiglio federale si sono sforzati di coordinare le strategie di comunicazione sia il 23 dicembre 2011 sia in vista delle dimissioni del presidente della BNS. Secondo le CdG questo approccio è stato sensato e conforme al quadro legale.

Anche se la presidente della Confederazione del 2011 e il portavoce del Consiglio federale hanno raccomandato espressamente<sup>322</sup> al presidente della BNS e al presidente del Consiglio di banca di ricorrere a una strategia d'informazione proattiva ed esaustiva, le CdG ritengono che l'abbiano fatto nel rispetto del quadro legale.

Le Commissioni credono tuttavia che la comunicazione avrebbe potuto essere ancora migliore se, prima della pubblicazione, il Consiglio federale avesse sottoposto per conoscenza le sue bozze di comunicati stampa al presidente del Consiglio di banca.

## 6 Conclusioni

Le indagini svolte dalle CdG hanno mostrato chiaramente che sin dall'inizio l'esame delle critiche nei confronti del presidente della BNS era di competenza dell'organo di vigilanza della BNS, ovvero il Consiglio di banca, e non della presidente della Confederazione del 2011 o del Consiglio federale.

Anche se la presidente della Confederazione del 2011 e la delegazione *ad hoc* hanno giustamente evidenziato la dimensione politica, le misure da loro prese non si basavano su una sufficiente base legale. Inoltre la dimensione politica avrebbe potuto benissimo essere presa in considerazione in una procedura diretta dal Consiglio di banca: in effetti la presidente della Confederazione del 2011 e il Consiglio di banca avrebbero potuto concludere tempestivamente un accordo che prevedeva un scambio adeguato di informazioni.

Queste considerazioni rivestono un'importanza particolare se riferite all'indipendenza della BNS, sancita dalla Costituzione. Il parere giuridico del professor Richli illustra perfettamente la situazione legale e permette di fissare le linee direttive di eventuali future misure concernenti la BNS che il Consiglio federale e il Consiglio di banca dovranno prendere e che, in definitiva, il Consiglio federale dovrà seguire.

Le considerazioni del professor Richli mostrano chiaramente che la ripartizione dei compiti attualmente prevista nella legge è adeguata e tiene debitamente conto dell'indipendenza della BNS<sup>323</sup>. Il parere giuridico solleva tuttavia il problema del coordinamento tra i diversi organi incaricati di vigilare sulla BNS<sup>324</sup>. Secondo le

<sup>321</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 12 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

<sup>322</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 15 (ex segretario generale DFAE)

<sup>323</sup> La presidente della Confederazione del 2012 ha espresso la medesima opinione (cfr. verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 19 seg.). Anche il capo del DFGP ha ritenuto che non fosse necessario modificare le competenze relative alla BNS (cfr. verbale del gruppo di lavoro BNS del 4.5.2012, pag. 40).

<sup>324</sup> Nota a piè pagina 90

CdG questo aspetto deve essere esaminato più approfonditamente. Per il resto, per le CdG l'unico punto da verificare riguarda la possibilità di raccomandare al presidente della BNS di dare le dimissioni (raccomandazione 7).

Le CdG non ritengono giustificato il timore manifestato dai consiglieri federali e dai rappresentanti dell'Amministrazione coinvolti sin dall'inizio secondo cui, ampliando la cerchia delle persone informate, il rischio di indiscrezioni sarebbe diventato troppo importante. Sulla base dei loro accertamenti, le CdG sono giunte alla conclusione che questo è uno dei principali motivi per cui in particolare il Collegio governativo non è stato coinvolto con maggiore tempestività. Come già sottolineato a più riprese dall'alta vigilanza parlamentare<sup>325</sup> una tale situazione è tuttavia inaccettabile. Il Governo svizzero deve essere in grado di gestire debitamente i dossier sensibili in modo tempestivo e nel rispetto della confidenzialità. D'altra parte le CdG considerano importante che i membri del Consiglio federale e la cancelliera della Confederazione dispongano di un sistema di comunicazione, semplice, rapido e sicuro che permetta loro – quando la situazione lo esige – di scambiare informazioni in modo confidenziale, in particolare senza dovere coinvolgere terzi.

#### *Raccomandazione 8*

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

Essendo stato coinvolto tardivamente, il Collegio governativo è stato messo dinnanzi al fatto compiuto, senza possibilità di gestire il dossier e di assumere la sua funzione direttiva. Le CdG hanno già sottolineato a più riprese l'importanza di questa responsabilità<sup>326</sup>.

Gli eventi verificatisi dopo le transazioni bancarie problematiche del presidente della BNS e di sua moglie avrebbero potuto causare una crisi di proporzioni rilevanti che avrebbe dovuto essere gestita dal Consiglio federale. Anche se, in definitiva, questi eventi non hanno preso una tale ampiezza, le CdG ritengono che le autorità federali non siano state in grado di gestire la crisi in modo efficace<sup>327</sup>. Come constatato da uno dei membri del Consiglio federale sottoposto ad audizione dalle CdG, il Con-

<sup>325</sup> Cfr. p. es. il rapporto delle CdG sulla crisi finanziaria, FF **2011** 3122, e il rapporto della CdG-S del 3.12.2010 «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali.», FF **2011** 3859 seg. e raccomandazione 12.

<sup>326</sup> Cfr. p. es. il rapporto sulla crisi finanziaria delle CdG, FF **2011** 3123 seg. (in particolare la raccomandazione 17), e il rapporto della CdG-S del 3.12.2010 «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali.», FF **2011** 3848 (raccomandazione 6).

<sup>327</sup> Le CdG hanno criticato la gestione delle crisi del Consiglio federale nel quadro di numerose indagini e indirizzato raccomandazioni a questo proposito: cfr. p. es. rapporto della CdG-S del 3.12.2010 sulla gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali (raccomandazioni 2 e 8; FF **2011** 3809 e 3850) e rapporto delle CdG sulla crisi finanziaria (raccomandazioni 1 e 9 (FF **2011** 2946 e 2954).

siglio federale deve migliorare il suo approccio nella gestione delle crisi<sup>328</sup>, considerazione che le CdG hanno già avanzato in passato<sup>329</sup>. Il presente caso mostra una volta di più che in questo ambito resta molto da fare.

Come già indicato nel presente rapporto, nel quadro delle loro inchieste le CdG constatano regolarmente, in parte, gli stessi problemi. Le CdG criticano in particolare il fatto che il Consiglio federale non abbia ancora rimediato a determinate lacune rilevate in occasione di inchieste precedenti quando invece si era impegnato a farlo. A questo proposito sottolineano che, nel quadro dei controlli di verifica relativi a queste inchieste, esamineranno nei dettagli le misure prese dal Consiglio federale per rispondere alle loro preoccupazioni. Le Commissioni partono però dal presupposto che anche la delegazione istituita l'11 gennaio 2012 e il Collegio governativo esamineranno questi aspetti nel quadro dei loro controlli sulle dimissioni del presidente della BNS, che prenderanno le misure necessarie e che tali misure verranno poi effettivamente attuate.

In questo contesto, il governo d'impresa (corporate governance) della BNS riveste un ruolo centrale. Anche se nel caso specifico il presidente della BNS non ha infranto nessuna legge e nessun regolamento della banca, gli eventi hanno mostrato che le regole in vigore sono insufficienti e che vanno adeguate per garantire la stabilità e l'indipendenza della BNS.

Secondo l'articolo 42 LBN, il Consiglio di banca è in particolare incaricato di stabilire l'organizzazione interna della Banca nazionale, tra cui rientra, secondo le CdG, anche la definizione del governo d'impresa. L'organizzazione della BNS e le competenze del Consiglio di banca in questo ambito sono fissate nel regolamento di organizzazione della BNS<sup>330</sup>. Questo documento è adottato dal Consiglio di banca<sup>331</sup>, anche se deve essere comunque approvato dal Consiglio federale<sup>332</sup>.

Basandosi sulle competenze succitate, il 9 marzo 2012, il Consiglio di banca ha emanato un nuovo regolamento concernente gli investimenti e le operazioni finanziarie effettuate a titolo privato da parte dei membri della Direzione<sup>333</sup>. Questo nuovo regolamento mostra che il Consiglio di banca ha tratto gli insegnamenti del caso: introduce infatti nei confronti dei membri della Direzione generale, dei loro supplenti e di altri quadri designati dal Consiglio di banca restrizioni drastiche nella gestione del loro patrimonio finanziario. Le operazioni valutarie rimangono autorizzate solo se la gestione del patrimonio è affidata a un gestore patrimoniale indipendente. Restano ammesse anche le operazioni valutarie in relazione all'acquisto, alla vendita o alla detenzione di patrimonio non finanziario (p. es. immobiliare). In virtù

<sup>328</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 27.4.2012, pag. 13 (Ueli Maurer, consigliere federale)

<sup>329</sup> Cfr. p. es. il rapporto delle CdG sulla crisi finanziaria, FF **2011** 2946 segg. (in particolare la raccomandazione 1), e il rapporto della CdG-S del 3.12.2010 «Gestione della crisi diplomatica tra la Svizzera e la Libia da parte delle autorità federali», FF **2011** 3809 (in particolare la raccomandazione 2).

<sup>330</sup> Regolamento di organizzazione del 14 maggio 2004 della Banca nazionale svizzera (RS **951.153**)

<sup>331</sup> Art. 42 cpv. 2 lett. a LBN

<sup>332</sup> *Ibid.*

<sup>333</sup> Questo regolamento ha sostituito il regolamento del 16.4.2010 concernente le operazioni effettuate a titolo privato con strumenti finanziari dai membri della direzione generale allargata della BNS [Reglement über Eigengeschäfte mit Finanzinstrumenten der Mitglieder des Erweiterten Direktoriums].

di una misura urgente introdotta nel gennaio 2012, tutte le operazioni valutarie a partire da 20 000 franchi devono essere dichiarate al servizio di compliance della BNS e autorizzate da quest'ultima. Secondo il nuovo regolamento, i membri della Direzione sono tenuti a vegliare a che le persone a loro vicine (partner, compagni o persone che vivono nella stessa economia domestica) rispettino le restrizioni relative agli investimenti finanziari così come l'obbligo di segnalare le relazioni d'interesse<sup>334</sup>.

Le CdG ritengono importante che le operazioni svolte a titolo privato dai membri della Direzione generale e dai loro prossimi come anche il ruolo svolto in questo ambito dal servizio di compliance della BNS siano fissati, a grandi linee, nel regolamento di organizzazione<sup>335</sup>; le Commissioni ritengono tuttavia che non sarebbe adeguato introdurre tali disposizioni nella LBN.

Nel suo parere giuridico il professor Richli solleva un altro aspetto problematico, ovvero il fatto che la delega delle competenze di vigilanza dal Consiglio di banca alla Direzione generale allargata e al Comitato di verifica necessiti di interpretazione<sup>336</sup>. Pertanto, le CdG ritengono che sia necessario esaminare il regolamento di organizzazione della BNS in modo che la BNS si doti di strutture di vigilanza interne chiare e che siano attribuite competenze adeguate al Consiglio di banca.

In quest'ottica, le CdG si aspettano che il Consiglio federale preli particolare attenzione agli aspetti del governo d'impresa della BNS al momento di approvare la prossima revisione del regolamento di organizzazione.

#### *Raccomandazione 9*

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

#### *Raccomandazione 10*

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

<sup>334</sup> Comunicato stampa della BNS del 12.3.2012  
([www.snb.ch/de/ifor/media/id/media\\_releases](http://www.snb.ch/de/ifor/media/id/media_releases)).

<sup>335</sup> L'ultima revisione del regolamento di organizzazione della BNS risale al luglio 2011.

<sup>336</sup> Parere giuridico del prof. Richli, n. marg. 157 segg. pag. 45 seg.

In data odierna le CdG hanno deciso di pubblicare le loro conclusioni e raccomandazioni. Esse invitano il Consiglio federale a rispondere alle osservazioni e alle raccomandazioni formulate nel presente rapporto entro il 29 maggio 2013 e a indicare loro come ed entro quando attuare le raccomandazioni formulate dalle due Commissioni

15 marzo 2013

In nome delle Commissioni della gestione delle Camere federali:

Il presidente della CdG-S e del gruppo di lavoro BNS:  
Paul Niederberger, consigliere agli Stati

Il presidente della CdG-N:  
Ruedi Lustenberger, consigliere nazionale

La segretaria delle CdG-N/S:  
Beatrice Meli Andres

Il segretario supplente delle CdG-N/S:  
Christoph Albrecht

## Cronologia degli eventi

Giorno (ora)	Evento
05.12.2011	Il primo giorno della sessione invernale il consigliere nazionale Christoph Blocher si incontra con la presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey e la mette al corrente dei sospetti sollevati nei confronti del presidente della BNS, Philipp Hildebrand, secondo cui avrebbe effettuato transazioni valutarie a titolo privato. Tali informazioni sono state trasmesse a Blocher da tre avvocati, di cui però quest'ultimo non svela i nomi, avendo garantito loro l'anonimato. Egli dichiara alla presidente di aver potuto visionare la documentazione bancaria in questione, che suppone essere autentica. Tuttavia, durante l'incontro, il consigliere nazionale non è in grado di dimostrare tali informazioni. Entrambi concordano di mantenere confidenziale l'incontro <sup>337</sup> .
09.12.2011	Seduta del Consiglio federale: il Collegio governativo non viene messo al corrente del primo incontro tra la presidente della Confederazione del 2011 e il consigliere nazionale Blocher e quindi nemmeno delle accuse nei confronti del presidente della BNS.
13.12.2011	Secondo incontro tra il consigliere nazionale Christoph Blocher e la presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey, al quale partecipano anche il direttore dell'UFG (Michael Leupold), il direttore del SIC (Markus Seiler) e il segretario generale della DFAE (Roberto Balzaretto). Blocher ribadisce quanto sostenuto il 5 dicembre 2011 e spiega di aver informato la presidente della Confederazione in quanto, a suo avviso, il Consiglio federale sarebbe l'organo di sorveglianza competente in materia. La presidente della Confederazione lo informa che, in assenza di prove che avvalorino quanto da lui sostenuto, non può entrare in materia sulle speculazioni relative alle transazioni incriminate <sup>338</sup> . Blocher dichiara allora che contatterà i tre avvocati al fine di procurarsi una copia degli estratti conto, che presume autentici, in modo da poterne verificare l'autenticità in occasione di un prossimo incontro. Nonostante dichiararsi di non sapere se questi estratti siano effettivamente autentici, ritiene molto probabile che lo siano <sup>339</sup> . Una volta partito Blocher, il direttore dell'UFG viene incaricato di analizzare la situazione dal punto di vista legale (al fine di verificare se vi è stata una violazione dei doveri d'ufficio e se si è in presenza di una fattispecie penale, in particolare di insider trading) nell'eventualità in cui le informazioni fornite dal consigliere federale risultassero vere. A questo punto si tratta anche di immaginare quali potrebbero essere le possibilità d'azione del Consiglio federale. Su questa base, una delegazione <i>ad hoc</i> del Consiglio federale (comprendente la presidente della Confederazione e i capi del DFGP e del DFF) è incaricata di elaborare l'informazione per l'insieme del Consiglio federale. La prima seduta di questa delegazione si tiene il 15 dicembre 2011.

<sup>337</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 9 (Michelin Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011) e lettera del 15.1.2013 del consigliere nazionale Blocher al gruppo di lavoro BNS

<sup>338</sup> Affare H: speaking points MCR pag. 1

<sup>339</sup> Lettera del 15.1.2013 del consigliere nazionale Blocher al gruppo di lavoro BNS

Giorno (ora)	Evento
13.12.2011	Il consigliere nazionale Blocher conferma alla presidente della Confederazione che è in grado di fornire una copia degli estratti conto che presume autentici. Viene quindi fissato un altro incontro il 15 dicembre 2011.
14.12.2011	In una nota informativa il direttore dell'UFG giunge alle conclusioni seguenti: <ul style="list-style-type: none"> <li>– le transazioni valutarie di un membro della Direzione generale della BNS effettuate a titolo privato prima o durante l'adozione di misure valutarie della BNS non costituiscono una fattispecie penale; e</li> <li>– il diritto non prevede nessuna regola di comportamento che limita o vieta tali transazioni monetarie<sup>340</sup>.</li> </ul> In questo momento, il direttore dell'UFG non è ancora in possesso del regolamento interno della BNS che disciplina le operazioni svolte a titolo privato dai membri della Direzione generale allargata.
15.12.2011 (ore 8)	Terzo incontro tra il consigliere nazionale Christoph Blocher e la presidente della Confederazione Micheline Calmy-Rey: alle persone presenti il 13 dicembre 2011 si affianca uno specialista della Polizia giudiziaria federale (PGF) che ha il compito di verificare il documento di tre pagine fornito da Blocher. La copia, di cattiva qualità, assomiglia a un estratto di conto bancario anche se il nome della banca non è visibile <sup>341</sup> . Lo specialista della PGF non può confermare che si tratta effettivamente di un estratto del conto di Philipp Hildebrand. Il segretario generale del DFAE trascrive alcune informazioni relative a singole transazioni in moneta e in titoli.
15.12.2011 (ore 13)	La presidente della Confederazione istituisce una delegazione <i>ad hoc</i> del Consiglio federale di cui fanno parte, oltre a lei, i capi del DFF e del DFGP. La delegazione esamina il parere giuridico del direttore dell'UFG. I capi del DFGP e del DFF sono informati dell'incontro avvenuto nella mattinata con Blocher. La presidente della Confederazione dichiara che, secondo il suo informatore, l'informazione potrebbe arrivare ai media. La delegazione decide di sottoporre ad audizione il presidente della BNS nel pomeriggio e di chiedergli di autorizzare una terza persona (p. es. un membro del CDF) ad accedere in modo illimitato ai suoi conti bancari. Il direttore dell'UFG è incaricato di analizzare, dal punto di vista della legalità, un eventuale regolamento interno che disciplina le operazioni svolte a titolo privato dai membri della Direzione. L'obiettivo principale della delegazione <i>ad hoc</i> è quello di difendere l'immagine della Svizzera <sup>342</sup> .
15.12.2011 (ore 18)	In presenza del direttore dell'UFG e del segretario generale del DFAE, la presidente della Confederazione e il capo del DFF sottopongono al presidente della BNS le informazioni sulle presunte transazioni finanziarie. Quest'ultimo ritiene le accuse infondate <sup>343</sup> . Ammette tuttavia di ricordarsi che sua moglie, nel corso del 2011, aveva effettuato una transazione in dollari americani;

<sup>340</sup> Nota informativa del direttore dell'UFG del 14.12.2011

<sup>341</sup> Affare H: Speaking Points MCR pag. 1

<sup>342</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE del 12–23.12.2011, pag. 3 seg.

<sup>343</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

Giorno (ora)	Evento
	<p>Hildebrand ne aveva quindi informato il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS, in qualità di consulente giuridico. Quest'ultimo ha confermato che non era stata infranta nessuna regola della BNS.</p> <p>Il presidente della BNS propone spontaneamente di autorizzare l'accesso a tutti i suoi conti bancari privati e a quelli della sua famiglia per permettere l'esame di eventuali transazioni problematiche; si tratterà tuttavia di rispettare l'indipendenza della BNS<sup>344</sup>. Su proposta del capo del DFF e di concerto con il presidente della BNS, questa verifica sarà svolta dal direttore del CDF (Kurt Grüter). Il presidente della BNS incaricherà il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS (Hans Kuhn) di preparare la necessaria procura per il direttore del CDF e trasmetterà al segretario generale del DFAE il regolamento interno della BNS sulle operazioni svolte a titolo privato<sup>345</sup>.</p> <p>Al momento di riassumere le decisioni prese durante l'incontro, la presidente della Confederazione dichiara che il direttore del CDF dovrà trasmettere a lei e al capo del CDF i risultati degli accertamenti; il capo del DFGP e il resto del Consiglio federale saranno informati solo se necessario<sup>346</sup>.</p> <p>La presidente della Confederazione precisa che, secondo il suo informatore, vi è il rischio che le accuse nei confronti del presidente della BNS vengano rese pubbliche se il Consiglio federale non prenderà le misure del caso<sup>347</sup>.</p>
16.12.2011 (ore 6.30)	Il presidente della BNS incontra il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS e lo informa in merito al suo incontro del giorno precedente con la presidente della Confederazione e il capo del DFF <sup>348</sup> .
16.12.2011 (ore 7.50)	Il segretario generale del DFAE incontra il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS che non approva la procedura seguita e sottolinea nuovamente l'indipendenza della BNS e il carattere assolutamente eccezionale degli accertamenti svolti dal direttore del CDF. Il segretario generale del DFAE non contesta l'indipendenza della BNS e precisa che gli accertamenti sono svolti per fornire alla presidente della Confederazione una visione d'insieme oggettiva sulle transazioni bancarie effettuate a titolo privato dal presidente della BNS <sup>349</sup> .

<sup>344</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 3 (ex presidente della BNS Hildebrand)

<sup>345</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (16.12.2011)

<sup>346</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>347</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE, pag. 4 e verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 8 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011)

<sup>348</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 7 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

<sup>349</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

Giorno (ora)	Evento
16.12.2011 (ore 8)	Seduta del Consiglio federale: il Consiglio federale sottopone ad audizione il presidente della BNS in occasione dell'incontro annuale sulla situazione congiunturale, sulla politica monetaria e sul contesto internazionale <sup>350</sup> . Né la presidente della Confederazione né gli altri membri della delegazioni <i>ad hoc</i> mettono al corrente il Consiglio federale delle accuse nei confronti del presidente della BNS e delle misure adottate.
16.12.2011 (ore 10)	<p data-bbox="379 280 1497 322">Incontro del segretario generale del DFAE, del direttore del CDF e del vicedirettore del CDF (Michel Huisoud) con il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS:</p> <p data-bbox="379 331 1497 456">Il direttore del CDF giustifica la presenza del suo vice in base al principio del duplice controllo applicato usualmente dal CDF. Il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS ricorda da un lato che l'esame delle attività della BNS, o più precisamente di quelle della Direzione generale e degli impiegati della BNS, esula dalla competenza del CDF, dall'altro precisa però che, vista la situazione, approva il mandato affidato al direttore del CDF. Il segretario generale del DFAE replica che il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS non avrebbe dato la sua approvazione dal momento che il presidente della BNS si era già dichiarato d'accordo.</p> <p data-bbox="379 465 1497 528">Il segretario generale del DFAE riassume la situazione. Secondo lui si tratta di chiarire in tempi brevi i fatti in modo da permettere al presidente della BNS, ma anche alla presidente della Confederazione e ai suoi colleghi, di reagire immediatamente nel caso in cui le accuse venissero rese pubbliche.</p> <p data-bbox="379 537 1497 707">I rappresentanti del CDF accettano che il CDF assuma questo mandato particolare. Se da un lato riconoscono che il CDF non ha nessuna competenza in materia di sorveglianza nei confronti della BNS (competenza che spetta al Consiglio di banca), dall'altro precisano che l'alta vigilanza spetta in ogni caso al Consiglio federale<sup>351</sup>. Spiegano che il mandato sarà trattato unicamente dal direttore del CDF e dal suo vice e che quest'ultimo, il giorno stesso e in presenza del responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS, si occuperà di raccogliere presso le banche interessate le informazioni relative alle transazioni bancarie svolte a titolo privato dal presidente della BNS nel 2011. Il direttore del CDF aggiunge che redigerà un mandato d'inchiesta che prima di essere trasmesso alla presidente della Confederazione per firma verrà sottoposto al segretario generale del DFAE e al responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS.</p> <p data-bbox="379 716 1497 778">Il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS dubita che un membro del Consiglio federale sia autorizzato ad affidare al CDF un mandato d'inchiesta concernente il presidente della BNS e vorrebbe includere tra i mandanti anche la BNS. Il segretario generale del DFAE gli risponde che non sarebbe nell'interesse del presidente della BNS e quindi della BNS<sup>352</sup>.</p>

<sup>350</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 7 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS Hildebrand)

<sup>351</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE, pag. 6 sotto

<sup>352</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE, pag. 6 seg.

Giorno (ora)	Evento
16.12.2011 (ore 13.30 circa)	Al termine di una seduta del Consiglio di banca, il presidente della BNS comunica, nei dettagli, gli eventi delle ultime 24 ore (senza tralasciare il mandato affidato al direttore del CDF <sup>353</sup> ), in un primo tempo al presidente e al vicepresidente del Consiglio di banca e in seguito ai membri della Direzione generale della BNS. A questi incontri è presente anche il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS <sup>354</sup> .
16.12.2011 (ore 13.41)	Dopo essere stata informata dal suo segretario generale dell'incontro tenutosi nella mattinata, la presidente della Confederazione firma il mandato affidato al direttore del CDF e al suo vice <sup>355</sup> .
16.12.2011 (dalle 13.46 alle 15.54)	Il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS solleva con il segretario generale del DFAE alcune riserve concernenti la procedura: contrariamente a quanto secondo lui era stato convenuto, la BNS non è stata designata, accanto alla presidente della Confederazione, quale mandante. Inoltre il mandato non è stato affidato unicamente al direttore del CDF e non a titolo personale. Egli vieta quindi l'impiego dei documenti già ottenuti. Al termine di uno scambio di svariate e-mail con il segretario generale del DFAE dichiara infine che la BNS approva il mandato sottolineando tuttavia nuovamente lo sconcerto della BNS nei confronti della procedura scelta <sup>356</sup> .
16.12.2011	Dopo essersi consultato con il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS, il presidente della BNS contatta la presidente della Confederazione e il capo del DFF. Queste ultime gli garantiscono che la partecipazione del vicedirettore del CDF non rimette in questione il principio secondo cui il mandato è affidato a titolo personale. Il presidente della BNS informa in seguito il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS che approva la partecipazione del vicedirettore del CDF <sup>357</sup> .
16.12.2011	Il presidente del Consiglio di banca, Hansueli Raggenbass, affida alla società PwC il mandato di esaminare le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS tra il 1° gennaio 2011 e il 15 dicembre 2011 <sup>358</sup> .
17.12.2011 (ore 10.16)	Il segretario generale del DFAE informa la presidente della Confederazione in merito allo stato attuale degli accertamenti nel corso di un colloquio telefonico <sup>359</sup> .

<sup>353</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 26 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>354</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 8 seg. (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

<sup>355</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (ore 12.20)

<sup>356</sup> Scambio di e-mail tra Balzaretti e Kuhn (allegato 9.4)

<sup>357</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 7

<sup>358</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 25 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca) e rapporto di verifica

<sup>359</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

Giorno (ora)	Evento
18.12.2011 (ore 19.41)	Il vicedirettore del CDF informa il segretario generale del DFAE che il Consiglio di banca ha incaricato la PwC di esaminare le transazioni bancarie del presidente della BNS; ritiene necessario che si instauri una comunicazione tra il CDF e la PwC. Inoltre, secondo lui, è indispensabile che il CDF possa discutere di persona e in tempi brevi con il presidente della BNS. Una richiesta in questo senso è stata presentata al responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS <sup>360</sup> .
19.12.2011 (ore 10.07)	Il presidente della BNS dichiara alla presidente della Confederazione che non è entusiasta del fatto che le sue transazioni bancarie siano esaminate dal CDF e non – come pensava – dal direttore del CDF a titolo personale <sup>361</sup> . A questo proposito chiama anche il capo del DFF per segnalargli che la procedura seguita non corrisponde a quella convenuta e che inoltre pone un serio problema a livello istituzionale, considerando che il CDF non ha alcuna competenza nei confronti della BNS. Nel pomeriggio il capo del DFF contatta il segretario generale del DFF che fa valere il principio del duplice controllo e le ricorda che non si tratta di sorvegliare la BNS ma di esaminare le transazioni bancarie del presidente della BNS. Il segretario generale del DFAE informa il capo del DFF che il presidente del Consiglio di banca è al corrente della situazione ed ha lui stesso incaricato la PwC di verificare le transazioni bancarie <sup>362</sup> .
19.12.2011 (ore 17)	In merito al mandato che il Consiglio di banca ha affidato alla PwC, il direttore del CDF chiede al segretario generale del DFAE se la presidente della Confederazione intende mantenere il mandato da lei affidato al CDF. In caso affermativo, il mandato dovrebbe essere affidato al direttore del CDF e al suo vice a titolo personale.
19.12.2011 (ore 17.50)	La presidente della Confederazione auspica che l'indagine sia indipendente (utilizza l'espressione «avis objectif» <sup>363</sup> ) e trasforma il mandato da lei affidato al direttore del CDF e al suo vice a titolo personale.
20.12.2011 (ore 17)	Incontro tra il vicedirettore del CDF e i responsabili della PwC: i partecipanti confrontano le informazioni relative ai conti bancari del presidente della BNS e i documenti bancari ottenuti, poi ne discutono. Menzionano anche la disposizione del regolamento della BNS che concerne la gestione passiva dei conti. Sia i rappresentanti della PwC sia il vicedirettore del CDF ritengono che il regolamento sia stato rispettato <sup>364</sup> .
21.12.2011 (ore 8.30)	Il direttore del CDF e il suo vice presentano il loro rapporto finale alla presidente della Confederazione. Nel documento concludono che le transazioni sono conformi alle regole della BNS e che non vi è stato alcun impiego abusivo di informazioni confidenziali.

<sup>360</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>361</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>362</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (19.12.2011/ore 16.30)

<sup>363</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (19.12. 2011/ore 17.50)

<sup>364</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 9.3.2012, pag. 6 seg.

Giorno (ora)	Evento
21.12.2012 (ore 13)	<p>Seduta della delegazione <i>ad hoc</i> del Consiglio federale (alla presenza del segretario generale del DFAE e del direttore dell'UFG): il segretario generale del DFAE informa i presenti che il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS ritiene che anche la BNS dovrebbe figurare come mandante dell'incarico affidato al direttore del CDF e al suo vice. Appoggiata dalle sue colleghe, la presidente della Confederazione ribadisce che lei resta l'unica mandante<sup>365</sup>.</p> <p>La delegazione <i>ad hoc</i> prende atto del rapporto del direttore e del vicedirettore del CDF e conclude che, giuridicamente, non si può muovere alcun rimprovero nei confronti del presidente della BNS, anche se non è stato possibile dissipare tutti i dubbi concernenti la durata di detenzione minima di sei mesi applicabile alle transazioni. I membri della delegazione si chiedono se il regolamento della banca che disciplina le operazioni svolte a titolo privato sia sufficientemente severo.</p> <p>La delegazione conclude che l'affare è di natura politica. A suo avviso, bisogna partire dal presupposto che, presto o tardi, i tre avvocati pubblicheranno le informazioni in loro possesso concernenti le transazioni private del presidente della BNS; per rimediare a questo problema ritiene che il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca debbano adottare una strategia di comunicazione proattiva. Essa precisa che in questo affare la comunicazione non è di competenza del Consiglio federale.</p> <p>La delegazione decide di informare oralmente il Consiglio federale durante la seduta del 23 dicembre 2011. In tale occasione, proporrà al Collegio governativo di prendere atto delle misure già adottate e di definire una strategia di comunicazione «passiva». Il segretario generale del DFAE elaborerà un progetto in questo senso che sottoporrà per parere al presidente della BNS prima di presentarlo al Consiglio federale<sup>366</sup>.</p>
21.12.2011	La BNS riceve il rapporto della PwC. La società di revisione non constata alcuna violazione da parte del presidente della BNS del regolamento della banca che disciplina le operazioni svolte a titolo privato.
21.12.2011 (pomeriggio)	La presidente della Confederazione chiede alla cancelliera della Confederazione di invitare il Consiglio federale a una seduta il 23 dicembre 2011, senza però fornire indicazioni circa i temi trattati <sup>367</sup> .
21.12.2011 (ore 17.10)	Incontro tra la presidente della Confederazione, il capo del DFGP, il direttore dell'UFG, il segretario generale del DFAE, il presidente della BNS e il vicepresidente della BNS (Thomas Jordan): informazione concernente le conclusioni del rapporto del direttore e del vicedirettore del CDF che tutti i presenti hanno ricevuto. I partecipanti discutono in merito a un'eventuale comunicazione proattiva da parte del presidente della BNS: quest'ultimo non può valutare se questa misura sia o meno adeguata dato che non dispone di alcuna informazione sulla fonte delle accuse. La presidente della Confederazione raccomanda di informare in modo proattivo prima che si verifichino eventuali fughe di notizie <sup>368</sup> . An-

<sup>365</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (21.12. 2011/ore 13.00)

<sup>366</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (pag. 10)

<sup>367</sup> Cronologia della Cancelleria federale

<sup>368</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE (pag. 10 sotto)

Giorno (ora)	Evento
	<p>nuncia anche che il Consiglio federale sarà informato oralmente il 23 dicembre 2011, senza quindi presentare alcuna documentazione cartacea.</p> <p>Il capo del DFGP sottolinea che, anche se l'esame delle transazioni bancarie ha permesso di scartare qualsiasi violazione legale, sussiste comunque un problema di natura politica e legale. Se le accuse nei confronti del presidente della BNS sono rese pubbliche non sarà possibile non parlare del carattere privato delle transazioni e argomentare unicamente sul piano giuridico. Per questa ragione, il capo del DFGP raccomanda al presidente della BNS di adottare una strategia di comunicazione proattiva.</p> <p>Il presidente della BNS spiega che la Direzione generale della BNS ha elaborato una strategia di comunicazione «passiva» e ricorda che la competenza di questo dossier, anche per quanto concerne la comunicazione, spetta alla BNS.</p> <p>La presidente della Confederazione dichiara che esaminerà con i capi del DFGP e del DFF se alla presidente della BNS deve essere comunicata l'identità dell'informatore. Il presidente della BNS decide di discutere con i membri della Direzione generale della BNS in merito alla strategia di comunicazione da adottare.</p> <p>Il presidente della BNS deve essere informato della strategia di comunicazione «passiva» del Consiglio federale dopo la seduta del 23 dicembre 2011<sup>369</sup>.</p>
22.12.2011 (ore 11.05)	<p>La presidente della Confederazione comunica telefonicamente al presidente della BNS l'identità della persona che le ha trasmesso le informazioni relative alle sue transazioni bancarie (Christoph Blocher). Lo mette al corrente anche dei diversi incontri avuti con l'informatore e del fatto che in particolare un esperto della PGF ha consultato brevemente la copia del documento fornito da Blocher il 15 dicembre 2011 senza però poterne certificare l'autenticità in modo definitivo<sup>370</sup>. La presidente della Confederazione sottolinea che Blocher ha indicato in modo sufficientemente chiaro che, nel caso in cui non venisse fatto nulla, le informazioni verrebbero trasmesse al settimanale <i>Weltwoche</i><sup>371</sup>.</p> <p>Il presidente della BNS informa la presidente della Confederazione che il Consiglio di banca si riunirà il giorno stesso alle 20.00. Durante questa seduta il Consiglio di banca sarà messo al corrente degli eventi e deciderà il seguito della procedura per la BNS. Il presidente della BNS esprime il desiderio di essere ascoltato, unitamente al presidente del Consiglio di banca, dal Consiglio federale. La presidente della Confederazione gli suggerisce di adottare una strategia di comunicazione proattiva; a questo proposito sarà probabilmente necessario annunciare un riesame del regolamento della BNS che disciplina le operazioni svolte a titolo privato. Il presidente della BNS approva questa idea a condizione che il Consiglio federale continui a sostenerlo.</p> <p>In seguito il presidente della BNS comunica al presidente del Consiglio di banca l'identità dell'informatore<sup>372</sup>.</p>

<sup>369</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>370</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>371</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 11 (Philipp Hildebrand, ex presidente della BNS)

<sup>372</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 31 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

Giorno (ora)	Evento
22.12.2011 (ore 11.30/11.40)	La presidente della Confederazione informa dapprima il capo del DFF e in seguito il capo del DFGP in merito all'incontro avuto con il presidente della BNS. Comunica loro anche che ha invitato il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca alla seduta del Consiglio federale del 23 dicembre 2011.
22.12.2011 (seconda metà della giornata)	Avvengono diverse conversazioni telefoniche tra il segretario generale del DFAE e il vicepresidente della BNS vertenti sull'informazione del Consiglio federale e la strategia di comunicazione da proporre a quest'ultimo. Il segretario generale del DFAE comunica al suo interlocutore che la presidente della Confederazione e il capo del DFGP sono dell'opinione che il presidente della BNS debba comunicare in modo proattivo e che, anche se non ha infranto alcun regolamento, debba assumersi una responsabilità morale <sup>373</sup> .
22.12.2011 (ore 20)	Seduta del Consiglio di banca della BNS <sup>374</sup> .
22.12.2011 (dopo le 20)	Il presidente del Consiglio di banca mette al corrente telefonicamente la presidente della Confederazione della seduta del Consiglio di banca <sup>375</sup> .
23.12.2011 (ore 06.22)	Il vicepresidente della BNS informa il segretario generale del DFAE che il Consiglio di banca ha deciso, la sera precedente, di prendere posizione pubblicamente il 23 dicembre 2011 alle 17. Indica anche che, in questa occasione, il presidente della BNS ammetterà che certe transazioni bancarie non sono state «ideali». Infine precisa che il presidente della BNS intende fissare definitivamente la strategia da seguire nel quadro del suo incontro con il Consiglio federale <sup>376</sup> .
23.12.2011 (dalle 8.00 alle 12.30 con interruzioni)	Seduta del Consiglio federale: Dalle 8 alle 8.20 <sup>377</sup> la presidente della Confederazione del 2011 mette al corrente il Consiglio federale dei suoi incontri con il consigliere nazionale Blocher, delle misure adottate e dell'istituzione di una delegazione <i>ad hoc</i> . L'unico documento disponibile è il rapporto del direttore del CDF e del suo vice. Dopo la seduta i consiglieri federali hanno la possibilità di consultare presso la Cancelleria federale gli appunti utilizzati dalla presidente della Confederazione <sup>378</sup> .

<sup>373</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>374</sup> Tra cui verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 25 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>375</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 14 (Micheline Calmy-Rey, ex presidente della Confederazione 2011)

<sup>376</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>377</sup> Cronologia della Cancelleria federale

<sup>378</sup> Decisione del Consiglio federale del 23.12.2011

Giorno (ora)	Evento
	<p>Dalle 8.20 alle 9.20<sup>379</sup> il Consiglio federale sottopone ad audizione, contemporaneamente, il presidente del Consiglio di banca e il presidente della Direzione generale della BNS. Il presidente del Consiglio di banca comunica al Consiglio federale i risultati del rapporto della PwC (il rapporto è distribuito al Consiglio federale<sup>380</sup>) e le conclusioni del Consiglio di banca<sup>381</sup>. Egli dichiara inoltre che sulla base di questo rapporto il Consiglio di banca ha deciso all'unanimità di confermare la fiducia al presidente della BNS<sup>382</sup>. Il presidente del Consiglio di banca comunica al Consiglio federale che alle 17 sarà pubblicato un comunicato stampa. Viene quindi distribuita la bozza del documento.</p>
	<p>Il presidente della BNS presenta la sua situazione patrimoniale e si spiega in merito alle transazioni in questione<sup>383</sup>. È anche discussa la strategia di comunicazione della BNS. La presidente della Confederazione e il vicecancelliere della Confederazione e portavoce del Consiglio federale propongono ai rappresentanti della BNS di informare il pubblico in modo proattivo ed esaustivo<sup>384</sup> organizzando una conferenza stampa e pubblicando in seguito un comunicato scritto. Dopo una discussione di una ventina di minuti (vertente tra l'altro sui possibili sviluppi della situazione) il Consiglio federale decide di interrompere la seduta per potersi occupare di altri oggetti (attribuzione del DFI e del DFAE)<sup>385</sup>. La parte della seduta cui hanno preso parte due rappresentanti della BNS non è stata messa a verbale.</p>
	<p>Alle 11.30 il Consiglio federale ritorna sul tema: discute della bozza di comunicato stampa redatta dal suo portavoce, della strategia di comunicazione da adottare e dei diversi possibili sviluppi della situazione. In relazione alla stesura del comunicato stampa il Consiglio federale ribadisce la sua fiducia nei confronti del presidente della BNS<sup>386</sup>. Per il momento decide di non comunicare in modo proattivo e di delegare alla presidente della Confederazione la decisione se pubblicare o meno il testo. Quest'ultima dovrà agire di concerto con il portavoce del Consiglio federale e in funzione dell'evoluzione della situazione<sup>387</sup>. La seduta è tolta alle 12.30<sup>388</sup>.</p>

379 Cronologia della Cancelleria federale

380 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

381 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 24 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

382 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

383 Cronologia della Cancelleria federale

384 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 5.4.2012, pag. 20 (Micheline Calmy-Rey, presidente della Confederazione 2011) e del 28.3.2012, pag. 30 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

385 Cronologia della Cancelleria federale

386 Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 6 (Corina Casanova, cancelliera della Confederazione)

387 Decisione del Consiglio federale del 23.12.2011

388 Cronologia della Cancelleria federale

Giorno (ora)	Evento
23.12.2011 (ore 12.55)	<p>Incontro tra la presidente della Confederazione, il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca, alla presenza del segretario generale del DFAE:</p> <p>a nome del Consiglio federale la presidente della Confederazione rinnova la fiducia al presidente della BNS assicurandogli il sostegno del Collegio governativo. Spiega che, se la BNS non organizzerà una conferenza stampa, il Consiglio federale non comunicherà in modo proattivo ma si limiterà a confermare, se gli venisse chiesto, che è informato della situazione. Nel caso in cui i tre avvocati rendessero pubbliche le loro accuse, il Consiglio federale pubblicherebbe allora un comunicato stampa in cui dichiarerebbe di sostenere il presidente della BNS.</p> <p>Con la pubblicazione del comunicato stampa, il presidente della BNS intende fornire agli autori delle accuse e a Blocher la possibilità di constatare che la BNS ha reagito adeguatamente alle accuse. Aggiunge che se il comunicato della BNS non metterà fine alla questione, sarà necessario indire una conferenza stampa (basandosi sul comunicato stampa del Consiglio federale menzionato)<sup>389</sup>.</p>
23.12.2011 (dopo le 17)	<p>Il Consiglio di banca pubblica un comunicato stampa in cui dichiara che le indiscrezioni nei confronti del presidente della Direzione generale della BNS si sono rivelate infondate. Secondo questo documento, le transazioni bancarie effettuate dal presidente della BNS e dalla sua famiglia nel 2011 sono state esaminate dalla PwC nonché dal direttore del CDF e dal suo vice. Tutti hanno confermato l'assenza di transazioni illecite e di abusi relativi a informazioni privilegiate. Il Consiglio di banca considera quindi l'indagine chiusa.</p>
23.12.2011 (dopo la pubblicazione del comunicato stampa della BNS)	<p>Visto il comunicato stampa del Consiglio di banca della BNS la presidente della Confederazione decide, di concerto con il portavoce del Consiglio federale, di non pubblicare il parere dell'Esecutivo precedentemente preparato<sup>390</sup>.</p>
24.12.2011	<p>Il quotidiano <i>Blick</i> riporta la notizia del comunicato stampa della BNS. È la prima volta che l'affare appare sulla stampa.</p>
01.01.2012	<p>La consigliera federale Widmer-Schlumpf diventa presidente della Confederazione.</p>
01.01.2012	<p>La <i>NZZ am Sonntag</i> e la <i>Sonntagszeitung</i> danno ampio spazio alla notizia. I due giornali domenicali rivelano che è stato Blocher a trasmettere alla presidente della Confederazione del 2011 i dati bancari rubati. Il portavoce del Consiglio federale conferma che nel dicembre del 2011 l'allora presidente della Confederazione ha ricevuto informazioni concernenti le transazioni bancarie del presidente della BNS.</p>

<sup>389</sup> Cronologia del segretario generale del DFAE

<sup>390</sup> Cronologia della Cancelleria federale

Giorno (ora)	Evento
04.01.2012	Comunicato stampa del Consiglio federale: in seguito a numerose domande dei media il portavoce del Consiglio federale pubblica, d'accordo con la presidente della Confederazione, una versione rielaborata del comunicato del 23 dicembre 2011 <sup>391</sup> . Il Consiglio federale menziona, in modo generale, le misure prese dalla presidente della Confederazione del 2011, dalla delegazione <i>ad hoc</i> del Consiglio federale e dal Consiglio federale stesso; d'altra parte, conferma che il Collegio governativo ha rinnovato la sua fiducia nei confronti del presidente della BNS. Contemporaneamente al comunicato stampa è pubblicato anche il rapporto del direttore del CDF e del suo vice.
04.01.2012	Comunicato stampa della BNS: la BNS pubblica il regolamento interno del 16 aprile 2010 che disciplina le operazioni svolte a titolo privato dai membri della Direzione generale nonché il rapporto della PwC del 21 dicembre 2011.
05.01.2012	Il consulente alla clientela della banca Sarasin, Felix Scheuber, trasmette all'avvocato del presidente della BNS uno scambio di e-mail, risalente all'agosto 2011, avvenuto tra lui, la signora Hildebrand e il presidente della BNS.
05.01.2012 (prima della 16)	L'avvocato del presidente della BNS informa la BNS dello scambio di e-mail. Nel corso dell'indagine le CdG non sono riuscite a chiarire in quale misura il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS e il presidente del Consiglio di banca erano a conoscenza del tenore esatto dei messaggi di posta elettronica <sup>392</sup> .
05.01.2012 (ore 16)	Conferenza stampa del presidente della BNS e del presidente del Consiglio di banca: il presidente della BNS presenta i fatti e le misure prese. Menziona anche le transazioni bancarie citate espressamente nel rapporto della PwC e nel rapporto del direttore del CDF e del suo vice. Il presidente della BNS dichiara: «Die grosse Transaktion hat meine Frau, die für meine Konten stets eine Vollmacht hatte, am 15. August 2011 um 13.20 Uhr ohne mein Wissen mit E-Mail an unseren Kundenberater bei der Bank Sarasin in Auftrag gegeben.» [trad. L'ordine relativo alla prima operazione è stato dato a mia insaputa, il 15 agosto 2011, alle 13.20, tramite un'e-mail indirizzata da mia moglie, che aveva la procura sui miei conti, al nostro consulente presso la banca Sarasin & Cie SA]. Ammette tuttavia di aver commesso un errore.

<sup>391</sup> Cronologia della Cancelleria federale

<sup>392</sup> Le persone interpellate dal gruppo di lavoro hanno fornito a questo proposito informazioni discordanti.

Giorno (ora)	Evento
05.01.2012 (ore 18.30)	Incontro tra il presidente del Consiglio di banca, un membro della Direzione generale (Jean-Pierre Danthine), il responsabile della Sezione diritto e servizi della BNS, il presidente della BNS e il suo avvocato: il presidente della BNS dichiara di non ricordarsi di questa e-mail compromettente. Al termine dell'incontro il presidente del Consiglio di banca chiede di procedere ad accertamenti al fine di verificare se la BNS abbia effettivamente ricevuto questa e-mail e se quest'ultima non sia stata manipolata <sup>393</sup> .
06.01.2012 (mattino)	Il 6 gennaio 2012, alla domande del presidente della BNS concernente l'esistenza di eventuali altri documenti rilevanti, il consulente alla clientela ha trasmesso all'avvocato del presidente della BNS un documento supplementare di cui fino ad allora si ignorava l'esistenza (« <i>visiting report</i> » [rapporto redatto dal consulente alla clientela concernente i contatti da lui avuti il 15 agosto 2011 con il presidente della BNS e sua moglie]). Su richiesta del presidente della BNS, l'avvocato ha in seguito trasmesso questo rapporto al presidente del Consiglio di banca <sup>394</sup> .
06.01.2012	Il presidente del Consiglio di banca della BNS decide di riunire il Consiglio di banca il 7 gennaio 2012 <sup>395</sup> .
06.01.2012 (ore 12)	L'e-mail è ritrovata sul server della BNS confermandone così l'autenticità <sup>396</sup> .
06.01.2012 (ore 14.15)	Seduta del Comitato di verifica della BNS alla presenza del presidente del Consiglio di banca: dopo una lunga discussione e avere sentito il presidente della BNS e gli altri membri della Direzione generale, il Comitato di verifica della BNS conclude all'unanimità che i nuovi documenti rimettono in causa la credibilità del presidente della BNS e che, di conseguenza, bisogna raccomandare a quest'ultimo di dare le dimissioni <sup>397</sup> .

<sup>393</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>394</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS al gruppo di lavoro BNS del 18.1.2013

<sup>395</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>396</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>397</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

Giorno (ora)	Evento
06.01.2012 (ore 16.45)	<p>In un albergo situato nei pressi dell'aeroporto di Zurigo, il presidente del Consiglio di banca, il presidente della BNS e il suo avvocato mettono al corrente la presidente della Confederazione dell'esistenza dell'e-mail e del <i>visiting report</i> del consulente della banca Sarasin della famiglia Hildebrand<sup>398</sup>. Poco prima dell'arrivo del treno in aeroporto, la presidente della Confederazione aveva ricevuto i documenti in questione ai quali era allegato un commento dell'avvocato del presidente della BNS. Sulla via verso l'albergo il presidente del Consiglio di banca la informa che lui stesso e il Comitato di verifica della BNS ritengono necessario suggerire al presidente della BNS di dare le dimissioni; le segnala anche che il Consiglio di banca si riunirà il 7 gennaio 2012 per discutere la questione<sup>399</sup>.</p> <p>La presidente della Confederazione consulta i documenti. Il presidente della BNS e il suo avvocato sono dell'avviso che la situazione sia comunque rimasta immutata. In presenza di questi ultimi, il presidente del Consiglio di banca comunica che ritiene necessario, come il Comitato di verifica, raccomandare al presidente della BNS di dare le dimissioni.</p> <p>La presidente della Confederazione lascia l'albergo verso le 17.15 poiché è invitata alla trasmissione televisiva Arena. Al termine dell'incontro consegna i documenti al presidente del Consiglio di banca della BNS<sup>400</sup>.</p>
06.01.2012	<p>La presidente della Confederazione partecipa alla trasmissione Arena dove rinnova la sua fiducia a Philipp Hildebrand, denuncia la violazione del segreto bancario, auspicando che venga effettuata un'indagine approfondita.</p>
07.01.2012 (dalle 10.15 alle 18)	<p>Seduta del Consiglio di banca. Audizione del presidente della BNS alla luce dei nuovi fatti emersi dalle e-mail del 15 e del 16 agosto 2011:</p> <p>dopo discussione approfondita il Consiglio di banca, su proposta del suo Comitato di verifica<sup>401</sup>, giunge unanimemente alla conclusione che, per ragioni di credibilità, sia necessario raccomandare al presidente della BNS di presentare le dimissioni. Il Consiglio di banca continua a ritenere che non vi sia stata alcuna violazione del regolamento interno della BNS. Secondo l'istituto, Hildebrand prende atto della decisione del Consiglio di banca e si dichiara disposto, visti i problemi di credibilità, a presentare le dimissioni con effetto immediato.</p> <p>Il Consiglio di banca incarica una delegazione (composta dal suo presidente, dal suo vicepresidente e dal presidente del Comitato di verifica) di negoziare con il presidente della BNS la sua partenza<sup>402</sup>.</p>

<sup>398</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>399</sup> Lettera della presidente della Confederazione 2012 al presidente del Consiglio di banca del 16.1.2012

<sup>400</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>401</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 35 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>402</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

Giorno (ora)	Evento
	Nel caso in cui quest'ultimo non dimissionasse prima della seduta della CET-N del 9 gennaio 2012, il Consiglio di banca renderà pubblico il suo parere sulla situazione <sup>403</sup> [lettera del 12.1.2012 del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione del 2012; descrizione divergente dei fatti concernenti il parere della BNS del 21.1.2013].
07.01.2012	<p>Il presidente del Consiglio di banca telefona alla presidente della Confederazione e le comunica le decisioni del Consiglio di banca, in particolare la raccomandazione rivolta a Hildebrand<sup>404</sup>. La presidente della Confederazione replica che il Consiglio federale non può revocare la fiducia al presidente della BNS sulla sola base della proposta del Consiglio di banca e che inoltre non è competente per adottare misure<sup>405</sup>.</p> <p>Al termine della seduta del Consiglio di banca, il suo presidente (in presenza di tutti i membri della Direzione generale) contatta nuovamente la presidente della Confederazione e la informa che, contrariamente a quanto previsto inizialmente, sarebbe stato più opportuno attendere il 9 gennaio 2012 per prendere posizione pubblicamente dato che durante il weekend il presidente della BNS avrebbe partecipando a un incontro organizzato dalla Banca dei regolamenti internazionali (BRI)<sup>406</sup>.</p>
07.01.2012	Il presidente della BNS telefona alla presidente della Confederazione per informarla della raccomandazione che gli è stata rivolta dal Consiglio di banca. Quest'ultima gli spiega che spetta a lui prendere una decisione <sup>407</sup> .
07.01.2012	La presidente della Confederazione convoca una seduta straordinaria del Consiglio federale l'8 gennaio 2012 alle 10 (conferenza telefonica) <sup>408</sup> .
07.01.2012	Comunicato stampa del Consiglio di banca della BNS: la BNS annuncia che il regolamento che disciplina le operazioni effettuate a titolo privato sarà sottoposto a revisione. Nel frattempo, tutte le transazioni valutarie concernenti somme superiori a 20 000 franchi dovranno essere autorizzate dal responsabile del servizio di <i>compliance</i> della BNS. L'istituto annuncia anche che intende far esaminare tutte le transazioni effettuate a titolo privato dai membri della Direzione ampliata risalenti al periodo intercorso tra inizio 2009 e fine 2011.

<sup>403</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>404</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012/ Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 25 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>405</sup> Lettera della presidente della Confederazione al presidente del Consiglio di banca del 16.1.2012/ Verbale gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 25 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>406</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 28.3.2012, pag. 34 (Hansueli Raggenbass, presidente del Consiglio di banca)

<sup>407</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 26 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>408</sup> Cronologia della Cancelleria federale

Giorno (ora)	Evento
08.01.2012 (tutto il giorno)	La delegazione del Consiglio di banca discute sulla strategia di comunicazione da adottare <sup>409</sup> . Contemporaneamente, il presidente della BNS si trova a Basilea per un incontro della BRL.
08.01.2012 (dalle 9.18 alle 9.44)	Il presidente della BNS invia diversi documenti all'indirizzo di posta elettronica privato della presidente della Confederazione (nuove e-mail, <i>visiting report</i> , promemoria per il Consiglio federale [cfr. cronologia degli eventi tra il 5.1 e il 7.1.2012 redatta dal presidente della BNS] nonché una bozza di lettera di dimissioni) <sup>410</sup> .
08.01.2012 (dalle 10.00 alle 10.50)	<p>Seduta del Consiglio federale (conferenza telefonica):</p> <p>La presidente della Confederazione trasmette agli altri membri del Consiglio federale le informazioni ricevute il giorno precedente dal presidente del Consiglio di banca della BNS, in particolare sull'e-mail venuta alla luce il 5 gennaio 2012 e sul <i>visiting report</i> del consulente della banca Sarasin<sup>411</sup>. Prima della conferenza telefonica il portavoce della Consiglio federale aveva trasmesso ai membri del Consiglio federale una bozza di comunicato stampa intitolato «Dimissioni di Hildebrand: presa di posizione del Consiglio federale»<sup>412</sup>.</p> <p>Il Consiglio federale incarica la presidente della Confederazione di informare oralmente il presidente della BNS e il presidente del Consiglio di banca del risultato della seduta. Inoltre dovrà chiedere maggiori raggugli al Consiglio di banca in merito ai motivi che l'hanno spinto a chiedere al presidente della BNS di presentare le dimissioni. Il Consiglio federale esaminerà le informazioni così ottenute dalla presidente della Confederazione nel quadro della sua seduta ordinaria in agenda l'11 gennaio 2012. Infine il portavoce del Consiglio federale è incaricato di elaborare, sulla base di quanto discusso, una strategia di comunicazione passiva da sottoporre poi ai membri del Consiglio federale<sup>413</sup>.</p>
08.01.2012	Su mandato del Consiglio federale, la presidente della Confederazione telefona al presidente del Consiglio di banca e in seguito al presidente della BNS per informarli del risultato della seduta del Consiglio federale. Spiega loro che quest'ultimo non prenderà posizione finché non avrà potuto visionare la nuova documentazione a disposizione e discutere in merito <sup>414</sup> . Spiega inoltre che, per il momento, non spetta al Consiglio federale esprimersi sulle eventuali dimissioni del presidente della BNS <sup>415</sup> .

<sup>409</sup> Lettera della BNS al gruppo di lavoro BNS del 21.1.2013

<sup>410</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS al gruppo di lavoro BNS del 26.6.2012.

<sup>411</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>412</sup> Cronologia della Cancelleria federale

<sup>413</sup> Decisione del Consiglio federale dell'8.1.2012

<sup>414</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 10.1.2012 / Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012 pag. 29 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>415</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

Giorno (ora)	Evento
	<p>Sempre su richiesta del Consiglio federale, invita inoltre il presidente del Consiglio di banca a organizzare un incontro con una delegazione della BNS<sup>416</sup>.</p> <p>Secondo la versione dell'ex presidente della BNS al termine della conferenza telefonica del Consiglio federale la presidente della Confederazione del 2012 chiede al presidente della BNS, a nome del Consiglio federale, di attendere a presentare le dimissioni poiché il Consiglio federale desidera ancora esaminare la situazione nel suo insieme<sup>417</sup>. La presidente della Confederazione sostiene di avere informato per telefono il presidente della BNS che il Consiglio federale avrebbe chiarito la situazione l'11 gennaio 2012 e che in quella data avrebbe fornito anche una sua presa di posizione<sup>418</sup>.</p>
08.01.2012 (verso mezzogiorno – primo pomeriggio)	Thomas Jordan e Jean-Pierre Danthine, membri della Direzione generale, ricevono un sms dal presidente della BNS in cui spiega che il Consiglio federale ha rifiutato le sue dimissioni e che quindi non dimissionerà <sup>419</sup> .
08.01.2012 (sera)	<p>Il presidente della BNS invia per e-mail al portavoce del Consiglio federale diversi documenti connessi alla transazione del 15 agosto 2011 nonché una lettera che indirizza personalmente al Consiglio federale<sup>420</sup>. Il mattino seguente (lunedì) il portavoce del Consiglio federale trasmette questa e-mail alla presidente della Confederazione<sup>421</sup>.</p> <p>Nella lettera al Consiglio federale il presidente della BNS spiega tra l'altro di essere stato completamente all'oscuro della transazione incriminata, ma ammette che al riguardo sono stati commessi degli errori. Secondo lui i nuovi documenti, ora completi, non cambiano le conclusioni secondo cui avrebbe scoperto l'esistenza della transazione solo in un secondo momento, segnalandola immediatamente al servizio di compliance della BNS. Sempre nel suo scritto si impegna a fare in modo che tali eventi non si riproducano più, precisando che molto probabilmente affiderà la gestione del suo patrimonio a terzi. Infine prevede di sottoporre, appena possibile, tutte le transazioni bancarie della sua famiglia effettuate da luglio 2003 al CDF (a titolo personale) o a un organo di revisione esterna designato dal Consiglio federale<sup>422</sup>.</p>
09.01.2012 (mattino presto fino alle 14)	Il presidente del Consiglio di banca e il presidente del Comitato di verifica della BNS, Fritz Studer, negoziano le modalità di dimissioni del presidente della BNS con l'avvocato di quest'ultimo <sup>423</sup> .

<sup>416</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>417</sup> Lettera dell'ex presidente della BNS al gruppo di lavoro BNS del 18.1.2013

<sup>418</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 28 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>419</sup> Lettera della BNS al gruppo di lavoro BNS del 21.1.2013 e lettera dell'ex presidente della BNS al gruppo di lavoro BNS del 18.1.2013

<sup>420</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>421</sup> Cronologia della Cancelleria federale

<sup>422</sup> Lettera del presidente della Direzione generale della BNS del 8.1.2012 (ore 19.30)

<sup>423</sup> Lettera della BNS al gruppo di lavoro BNS del 21.1.2013

Giorno (ora)	Evento
09.01.2012 (dalle 8.15 fino a circa le 9.15 <sup>424</sup> )	<p>La presidente della Confederazione incontra diversi rappresentanti del Consiglio di banca (Hansueli Raggenbass, presidente, e Jean Studer, vicepresidente) e la Direzione generale della BNS (Thomas Jordan, vicepresidente, e Jean-Pierre Danthine, membro). Inizia col constatare che il Consiglio federale, al momento attuale, non può prendere posizione su un'eventuale destituzione o dimissione del presidente della BNS in quanto non dispone di alcuna proposta ufficiale del Consiglio di banca<sup>425</sup>.</p> <p>Alla presidente della Confederazione sono illustrate nel dettaglio le ragioni che hanno spinto il Consiglio di banca a decidere all'unanimità, il 7 gennaio 2012, di raccomandare al presidente della BNS di presentare le dimissioni. Secondo il Consiglio di banca, le nuove e-mail presentate dal presidente della BNS hanno minato la sua credibilità e la fiducia del Consiglio di banca e dei membri della Direzione generale nei suoi confronti<sup>426</sup>. I documenti in questione sono di nuovo sottoposti alla presidente della Confederazione (con una traduzione dei passaggi sensibili redatti in inglese).</p> <p>La presidente della Confederazione viene anche informata dell'accordo che mira a consentire le dimissioni immediate del presidente della BNS, già in fase di elaborazione avanzata (redatto congiuntamente con l'avvocato del presidente). Sebbene vi siano ancora da definire gli ultimi dettagli, il Consiglio di banca intende pubblicare un comunicato stampa prima della seduta della CET-N che si terrà nel pomeriggio e nel corso della quale è prevista l'audizione della presidente della Confederazione, del presidente del Consiglio di banca e del presidente della BNS. Esso auspica inoltre sottoporre, anticipatamente, il comunicato stampa ad André Simonazzi, portavoce del Consiglio federale e vicecancelliere<sup>427</sup>.</p> <p>La presidente della Confederazione dichiara che informerà il Consiglio federale dell'incontro come anche della seduta della CET-N prevista nel pomeriggio. Non appena il presidente del Consiglio di banca la aggiornerà in merito alle negoziazioni deciderà anche come informare il Consiglio federale circa l'annuncio pubblico delle dimissioni del presidente della BNS<sup>428</sup>.</p>
09.01.2012 (primo pomeriggio)	Le trattative tra il Consiglio di banca della BNS e il presidente della BNS portano a un accordo <sup>429</sup> .
09.01.2012 (circa le 14)	Philipp Hildebrand annuncia le sue dimissioni con effetto immediato da presidente della BNS. Durante la conferenza stampa sostiene di non aver mai mentito ma dichiara di non poter fornire la prova irrefutabile che non sia all'origine della transazione del 15 agosto 2011.

<sup>424</sup> Verbale del gruppo di lavoro BNS del 3.4.2012, pag. 29 (Eveline Widmer-Schlumpf, presidente della Confederazione 2012)

<sup>425</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>426</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012 / Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

<sup>427</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 10.1.2012

<sup>428</sup> Nota informativa del segretario generale del DFF del 16.1.2012

<sup>429</sup> Lettera del presidente del Consiglio di banca alla presidente della Confederazione 2012 del 12.1.2012

Giorno (ora)	Evento
09.01.2012 (circa le 14)	Il Consiglio di banca e la Direzione generale della BNS pubblicano diversi comunicati stampa in cui si dicono dispiaciuti delle dimissioni del presidente della BNS. Le spiegazioni fornite dal presidente della BNS e i documenti venuti alla luce relativi alla transazione del 15 agosto 2011 sono pubblicati sul sito Internet della BNS.
09.01.2012	Conferenza stampa del Consiglio federale sulle dimissioni del presidente della BNS: il Consiglio federale prende atto delle dimissioni e si dice dispiaciuto degli eventi che hanno portato a questo esito.
09.01.2012 (ore 15.50 <sup>430</sup> )	Seduta della CET-N La Commissione si occupa degli eventi che hanno portato alle dimissioni del presidente della BNS e sente tra l'altro la presidente della Confederazione del 2012, il presidente della BNS dimissionario e il presidente del Consiglio di banca.
09.01.2012 (circa le 18)	Conferenza stampa della BNS: La BNS si dichiara dispiaciuta delle dimissioni del presidente della BNS e assicura che la capacità decisionale della Direzione generale continua ad essere completamente garantita. Aggiunge che Thomas Jordan assumerà, fino a nuovo avviso, la presidenza della Direzione generale. Infine dichiara che la politica monetaria resta invariata <sup>431</sup> .
10.01.2012	In vista della seduta del Consiglio federale dell'11 aprile 2012, la presidente della Confederazione trasmette ai suoi colleghi del Consiglio federale una nota informativa (che comprende i documenti trasmessi dal presidente della BNS l'8 gennaio 2012) e un documento interlocutorio.
11.01.2012	Seduta del Consiglio federale: La presidente della Confederazione federale riferisce del suo incontro del 9 gennaio 2012 con i rappresentanti della BNS. Il Consiglio federale adotta una lettera di ringraziamenti destinata a Hildebrand e rinuncia provvisoriamente a designare un nuovo presidente. Istituisce poi una nuova delegazione <i>ad hoc</i> , composta dalla presidente della Confederazione, dal capo del DFGP e dal capo del DDPS, che avrà il compito di redigere un mandato per un esperto esterno incaricato di esaminare le modalità previste dalla LBN in materia di sorveglianza. Infine, la Cancelleria federale è incaricata di stilare una cronologia degli eventi <sup>432</sup> .
11.01.2012	Mandato successivo affidato dalla presidente della Confederazione al direttore del CDF e al suo vice: esame dei nuovi documenti venuti alla luce sulla base del mandato del 19 dicembre 2011 <sup>433</sup> .

<sup>430</sup> Rapporto della CET-N del 9.1.2012

<sup>431</sup> Lettera della BNS al gruppo di lavoro BNS del 21.1.2013

<sup>432</sup> Cronologia della Cancelleria federale / decisione del Consiglio federale dell'11.1.2012

<sup>433</sup> Mandato successivo della presidente della Confederazione del 16.1.2012

Giorno (ora)	Evento
16.01.2012	<p>Rapporto del direttore del CDF e del suo vice sui nuovi documenti venuti alla luce:            «Die neuen Unterlagen bringen keine neuen Erkenntnisse für unsere Beurteilung, dass kein Reglementverstoß vorgelegen hat. Sie belegen, dass Kashya Hildebrand den Auftrag am 15. August erteilt hat, und nicht Philipp M. Hildebrand. Weder war eine Absicht von Philipp M. Hildebrand ersichtlich, privilegierte Informationen auszunutzen, noch hat er verbotene Geschäftstransaktionen getätigt.» [I nuovi documenti non modificano le nostre conclusioni secondo cui non vi è stata nessuna violazione del regolamento. Dimostrano che è stata Kashya Hildebrand a ordinare la transazione del 15 agosto e non Philipp M. Hildebrand. Non lasciano intendere in nessun modo che Hildebrand avesse l'intenzione di utilizzare informazioni privilegiate, né che abbia effettuato transazioni illecite]<sup>434</sup>.</p>
25.01.2012	<p>Seduta del Consiglio federale:            alla delegazione <i>ad hoc</i> istituita l'11 gennaio 2011 sono affidati nuovi mandati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– analizzare i compiti e le responsabilità che derivano dalla regolamentazione in materia di sorveglianza prevista dalla LBN e stabilire il margine di manovra che prevede la Costituzione per il legislatore. La delegazione affida questo mandato al professor Paul Richli;</li> <li>– esaminare le regole di comportamento volte a prevenire i reati di insider commessi dai collaboratori dell'Amministrazione federale e dai magistrati. Per quanto concerne l'Amministrazione federale viene istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale.</li> </ul> <p>Altra decisione: il DFGP (UFG) è incaricato, in collaborazione con il DFF (AFF), di presentare al Consiglio federale una proposta di mandato supplementare volto ad analizzare più approfonditamente la questione del governo d'impresa in seno alla BNS<sup>435</sup>.</p>

<sup>434</sup> Rapporto del CDF del 16.1.2012 n. 4

<sup>435</sup> Decisione del Consiglio federale del 25.1.2012

## **Elenco delle persone sentite**

- Balzaretto Roberto                      Segretario generale del DFAE (fino al 01.02.2012)
- Blocher Christoph                      Consigliere nazionale
- Calmy-Rey Micheline                    Presidente della Confederazione nel 2011, capo del DFAE (fino al 31.12.2011)
- Casanova Corina                      Cancelliera della Confederazione
- Grüter Kurt                              Direttore del CDF
- Hildebrand Philipp                    Presidente della BNS (fino al 09.01.2012)
- Huissoud Michel                      Vicedirettore del CDF
- Kuhn Hans                              Responsabile della Sezione diritto e servizi, BNS
- Leupold Michael                      Direttore dell'UFG, DFGP
- Maurer Ueli                              Presidente della Confederazione nel 2013, capo del DDPS
- Raggenbass Hansueli                    Presidente del Consiglio di banca della BNS (fino al 17.04.2012)
- Richli Paul                              Prof. Dr. iur. Università di Lucerna
- Sommaruga Simonetta                   Consigliera federale, capo del DFGP
- Widmer-Schlumpf Eveline              Presidente della Confederazione nel 2012, capo del DFF

## Elenco delle raccomandazioni

### *Raccomandazione 1*

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

### *Raccomandazione 2*

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

### *Raccomandazione 3*

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

### *Raccomandazione 4*

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

### *Raccomandazione 5*

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

### *Raccomandazione 6*

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

*Raccomandazione 7*

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

*Raccomandazione 8*

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

*Raccomandazione 9*

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

*Raccomandazione 10*

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

