



Vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali, sull'esempio del caso della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS

Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 28 agosto 2018

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Contesto e procedura

All'inizio di novembre 2017, diversi media svizzeri e internazionali¹ hanno pubblicato, con il titolo «Paradise Papers», alcune rivelazioni sulle pratiche di società offshore. In questo contesto sono apparsi sulla stampa vari articoli dedicati alle attività in Africa occidentale dell'uomo d'affari svizzero Jean-Claude Bastos, in cui venivano menzionati i nomi di personalità pubbliche legate a quest'ultimo². Tra tali nomi figurava in particolare anche quello di Monika Ribar, attuale presidente del consiglio d'amministrazione delle Ferrovie federali svizzere (FFS). I media hanno riportato che, da maggio 2015 a giugno 2016, Monika Ribar aveva assunto un mandato presso la Capoinvest Limited, società fondata da Jean-Claude Bastos e incaricata di costruire un porto nella provincia angolana di Cabinda, e che quindi Monika Ribar intratteneva relazioni con una società offshore coinvolta in un caso controverso in un Paese sensibile³.

Nella seduta del 7 novembre 2017, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di occuparsi di questo dossier al fine di esaminare se e in che modo il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale delle finanze (DFE), che rappresentano gli interessi della Confederazione in quanto proprietaria delle FFS, erano stati informati del mandato di Monika Ribar presso la Capoinvest Limited⁴.

Gli accertamenti della CdG-S non hanno riguardato le attività di tale società o i dettagli del mandato assunto dalla presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, bensì il modo in cui le FFS e la Confederazione hanno trattato tale mandato. Inoltre, la CdG-S ritiene che questo caso sia interessante, in un'ottica più generale, anche alla luce degli attuali dibattiti⁵ sul governo d'impresa per le imprese parastatali⁶. La Commissione ha pertanto esaminato anche quali insegnamenti generali potevano essere tratti da questo esempio per quanto concerne la vigilanza esercitata dalla Confederazione su questo tipo di imprese in materia di relazioni d'interesse.

¹ Riuniti nel «Consorzio internazionale dei giornalisti d'inchiesta» (International Consortium for Investigative Journalists; ICIJ).

² Les milliards du peuple angolais font la fortune d'un entrepreneur suisse. In: 24 heures, 6 novembre 2017; Das Angola-Abenteuer von SBB-Präsidentin Monika Ribar. In: Tages-Anzeiger, 6 novembre 2017.

³ Le périples de la présidente des CFF en Angola. In: 24 heures, 6 novembre 2017.

⁴ Qui di seguito: il mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest.

⁵ In particolare nell'ambito dei dossier riguardanti il ciberattacco contro la RUAG e le pratiche contabili non conformi alla legge in seno a AutoPostale Svizzera SA.

⁶ Nel presente rapporto, con l'espressione «imprese parastatali» si intendono le società anonime di diritto privato o pubblico che forniscono prestazioni sul mercato, per le quali la Confederazione costituisce l'azionista unico o di maggioranza. Si è preferito optare per tale espressione rispetto all'espressione «unità rese autonome della Confederazione», in quanto quest'ultima include anche istituti autonomi che non adottano la forma della società anonima o che non forniscono prestazioni sul mercato.

La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S⁷, competente in materia, è stata incaricata dalla Commissione di procedere agli accertamenti e di farle pervenire un rapporto sulle sue conclusioni. In cinque sedute tenutesi tra novembre 2017 e luglio 2018, la Sottocommissione si è occupata di questo dossier in modo approfondito. Si è rivolta a più riprese per scritto al capo del DATEC, al consiglio d'amministrazione delle FFS e all'Amministrazione federale delle finanze (AFF), sottoponendo loro varie domande al riguardo. Ha preso atto delle risposte degli organi in questione⁸ e dei diversi documenti da loro forniti. Sulla base delle informazioni raccolte, la Sottocommissione ha deciso di elaborare un progetto di rapporto sintetico inteso a presentare i fatti di cui è a conoscenza e le sue conclusioni. Tale rapporto è stato sottoposto a consultazione presso le unità in questione. Nella seduta del 28 agosto 2018, la CdG-S ha in seguito esaminato e approvato tale rapporto nella sua versione finale, comprese le raccomandazioni ivi contenute, e lo ha trasmesso al Consiglio federale. Nella stessa seduta, la Commissione ha infine deciso di pubblicarlo.

1.2 Oggetto del rapporto

Nel quadro del presente rapporto, la CdG-S esamina a posteriori il modo in cui il mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capinvest è stato trattato dalle FFS, dal DATEC e dal DFF, nonché il sistema di vigilanza sulle relazioni d'interesse delle FFS, il quale è stato riveduto all'inizio del 2018.

Conformemente all'articolo 26 capoverso 1 della legge sul Parlamento⁹, le CdG esercitano l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e dei tribunali della Confederazione, ma anche degli altri enti incaricati di compiti federali. In quanto tali, anche le imprese parastatali rientrano quindi nel campo di competenza delle CdG. In questo caso l'alta vigilanza parlamentare si esercita di norma in modo indiretto e consiste essenzialmente nell'esaminare in che modo il Consiglio federale e i dipartimenti controllano e dirigono le imprese in questione, al fine di garantire una corretta tutela degli interessi della Confederazione in quanto proprietaria. Questo modo di procedere consente di rispettare l'autonomia e la forma giuridica di tali unità conformemente a quanto auspicato dal legislatore alla fine degli anni Novanta e precisato nel rapporto del Consiglio federale del 2006

⁷ La Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S è composta dal consigliere agli Stati Claude Héche (presidente), dalla consigliera agli Stati Géraldine Savary e dai consiglieri agli Stati Joachim Eder, Peter Föhn e Werner Luginbühl.

⁸ Lettere del capo del DATEC alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 4 dicembre 2017, 12 gennaio 2018 e 17 aprile 2018; lettere del consiglio d'amministrazione delle FFS alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 6 marzo 2018, 17 aprile 2018 e 2 maggio 2018; e-mail dell'AFF alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 7 giugno 2018.

⁹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

sul governo d'impresa¹⁰. Le CdG hanno più volte presentato nel dettaglio le modalità dell'alta vigilanza sulle imprese parastatali e hanno commissionato diverse perizie giuridiche in materia¹¹.

Considerati tali principi, il presente rapporto non si concentra principalmente sul funzionamento interno delle FFS, ma mira a determinare – sulla base dell'esempio concreto del mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest – se la vigilanza esercitata dai dipartimenti competenti e dal Consiglio federale sulle imprese parastatali in materia di mandati e di relazioni d'interesse rispetta i principi di legalità, adeguatezza ed efficacia¹², e se si possono trarre da questo caso insegnamenti di carattere generale.

In qualità di organo politico incaricato dell'alta vigilanza parlamentare sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, la CdG-S presenta qui di seguito una valutazione dei fatti di cui è a conoscenza. La Commissione non si pronuncia sulle questioni di fondo relative all'adeguatezza giuridica del mandato assunto dalla presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest o all'opportunità della nomina di Monika Ribar alla presidenza del consiglio d'amministrazione delle FFS.

1.3 **Struttura del rapporto**

Il rapporto presenta dapprima i principi guida e le basi legali e regolamentari pertinenti relative al caso esaminato (n. 2). La CdG-S riporta in seguito i fatti di cui è a conoscenza (n. 3), ricostruendone la cronologia e descrivendo poi nel dettaglio il sistema di controllo delle relazioni d'interesse attualmente in vigore presso le FFS. Nello stesso capitolo, la Commissione presenta le informazioni che ha raccolto sul ruolo dei dipartimenti in questione e del Consiglio federale in materia di vigilanza sulle relazioni d'interesse. Sulla base di questi elementi, la Commissione presenta infine la sua valutazione sotto il profilo dell'alta vigilanza (n. 4) e formula, nell'ultima parte (n. 5), le sue conclusioni.

¹⁰ Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (FF 2006 7545) (qui di seguito: rapporto sul governo d'impresa). Cfr. anche: rapporto supplementare del Consiglio federale del 25 marzo 2009 concernente il rapporto sul governo d'impresa – Attuazione dei risultati del dibattito in Consiglio nazionale (FF 2009 2225).

¹¹ Cfr. in particolare: rapporto delle CdG del 23 maggio 2000 sulla loro attività (maggio 1999/maggio 2000) (FF 2000 4005); Uhlmann, Felix (2013): Avis de droit à l'intention des CdG concernant la haute surveillance sur la FINMA, 28 marzo 2013; Biaggini, Giovanni (2013): Avis de droit sur les possibilités et limites de la haute surveillance du Parlement dans le domaine de l'IFSN, 26 agosto 2013; Müller, Georg / Vogel, Stefan (2009): Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben, Rechtsgutachten zuhanden der GPK-N, 7 dicembre 2009.

¹² Cfr. art. 52 cpv. 2 LParl

2 Principi guida, basi legali e regolamentari

2.1 Gestione e vigilanza del Consiglio federale nei confronti delle imprese parastatali

I principi guida della gestione e della vigilanza¹³ esercitate dal Consiglio federale nei confronti delle imprese parastatali figurano nel rapporto del 2006 sul governo d'impresa. Tale rapporto stabilisce che il «Consiglio federale esercita in linea di principio autonomamente il ruolo di ente proprietario e i relativi diritti di informazione, di influenza e di controllo nei confronti di tutte le unità rese autonome»¹⁴. Al fine di esercitare il proprio ruolo di ente proprietario, la Confederazione dispone di diversi strumenti. In genere vengono menzionati tre strumenti principali: la nomina del consiglio d'amministrazione, la fissazione e il monitoraggio degli obiettivi strategici nonché l'approvazione del rapporto di gestione e del conto annuale¹⁵.

La nomina dei membri del consiglio d'amministrazione è definita nel principio 5 del rapporto sul governo d'impresa, secondo il quale il Consiglio federale «elabora un profilo dei requisiti, che costituisce la premessa necessaria per la libera, corretta e consapevole formazione della volontà del consiglio d'amministrazione (...)». Tale principio stabilisce inoltre che il Consiglio federale «esercita il diritto di nomina sulla base del profilo dei requisiti e provvede affinché gli interessi della Confederazione siano rappresentati adeguatamente in seno al consiglio d'amministrazione (...)»¹⁶.

Per quanto concerne le basi legali relative alle nomine, nel suo rapporto sul governo d'impresa il Consiglio federale rinvia al diritto della società anonima, precisando che «per quanto concerne le società anonime di diritto privato, il diritto della società anonima stabilisce le possibilità degli azionisti e quindi anche del Consiglio federale per quanto riguarda il controllo e la gestione strategica delle unità»¹⁷.

¹³ Nel rapporto del 2006 sul governo d'impresa viene utilizzata l'espressione «controllo del Consiglio federale»; nel presente rapporto, la CdG-S utilizza in questo contesto il termine generico «vigilanza». Nel quadro della consultazione relativa al presente rapporto (lettera del capo del DATEC del 15 agosto 2018), il DATEC ha fatto valere che il Consiglio federale non vigila sulle imprese parastatali, bensì rappresenta gli interessi della Confederazione in quanto proprietaria (principale) di tali imprese, conformemente ai diritti degli azionisti previsti dalla legge. Secondo il DATEC, la Confederazione vigila sulle imprese parastatali di fatto solo in relazione alle attività regolamentate, di cui fa parte in particolare il servizio universale, e tale vigilanza regolamentare viene garantita dai servizi amministrativi competenti (p. es. UFT, UFCOM) o dalle autorità di regolazione indipendenti (p. es. PostCom, ComCom). Nonostante ciò, la CdG-S è dell'avviso che al Consiglio federale incomba una responsabilità di vigilanza sussidiaria sulle imprese parastatali (cfr. n. 4.2).

¹⁴ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7545, in particolare 7606).

¹⁵ Cfr. al riguardo: *Pratique de la Confédération en matière de gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom, Rapport d'expert à l'attention du Contrôle parlementaire de l'administration*, del 30 agosto 2011, pag. 11, www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Commissioni di vigilanza > CdG > Rapporti > Rapporti 2012 (solo in franc. e ted.; stato: 1° giugno 2018).

¹⁶ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7545, in particolare 7583).

¹⁷ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7545, in particolare 7599). Cfr. art. 620 seg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220).

L'autonomia dei membri del consiglio d'amministrazione nonché la gestione dei conflitti d'interessi sono menzionate nel principio 6 del rapporto sul governo d'impresa: «i membri del consiglio d'amministrazione (...) tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione (...) e dalla direzione aziendale»¹⁸. Il rapporto precisa inoltre che «nell'emanare lo statuto il Consiglio federale si impegna a favore di una chiara regolamentazione dei conflitti d'interessi in seno al consiglio d'amministrazione e alla direzione aziendale. Nel caso delle unità aventi la forma di società anonima di diritto speciale si possono inserire corrispondenti direttive nelle disposizioni organizzative»¹⁹.

Il rapporto sul governo d'impresa non illustra nel dettaglio né le questioni relative al rischio per la reputazione connesso ai mandati esterni dei membri del consiglio d'amministrazione né il diritto d'informazione di cui dispone il Consiglio federale al fine di esercitare il proprio ruolo di ente proprietario al momento delle nomine.

2.2 Gestione e vigilanza del Consiglio federale nel caso delle FFS

Le modalità della gestione e della vigilanza esercitate dal Consiglio federale sono definite nella legislazione specifica di ogni impresa parastatale²⁰. Nel caso delle FFS si tratta della legge federale sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS)²¹, secondo la quale il Consiglio federale dispone delle seguenti possibilità per esercitare la propria influenza sull'impresa: la fissazione degli obiettivi strategici e il controllo della loro attuazione (art. 8 LFFS), l'influenza mediante la partecipazione maggioritaria all'assemblea generale (art. 10 LFFS) e l'influenza mediante diverse disposizioni di ordine finanziario (art. 6, 7 e 20 LFFS). La legge non contiene disposizioni specifiche concernenti le relazioni d'interesse o la dichiarazione dei mandati.

L'articolo 10 LFFS precisa che i poteri dell'assemblea generale sono regolati dalle disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO) sulla società anonima e che, finché la Confederazione rimane azionista unico, il Consiglio federale esercita i poteri dell'assemblea generale²². Conformemente all'articolo 698 CO sui poteri dell'assemblea generale, la Confederazione in quanto azionista unico delle FFS ha in particolare il diritto di approvare e modificare lo statuto, nominare i membri del consiglio d'amministrazione, decidere in merito al loro scarico e prendere tutte le decisioni che la legge o lo statuto le riserva.

¹⁸ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7545, in particolare 7583).

¹⁹ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7545, in particolare 7599).

²⁰ Cfr. art. 8 cpv. 4 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010). Cfr. anche Müller, Georg / Vogel, Stefan (2009): Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbstständigte Träger von Bundesaufgaben, Rechtsgutachten zuhanden der GPK-N, pag. 10.

²¹ Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (LFFS; RS 742.31).

²² Secondo le dichiarazioni del DATEC (lettera del capo del DATEC alla CdG-S del 17 aprile 2018, pag. 2), nel caso delle FFS il Consiglio federale rappresenta gli interessi della Confederazione in quanto azionista principale. Nell'adempimento di tale compito, è affiancato dalla segreteria generale del DATEC e dall'AFF.

Per quanto concerne il diritto d'informazione di cui dispone il Consiglio federale nei confronti delle FFS, l'articolo 697 CO precisa che «nell'assemblea generale ogni azionista può chiedere al consiglio d'amministrazione raggugli sugli affari della società (...). I raggugli devono essere dati nella misura in cui sono necessari per l'esercizio dei diritti dell'azionista (...)».

Il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione delle FFS, elaborato dal DATEC e consultabile online²³, stabilisce in particolare che ogni membro deve soddisfare i requisiti di «reputazione ineccepibile» e di «indipendenza da qualsiasi interesse di parte suscettibile di pregiudicare la libera formazione dell'opinione».

2.3 Regolamentazione interna delle FFS

Lo statuto delle FFS²⁴ riprende le disposizioni del CO e della LFFS per quanto concerne le competenze dell'assemblea generale. Anche se non contiene disposizioni specifiche relative alle relazioni d'interesse o alla dichiarazione dei mandati, lo statuto precisa che il consiglio d'amministrazione esercita l'alta vigilanza sulle persone incaricate della gestione dell'impresa, in particolare per quanto concerne l'osservanza della legge, dello statuto, dei regolamenti e delle istruzioni (art. 6.5 lett. e). Il regolamento sull'organizzazione delle FFS precisa che il segretario del consiglio d'amministrazione ha la responsabilità di garantire una *compliance* efficace a livello di consiglio d'amministrazione (in particolare per quanto concerne le relazioni d'interesse)²⁵.

La precedente versione del codice di condotta del consiglio d'amministrazione delle FFS, in vigore fino al 31 dicembre 2017, prevedeva che la presidenza del consiglio d'amministrazione (il comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*²⁶) fosse responsabile di garantire il corretto svolgimento della procedura di dichiarazione degli interessi nonché di verificare l'esistenza di un eventuale rischio per la reputazione connesso ai mandati²⁷. Secondo le informazioni fornite dalle FFS, l'analisi dei mandati che i membri intendevano assumere veniva svolta solo per quei mandati in cui sussisteva un potenziale conflitto d'interessi permanente²⁸; la responsabilità di notifica incombeva al membro interessato.

Il regolamento delle FFS sulla dichiarazione dei gruppi d'interesse, in vigore fino al 31 dicembre 2017, precisava che il comitato *Presidenza / relazioni d'interesse* era incaricato di attuare la procedura di dichiarazione delle relazioni d'interesse e, in caso di conflitto d'interessi o di rischio per la reputazione, di formulare raccomanda-

²³ DATEC: Profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione delle FFS SA, www.uvek.admin.ch > Il DATEC > Imprese parastatali > Ferrovie federali svizzere FFS > Profilo dei requisiti del Consiglio di amministrazione (stato: 1° giugno 2018).

²⁴ Statuts des Chemins de fer fédéraux suisses CFF, versione del 9 giugno 2011 (non pubblicato). Lo statuto è stato riveduto il 27 aprile 2018; nel quadro di tale revisione, le disposizioni citate non hanno subito modifiche di fondo.

²⁵ Règlement d'organisation des Chemins de fer fédéraux suisses CFF, versione del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), cap. 7.2, n. 6.

²⁶ Composto dal presidente e dal vicepresidente.

²⁷ Code de conduite du conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux suisses, del 24 ottobre 2007 (in vigore fino al 31 dicembre 2017; non pubblicato), art. 4.1 e 5.5.

²⁸ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 5.

zioni all'attenzione del consiglio d'amministrazione²⁹. Tale regolamento stabiliva inoltre che il comitato doveva riunirsi almeno una volta all'anno³⁰ e prevedeva l'obbligo di ricusazione per il membro della presidenza che potesse essere coinvolto in un conflitto d'interessi nel quadro del processo decisionale³¹.

Una versione riveduta del codice di condotta del consiglio d'amministrazione³² è entrata in vigore il 1° gennaio 2018, in seguito a una revisione globale del regolamento sull'organizzazione delle FFS. In questo contesto, le regole e le procedure in materia di controllo delle relazioni d'interesse e di dichiarazione dei mandati sono state modificate (cfr. n. 3.2).

3 I fatti

3.1 Mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest: cronologia dei fatti

La cronologia dei fatti esposta qui di seguito si basa sulle informazioni trasmesse alla CdG-S per scritto dal capo del DATEC e dal consiglio d'amministrazione delle FFS³³.

Il 1° maggio 2014 Monika Ribar è eletta membro del consiglio d'amministrazione delle FFS. Nella seduta del 9 maggio 2014, il consiglio d'amministrazione la nomina vicepresidente a partire dal 12 maggio 2014. Il 6 maggio 2015 Monika Ribar assume la carica di membro del «Board of Directors» della società Capoinvest Limited³⁴.

Alla fine del 2015, nell'ambito della preparazione del rapporto di gestione annuale delle FFS, il segretario del consiglio d'amministrazione stila un elenco di tutti i mandati notificati dai membri del consiglio e lo trasmette al presidente del consiglio d'amministrazione (Ulrich Gygi) e alla vicepresidente (Monika Ribar). Il mandato di Monika Ribar presso la Capoinvest non figura in tale elenco. Monika Ribar non lo ha notificato perché riteneva che la Capoinvest non fosse una società significativa e che tale mandato non fosse importante³⁵. In seguito ha riconosciuto che averlo omissso è stato un errore e se ne è scusata³⁶.

²⁹ Règlement sur la déclaration de groupements d'intérêts – Conseil d'administration des CFF, del 19 novembre 2010 (in vigore fino al 31 dicembre 2017; non pubblicato), art. 6.

³⁰ Règlement sur la déclaration de groupements d'intérêts – Conseil d'administration des CFF, del 19 novembre 2010 (in vigore fino al 31 dicembre 2017; non pubblicato), art. 7.

³¹ Règlement sur la déclaration de groupements d'intérêts – Conseil d'administration des CFF, del 19 novembre 2010 (in vigore fino al 31 dicembre 2017; non pubblicato), art. 10.

³² Code de conduite du Conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato).

³³ Lettere del capo del DATEC alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 4 dicembre 2017, 12 gennaio 2018 e 17 aprile 2018; lettere del consiglio d'amministrazione delle FFS alla Sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S del 6 marzo 2018, 17 aprile 2018 e 2 maggio 2018.

³⁴ Lettera del capo del DATEC del 4 dicembre 2017, pag. 2.

³⁵ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 4.

³⁶ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 6.

Sulla base di tale elenco, si è deciso di non organizzare alcuna seduta del comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*, incaricato del controllo delle relazioni d'interesse. La CdG-S ha appurato che in realtà nel 2014, 2015 e 2016 tale comitato non si è mai riunito³⁷ e che non ha quindi effettuato alcuna verifica supplementare in merito a eventuali mandati non notificati dai membri del consiglio d'amministrazione. Secondo le FFS, tale procedura è conforme alle pratiche abituali in materia, in quanto ogni membro è incaricato di fornire informazioni corrette in merito ai propri mandati³⁸. Inoltre, in tale periodo, l'analisi dei mandati veniva svolta solo per quei mandati in cui sussisteva un potenziale conflitto d'interessi permanente³⁹ (questo principio è stato modificato a partire dal 1° gennaio 2018, cfr. n. 3.2).

All'inizio di gennaio 2016, il DATEC presenta alle FFS una richiesta di informazioni riguardo ai mandati assunti da Monika Ribar in vista della sua futura nomina alla presidenza del consiglio d'amministrazione. Dato che il consiglio d'amministrazione non è a conoscenza del suo mandato presso la Capinvest, tale mandato non viene comunicato⁴⁰. Il DATEC svolge accertamenti in merito ad alcuni mandati di Monika Ribar notificati dalle FFS. A metà gennaio 2016, il DATEC chiede alle FFS ulteriori informazioni riguardo ai mandati di Monika Ribar⁴¹. In seguito a questo scambio, il DATEC non esige informazioni più approfondite. Il 27 gennaio 2016 il Consiglio federale convalida la candidatura di Monika Ribar alla presidenza del consiglio d'amministrazione delle FFS in vista dell'assemblea generale di giugno 2016⁴².

Alla fine di febbraio 2016, esaminando il capitolo sul governo d'impresa del rapporto di gestione 2015 delle FFS, Monika Ribar si rende conto che in tale rapporto non figura il suo mandato presso la Capinvest⁴³ e lo notifica al segretario del consiglio d'amministrazione, informandolo telefonicamente degli aspetti principali di tale mandato. Insieme giungono alla conclusione che il mandato non presenta alcuna

³⁷ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 1. Nella lettera del 2 maggio 2018 (pag. 1), in risposta alla domanda della CdG-S sulla ragione per cui il comitato non si fosse riunito quando invece il relativo regolamento prevedeva almeno una seduta all'anno, le FFS hanno affermato che alla fine di ogni anno l'allora segretario del consiglio d'amministrazione stilava un elenco di tutti i mandati dei membri del consiglio, che veniva quindi trasmesso ai membri del comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*. Secondo tale lettera, sulla base di tali elementi, si era deciso di non organizzare alcuna seduta del comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*. Le FFS non hanno fornito ulteriori spiegazioni in merito alle ragioni di questa decisione.

³⁸ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 5.

³⁹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 5.

⁴⁰ Anche il DATEC ha confermato che in quel momento non era a conoscenza di tale mandato (lettera del capo del DATEC del 4 dicembre 2017, pag. 2).

⁴¹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 2 seg. In base alle informazioni fornite dalle FFS nel quadro della consultazione relativa al presente rapporto (lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 13 agosto 2018), il DATEC ha chiesto la conferma che l'articolo 11 dell'ordinanza sulla retribuzione dei quadri fosse stato rispettato e che non sussisteva alcun conflitto d'interessi nell'ambito dell'assunzione del mandato di presidente del consiglio d'amministrazione da parte di Monika Ribar. Secondo tale lettera, l'allora segretario del consiglio d'amministrazione ha quindi comunicato al DATEC i mandati a cui Monika Ribar intendeva rinunciare e quelli a cui aveva già rinunciato; le FFS hanno fornito anche i gradi di occupazione dei restanti mandati di Monika Ribar.

⁴² Lettera del capo del DATEC del 4 dicembre 2017, pag. 1.

⁴³ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 4.

relazione con le FFS e alcun rischio per la reputazione, ma che occorrerebbe menzionarlo nel rapporto di gestione 2015⁴⁴. Le FFS precisano che, già in quel momento, Monika Ribar si è chiesta se fosse opportuno portare avanti tale mandato dopo la sua nomina alla presidenza del consiglio d'amministrazione⁴⁵.

Il mandato presso la Capoinvest viene aggiunto nel rapporto di gestione 2015 delle FFS. Non vengono effettuati ulteriori accertamenti né vengono fornite al consiglio d'amministrazione ulteriori informazioni⁴⁶. In base alle informazioni a disposizione della CdG-S, il DATEC o il DFF non sono stati esplicitamente informati riguardo a tale aggiunta.

In occasione della riunione ordinaria dell'11 marzo 2016, il consiglio d'amministrazione delle FFS tratta il rapporto di gestione 2015. I diversi mandati che vi figurano (tra cui quello presso la Capoinvest) non sono oggetto di dibattiti. Nella sua lettera indirizzata alla CdG-S, il DATEC ne deduce che il consiglio d'amministrazione ha preso atto del mandato e ha constatato che non vi era alcuna relazione reale o potenziale con le FFS né alcun rischio per la reputazione. In tale lettera, afferma inoltre che non spetta al DATEC esprimere un giudizio in merito alla valutazione del consiglio d'amministrazione⁴⁷.

Il 23 marzo 2016 il Consiglio federale prende atto del rapporto di gestione 2015 delle FFS e, in questa occasione, approva anche il rapporto sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle FFS, redatto all'attenzione delle CdG. Le Commissioni della gestione prendono atto dei due documenti nelle sedute del 19 e del 20 aprile 2016 incentrate sulla gestione delle FFS. In tali sedute, la questione dei mandati non viene affrontata.

Nel corso della primavera 2016, Monika Ribar procede a un'ulteriore valutazione dei suoi mandati e si confronta al riguardo con il futuro vicepresidente Peter Siegenthaler. Il mandato presso la Capoinvest viene menzionato. Considerati il tempo richiesto per assumere la funzione di presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS e l'esposizione all'opinione pubblica che tale ruolo comporta, Monika Ribar e Peter Siegenthaler giungono alla conclusione che è necessario porre fine al mandato presso la Capoinvest, anche per ragioni legate alla reputazione⁴⁸. Le FFS affermano che tale rivalutazione si spiega con il passaggio di Monika Ribar da vicepresidente a presidente del consiglio d'amministrazione e con l'esposizione all'opinione pubblica connessa alla nuova carica. Le FFS precisano inoltre che Monika Ribar ha posto fine anche ad altri mandati per poter dedicare tempo a sufficienza al mandato di presidente⁴⁹.

⁴⁴ Lettere del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 4, e del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁴⁵ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁴⁶ Le FFS affermano al riguardo che nel 2016, così come nel 2014 e nel 2015, il comitato *Presidenza / relazioni d'interesse* non si è riunito e non ha quindi potuto essere consultato. Le FFS non hanno spiegato le ragioni di tale assenza di riunioni (cfr. nota a piè di pagina 32).

⁴⁷ Lettera del capo del DATEC del 12 gennaio 2018, pag. 1.

⁴⁸ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 3.

⁴⁹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 2.

Il 5 giugno 2016 Monika Ribar pone fine al suo mandato presso la Capoinvest⁵⁰. Il 15 giugno 2016 è eletta alla presidenza del consiglio d'amministrazione delle FFS.

Monika Ribar non notifica la fine del suo mandato presso la Capoinvest al consiglio d'amministrazione (il quale ne prenderà formalmente atto soltanto il 3 marzo 2017 al momento della trattazione del rapporto di gestione 2016). Al riguardo, le FFS spiegano che la regolamentazione concernente la dichiarazione dei mandati non prevede che il consiglio d'amministrazione venga informato nel corso dell'anno in merito ai mandati terminati⁵¹. Non essendo stato informato della fine di tale mandato, il consiglio d'amministrazione non ha potuto a sua volta informare il DATEC e il DFF prima dell'assemblea generale.

Il 3 marzo 2017 il consiglio d'amministrazione delle FFS prende atto del rapporto di gestione 2016, nel quale il mandato presso la Capoinvest non viene più menzionato. Nelle loro lettere indirizzate alla CdG-S⁵², le FFS non precisano se in questa occasione è stata richiamata l'attenzione dei membri sulla fine di tale mandato né se la questione è stata discussa. Il 24 e 25 aprile 2017 le CdG si sono occupate del rapporto del Consiglio federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici delle FFS nonché del rapporto di gestione 2016 delle FFS. La questione dei mandati non viene affrontata. Il 7 novembre 2017, dopo aver preso atto delle rivelazioni concernenti i «Paradise Papers», la CdG-S ha deciso di occuparsi di tale questione.

3.2 Adeguamenti delle disposizioni delle FFS in materia di mandati e di relazioni d'interesse

Nell'ambito di una revisione del regolamento sull'organizzazione delle FFS, il 1° gennaio 2018 è entrata in vigore una nuova versione del codice di condotta del consiglio d'amministrazione e le disposizioni in materia di mandati e di relazioni d'interesse sono state modificate. Le FFS affermano che tale revisione è stata realizzata a fini di semplificazione⁵³.

Conformemente alla nuova versione del codice di condotta delle FFS, il comitato *Personale e organizzazione*⁵⁴ del consiglio d'amministrazione è ora responsabile del corretto svolgimento della procedura di dichiarazione dei mandati. Tale comitato assume il compito che era stato svolto fino a quel momento dal comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*, il quale è stato soppresso. Il nuovo comitato, che si riunisce almeno due volte all'anno⁵⁵, si occupa delle dichiarazioni d'interesse, del ricono-

⁵⁰ Lettera del capo del DATEC del 4 dicembre 2017, pag. 2.

⁵¹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁵² Lettere del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, 17 aprile 2018 e 2 maggio 2018.

⁵³ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 3.

⁵⁴ Membri del comitato in data 8 giugno 2018: Monika Ribar, Alexandra Post Quillet (presidente), Beat Schwab, Daniel Trolliet.

⁵⁵ Reglement des Personal- und Organisationsausschusses des Verwaltungsrates der SBB, del 1° gennaio 2018 (solo in ted.; non pubblicato), art. 5.1.

scimento tempestivo delle relazioni reali o potenziali con le FFS e del rispetto delle regole in materia di ricasazione⁵⁶.

L'attuale codice di condotta prevede che i membri del consiglio d'amministrazione dichiarino senza indugio tutti i loro mandati prima che vengano effettivamente assunti. Si applica il principio della dichiarazione volontaria⁵⁷. Il membro in questione fornisce informazioni relative al mandato previsto e al relativo contesto. Se si tratta di un'impresa poco conosciuta, fornisce ulteriori informazioni sull'azienda e sul suo settore. Il segretario del consiglio d'amministrazione effettua il controllo mediante verifiche nel registro di commercio e altre ricerche su Internet⁵⁸. Se si tratta di grandi mandati, nella valutazione si tiene conto anche del tempo richiesto per svolgerli⁵⁹. Su proposta del segretario, il presidente del consiglio d'amministrazione si pronuncia a sua volta in merito alla prevista assunzione del mandato⁶⁰. Le FFS hanno spiegato che, a differenza della vecchia prassi, ora la presidente analizza *in tutti i casi* i mandati che i membri prevedono di assumere⁶¹.

In caso di divergenze, il presidente del consiglio d'amministrazione e il membro in questione possono rivolgersi al comitato *Personale e organizzazione* affinché quest'ultimo deliberi al riguardo in ultima istanza. In questo caso, se lo ritiene necessario, tale comitato svolge accertamenti complementari, prima di deliberare al più tardi in occasione della riunione ordinaria successiva, in assenza della persona in questione⁶².

Nelle riunioni del comitato *Personale e organizzazione* e in quelle del consiglio d'amministrazione, il presidente comunica ai membri oralmente i risultati delle analisi dei mandati notificati. Tali informazioni vengono iscritte a verbale⁶³.

Le FFS hanno comunicato alla CdG-S che, per quanto concerne i mandati del presidente del consiglio d'amministrazione, quest'ultimo ora è tenuto a notificare costantemente i propri mandati al DATEC⁶⁴. Dall'entrata in vigore della nuova regolamentazione all'inizio del 2018, un caso di questo tipo non si è ancora presentato. Le FFS

⁵⁶ Code de conduite du conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 5.1.

⁵⁷ Code de conduite du conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 3.1. Tali disposizioni figuravano già nella precedente versione del codice di condotta. Secondo le FFS, il principio di «dichiarazione volontaria» non significa che i membri del consiglio d'amministrazione possono scegliere se dichiarare o non dichiarare i propri mandati; questa espressione è da intendere piuttosto nel senso di un'«autodichiarazione». Le FFS hanno spiegato alla CdG-S che non spetta al membro del consiglio d'amministrazione valutare quali mandati devono essere notificati e quali no. Secondo le FFS, tutti i mandati devono essere dichiarati (lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 2 maggio 2018, pag. 2 seg.).

⁵⁸ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 3.

⁵⁹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 4.

⁶⁰ Code de conduite du conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 4.1.

⁶¹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 5. Cfr. n. 2.3.

⁶² Code de conduite du conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 5.2.

⁶³ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 4.

⁶⁴ Code de conduite du conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 3.1. Cfr. anche la lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 4.

hanno affermato che, conformemente al codice di condotta, nel caso in cui la presidente del consiglio d'amministrazione intenda assumere un nuovo mandato, è tenuta a informare per scritto innanzitutto il DATEC, chiedendogli di esaminare gli eventuali conflitti d'interessi e i rischi per la reputazione. In questo modo il DATEC avrebbe a disposizione tutte le informazioni rilevanti relative al mandato in questione⁶⁵.

Nel corso dell'anno il DATEC non viene per contro informato in merito ai singoli nuovi mandati che gli altri membri del consiglio d'amministrazione prevedono di assumere. Tali informazioni vengono comunicate al DATEC nella sezione sul governo d'impresa del rapporto di gestione annuale delle FFS⁶⁶. In vista dell'elaborazione di tale rapporto, ora è previsto che il segretario del consiglio d'amministrazione proceda a fine anno a un esame dei mandati assunti dai membri del consiglio; anche la direzione delle FFS viene sottoposta a tale esame⁶⁷.

Il DATEC è dell'avviso che in questo modo sono soddisfatte le condizioni affinché tutti i mandati vengano dichiarati e non si ripresenti in futuro un caso simile a quello della Capinvest. Per questo motivo, il DATEC ritiene che non sia necessario adottare ulteriori misure e che la suddivisione dei compiti tra la presidente del consiglio d'amministrazione e il comitato *Personale e organizzazione* sia adeguata⁶⁸.

3.3 **Vigilanza dei dipartimenti e del Consiglio federale in materia di mandati e di relazioni d'interesse**

Conformemente ai diritti dell'azionista previsti dalla legge, il Consiglio federale rappresenta nei confronti delle FFS gli interessi della Confederazione quale azionista principale dell'impresa⁶⁹. Nell'adempimento di tale compito, il Consiglio federale è affiancato dal DATEC e dall'AFF, le due unità responsabili in materia in seno all'Amministrazione federale. Nell'ambito del suo esame, la CdG-S ha sentito il capo del DATEC in merito a come considera il ruolo che il dipartimento deve assumere nella vigilanza sulle imprese parastatali in materia di mandati e di relazioni d'interesse.

Secondo le dichiarazioni del capo del DATEC, il consiglio d'amministrazione delle FFS, in quanto organo direttivo supremo dell'impresa, è sul piano giuridico pienamente responsabile nei confronti dell'assemblea generale controllata dalla Confederazione. Il Dipartimento ritiene che vi siano regole adeguate che consentono di individuare per tempo le relazioni d'interesse e che il consiglio d'amministrazione delle FFS abbia la responsabilità di farle applicare rigorosamente⁷⁰. Per quanto concerne il caso specifico di Monika Ribar, il capo del DATEC ha affermato che non spettava al Dipartimento esprimere un giudizio in merito alla valutazione del

⁶⁵ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 4.

⁶⁶ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 17 aprile 2018, pag. 4. Tali disposizioni figuravano già nella precedente versione del codice di condotta.

⁶⁷ Code de conduite du Conseil d'administration des CFF, del 1° gennaio 2018 (non pubblicato), art. 3.2.

⁶⁸ Lettera del capo del DATEC del 17 aprile 2018, pag. 1.

⁶⁹ Lettera del capo del DATEC del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁷⁰ Lettera del capo del DATEC del 12 gennaio 2018, pag. 1.

consiglio d'amministrazione delle FFS su tale questione in termini di relazioni con l'impresa o di rischio per la reputazione⁷¹.

Il DATEC ha inoltre trasmesso alla CdG-S informazioni dettagliate riguardanti la procedura di dichiarazione dei mandati in uso presso la Posta Svizzera SA e Swisscom SA, entrambe imprese parastatali simili alle FFS per dimensioni. Le tre imprese dispongono di regole diverse in materia. Sulla base delle informazioni fornite dal DATEC⁷², i membri del consiglio d'amministrazione della Posta informano il presidente prima di assumere un nuovo mandato. Nel caso in cui a voler assumere un nuovo mandato sia il presidente, quest'ultimo informa il comitato *Organizzazione, nomina e remunerazione*, a cui compete l'approvazione dei mandati dei membri e del presidente. Presso la Swisscom, ogni membro del consiglio d'amministrazione deve comunicare al presidente senza indugio ogni cambiamento di carattere professionale e consultarlo prima di assumere un mandato. Se il presidente intende assumere un nuovo mandato, deve consultare innanzitutto il vicepresidente. Ogni mandato e ogni attività importante figurano nel rapporto di gestione. Il DATEC sottolinea che, essendo una società quotata in borsa, Swisscom ha l'obbligo di indicare in maniera dettagliata il numero di funzioni assunte dai membri del consiglio d'amministrazione. Inoltre, nei loro rapporti di gestione annuali, la Posta e Swisscom riportano i mandati che sono stati assunti nel corso dell'anno in rassegna.

La CdG-S ha sentito il capo del DATEC in merito all'opportunità di armonizzare in modo più ampio le regole e le procedure in materia di dichiarazione degli interessi presso le imprese che sottostanno alla sua vigilanza. Il capo del DATEC ha affermato che attualmente una tale armonizzazione non è all'ordine del giorno⁷³.

3.4 Misure in caso di procedimenti penali

A maggio 2018, i media hanno riferito in merito all'apertura di procedimenti giudiziari in Svizzera e all'estero concernenti la Banca nazionale dell'Angola e il fondo sovrano dell'Angola, tra cui un procedimento penale contro ignoti condotto dal Ministero pubblico della Confederazione (MPC). In tale contesto, la stampa ha menzionato che erano state effettuate perquisizioni presso imprese appartenenti a Jean-Claude Bastos⁷⁴. Alla luce di tale rivelazioni, la CdG-S si è chiesta quali misure fossero a disposizione della Confederazione nel caso ipotetico in cui l'integrità di un membro del consiglio d'amministrazione di un'impresa parastatale fosse messa in discussione nel quadro di un procedimento penale in relazione a un mandato esterno.

Secondo le informazioni fornite dall'AFF⁷⁵, quando un membro è coinvolto in un procedimento penale, l'assemblea generale dell'impresa parastatale in questione decide, caso per caso, se tale situazione costituisce una rottura del rapporto di fidu-

⁷¹ Lettera del capo del DATEC del 12 gennaio 2018, pag. 1.

⁷² Lettera del capo del DATEC del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁷³ Lettera del capo del DATEC del 17 aprile 2018, pag. 2.

⁷⁴ Les locaux de Jean-Claude Bastos perquisitionnés. In: 24 heures, 18 maggio 2018; Hausdurchsuchung am Hauptsitz von Quantum Global. In: Luzerner Zeitung, 18 maggio 2018; Razzia bei Jean-Claude Bastos. In: Berner Zeitung, 18 maggio 2018.

⁷⁵ E-mail dell'AFF del 7 giugno 2018.

cia. Tale decisione può comportare, quale ultima ratio, la revoca o la non rielezione del membro in questione. In questo caso si applicano le disposizioni del CO. L'articolo 705 CO conferisce all'assemblea generale (nel caso delle FFS, alla Confederazione) il diritto di revocare i membri del consiglio d'amministrazione così come gli altri procuratori e mandatari da essa nominati. L'AFF sottolinea che, conformemente al diritto della società anonima, l'assemblea generale quale organo supremo della società anonima (art. 698 cpv. 1 CO) non costituisce soltanto l'organo elettorale, ma anche l'organo di *vigilanza* dell'impresa e che è quindi abilitata segnatamente a revocare in qualsiasi momento le persone da essa nominate. L'AFF precisa che una tale revoca può avvenire nel quadro di un'assemblea generale ordinaria o, in particolare per le imprese controllate interamente dalla Confederazione, nel quadro di un'assemblea generale straordinaria sotto forma di «riunione di tutti gli azionisti» (art. 701 CO).

4 Valutazione delle CdG

4.1 Valutazione sulla base dell'esempio della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS

La CdG-S ritiene che le FFS e il DATEC abbiano risposto alle sue domande in maniera completa e trasparente. In generale, la Commissione è dell'avviso che i recenti adeguamenti apportati dalle FFS alle disposizioni in materia di dichiarazione dei mandati (cfr. n. 3.2) dimostrano che vi era un potenziale di miglioramento e tali modifiche rappresentano un netto progresso. Come affermato anche dal DATEC, secondo la Commissione tali misure dovrebbero garantire che in futuro non si ripeti un caso simile a quello del mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest. La CdG-S rileva che tali cambiamenti sono avvenuti in seguito alle rivelazioni legate allo scandalo dei «Paradise Papers».

Alla luce dei fatti di cui ha preso atto, la CdG-S formula qui di seguito una serie di considerazioni e raccomandazioni di carattere generale concernenti la vigilanza sulle relazioni d'interesse presso le imprese parastatali.

A giugno 2018, in particolare dopo le rivelazioni riguardanti le operazioni contabili non conformi alla legge effettuate presso AutoPostale SA, il Consiglio federale ha annunciato di aver deciso di sottoporre la gestione delle imprese parastatali a una verifica esterna entro la fine del 2018. Il Consiglio federale ha così incaricato il DFF di commissionare, insieme al DATEC e al DDPS, un esame in questo senso e di presentargli i risultati nel corso del primo trimestre 2019⁷⁶. La CdG-S invita il Consiglio federale a integrare in tale analisi le considerazioni e le raccomandazioni formulate qui di seguito, nel rispetto della forma giuridica delle unità in questione.

⁷⁶ Il Consiglio federale accorda solo un discarico parziale al consiglio d'amministrazione della Posta, comunicato stampa del Consiglio federale dell'11 giugno 2018.

Dichiarazione dei mandati

Secondo la CdG-S, il precedente sistema delle FFS per la dichiarazione dei mandati, che non prevedeva una loro analisi sistematica, non era adeguato. Tale prassi ha portato a una situazione problematica nel caso della Capoinvest: Monika Ribar non ha dichiarato il suo mandato in quanto non lo considerava rilevante. La CdG-S ritiene che non spetti ai singoli membri decidere in merito al grado d'importanza o al rischio per la reputazione dei mandati esterni che assumono. Tale responsabilità incombe innanzitutto al consiglio d'amministrazione e, in una certa misura, al dipartimento competente (cfr. n. 4.2). *Per questo motivo è indispensabile che tutti i mandati vengano dichiarati in maniera esaustiva e trasparente.* La CdG-S invita pertanto il Consiglio federale a garantire che, in tutte le imprese parastatali, i membri del consiglio d'amministrazione o i candidati ad esso siano tenuti a dichiarare senza indugio tutti i loro mandati assunti presso organi di direzione e di vigilanza così come i mandati di consulenza assunti presso società, istituzioni o fondazioni di diritto privato o pubblico, indipendentemente da ogni tipo di valutazione personale.

Raccomandazione 1 Dichiarazione dei mandati

La CdG-S invita il Consiglio federale, quale azionista di maggioranza, a garantire che, in tutte le imprese parastatali, i membri del consiglio d'amministrazione o i candidati ad esso siano tenuti a dichiarare senza indugio tutti i loro mandati assunti presso organi di direzione e di vigilanza così come i mandati di consulenza assunti presso società, istituzioni o fondazioni di diritto privato o pubblico, indipendentemente da ogni tipo di valutazione personale.

Comitati incaricati della vigilanza sulle relazioni d'interesse

Nel quadro del suo esame, la CdG-S ha constatato che il comitato *Presidenza / relazioni d'interesse* delle FFS, incaricato di vigilare sulle relazioni d'interesse, non si era riunito nel 2014, 2015 e 2016, quando invece il relativo regolamento prevedeva che si incontrasse almeno una volta all'anno. Di conseguenza, tale comitato non aveva effettuato alcuna verifica in merito ai mandati di Monika Ribar. Le spiegazioni fornite dalle FFS non hanno consentito di comprendere le ragioni per cui il comitato non si sia riunito per vari anni. La Commissione disapprova tale prassi e ritiene che si tratti di una grave violazione del dovere di vigilanza del consiglio d'amministrazione, come disciplinato dal diritto della società anonima e dai regolamenti interni delle FFS. La Commissione ritiene fondamentale che in ogni impresa parastatale il comitato incaricato del controllo delle relazioni d'interesse si riunisca regolarmente e almeno una volta all'anno in occasione della preparazione del rapporto di gestione. È inoltre indispensabile che la questione delle relazioni d'interesse venga affrontata periodicamente a livello di consiglio d'amministrazione. La Commissione constata con soddisfazione che questa problematica è stata risolta nel quadro della revisione del codice di condotta delle FFS: ora il comitato *Personale e organizzazione*, che si riunisce più volte all'anno, si assume tale compito di controllo. La CdG-S si aspetta che il Consiglio federale garantisca che tale prassi entri in vigore anche nelle altre imprese parastatali.

Nell'ambito delle sue ricerche, la CdG-S ha inoltre constatato che nei rapporti di gestione delle FFS degli ultimi anni venivano riportate informazioni imprecise in merito al comitato *Presidenza / relazioni d'interesse*. Nel rapporto del 2016 si menziona il fatto che tale comitato si riuniva una volta all'anno⁷⁷, quando in realtà nel corso dell'anno in rassegna non vi era stata alcuna seduta. Le FFS hanno riconosciuto questo errore e hanno spiegato che era dovuto a un cambiamento in seno alla segreteria del consiglio d'amministrazione⁷⁸. I rapporti del 2015 e del 2014 non menzionano il fatto che il comitato *Presidenza / relazioni d'interesse* non si è mai riunito nei rispettivi anni in rassegna⁷⁹, quando invece per tutti gli altri comitati viene indicato il numero di sedute. La Commissione ritiene che tali imprecisioni siano problematiche in termini di trasparenza e credibilità, in quanto impediscono alla Confederazione quale azionista e alle commissioni di alta vigilanza parlamentare di farsi un'idea affidabile delle attività del consiglio d'amministrazione. La CdG-S invita pertanto il Consiglio federale a garantire che le imprese parastatali comunichino le attività dei loro comitati in maniera trasparente e completa.

Secondo la Commissione, il fatto che fino alla fine del 2017 il comitato incaricato della vigilanza sulle relazioni d'interesse delle FFS fosse composto unicamente dalla presidente e dal vicepresidente del consiglio d'amministrazione era problematico per quanto concerne il controllo dei mandati delle due persone in questione. Nel caso in cui fosse stata necessaria una ricusazione, la responsabilità dell'analisi delle relazioni d'interesse della presidente sarebbe spettata solo al vicepresidente, e viceversa. Per questo motivo, la CdG-S valuta positivamente il fatto che ora le FFS abbiano affidato la vigilanza sulle relazioni d'interesse a un comitato composto da più membri e che il presidente è tenuto a sottoporre i propri mandati direttamente al DATEC.

Raccomandazione 2 Comitati incaricati della vigilanza sulle relazioni d'interesse

La CdG-S invita il Consiglio federale, quale azionista di maggioranza, a garantire che in tutte le imprese parastatali i comitati incaricati della vigilanza sulle relazioni d'interesse si riuniscano regolarmente e che la questione delle relazioni d'interesse venga affrontata periodicamente a livello di consiglio d'amministrazione.

Il Consiglio federale è inoltre invitato a garantire che le imprese parastatali comunichino le attività dei comitati dei rispettivi consigli d'amministrazione in maniera trasparente e completa.

Modifiche dei mandati nel corso dell'anno

La CdG-S accoglie favorevolmente la nuova procedura di dichiarazione dei mandati del presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, in vigore dal 1° gennaio 2018. Tale procedura prevede che il presidente del consiglio d'amministrazione notifi-

⁷⁷ Rapporto di gestione e di sostenibilità 2016 delle FFS, pag. 28.

⁷⁸ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 2 maggio 2018, pag. 2.

⁷⁹ Rapporto di gestione e di sostenibilità 2015 delle FFS, pag. 18; rapporto di gestione 2014 delle FFS, pag. 18.

chi senza indugio i propri nuovi mandati al DATEC. Secondo la Commissione, tale misura garantisce una trasparenza continua e consente alla Confederazione di esercitare i propri diritti di proprietaria con conoscenza di causa. La Commissione invita il Consiglio federale a introdurre esplicitamente una misura di questo tipo in tutte le imprese parastatali in cui non sia già attuata.

Per quanto riguarda gli altri membri del consiglio d'amministrazione delle FFS, allo stato attuale non è previsto che il DATEC venga informato nel corso dell'anno in merito all'assunzione di nuovi mandati o alla rinuncia a quelli in corso. La CdG-S ritiene che tale prassi sia accettabile a condizione che il comitato interno incaricato della vigilanza sulle relazioni d'interesse venga informato regolarmente in merito a tali modifiche e che i casi problematici vengano segnalati rapidamente al consiglio d'amministrazione e, se necessario, al dipartimento competente.

Secondo la Commissione, è invece fondamentale che tutti i mandati assunti dai membri nel corso dell'anno figurino nel relativo rapporto di gestione dell'impresa, compresi quelli portati a termine durante l'anno e quelli limitati ad alcuni mesi. Una tale misura consentirebbe al dipartimento competente, al Consiglio federale, al Parlamento e all'opinione pubblica di ottenere una visione completa delle relazioni d'interesse in seno al consiglio d'amministrazione. Per quanto concerne le FFS, attualmente vengono indicati solo i mandati in corso al 31 dicembre. Secondo le spiegazioni date dal DATEC alla CdG-S si tratterebbe di una prassi corrente, utilizzata anche presso società quotate in borsa⁸⁰. La Commissione ha tuttavia constatato che imprese quali Swisscom o la Posta menzionano nel proprio rapporto di gestione anche mandati portati a termine nel corso dell'anno⁸¹. La Commissione invita pertanto il Consiglio federale a garantire che una tale misura venga estesa a tutte le imprese parastatali. Un tale adeguamento garantirebbe che anche i mandati assunti in modo sporadico possano essere monitorati dal dipartimento competente.

Raccomandazione 3 Modifiche dei mandati nel corso dell'anno

La CdG-S invita il Consiglio federale, quale azionista di maggioranza, a introdurre in tutte le imprese parastatali un sistema che preveda esplicitamente una notifica costante al dipartimento competente dei nuovi mandati assunti dal presidente del consiglio d'amministrazione.

La Commissione lo invita inoltre a garantire che le imprese parastatali includano nel proprio rapporto di gestione annuale l'elenco di tutti i mandati assunti nel corso dell'anno dai membri del consiglio d'amministrazione, e non solo quelli in corso al 31 dicembre.

Vigilanza sui mandati da parte della Confederazione

La CdG-S ritiene che in occasione della preparazione della candidatura di Monika Ribar alla presidenza del consiglio d'amministrazione delle FFS, nel gennaio 2016,

⁸⁰ Lettera del capo del DATEC del 12 gennaio 2018, pag. 2.

⁸¹ Cfr. p. es.: rapporto di gestione 2017 di Swisscom SA, pag. 58 seg., rapporto finanziario 2017 della Posta Svizzera SA, pag. 61 seg.

il DATEC abbia agito in maniera adeguata. È evidente che il Dipartimento ha proceduto in modo attivo ad accertamenti riguardanti i mandati notificati. È comprensibile che non vi sia stata alcuna verifica riguardo al mandato presso la Capoinvest, perché tale mandato non era stato dichiarato dal consiglio d'amministrazione delle FFS, il quale, a sua volta, non ne era a conoscenza.

Tuttavia, il 23 marzo 2016, quando il Consiglio federale ha preso atto del rapporto di gestione 2015 delle FFS, il mandato presso la Capoinvest vi era stato aggiunto. Da un punto di vista formale, il Consiglio federale è stato quindi informato in tale data riguardo a questo mandato supplementare. Secondo la CdG-S, una certa responsabilità in materia di controllo incombe a partire da quel momento alla Confederazione⁸². In vista della seduta del Consiglio federale, la segreteria generale del DATEC o l'AFF, in quanto unità amministrative competenti in materia, avrebbero dovuto procedere ad accertamenti complementari in merito al mandato di Monika Ribar presso la Capoinvest. Le informazioni trasmesse alla Commissione sembrano tuttavia suggerire che questo non sia avvenuto e che il DATEC e l'AFF abbiano fatto interamente affidamento sulla verifica interna delle FFS (che in realtà non è stata effettuata⁸³).

Considerate le modifiche che le FFS hanno apportato alle loro procedure di dichiarazione dei mandati, in vigore a partire dal 2018, tale situazione non dovrebbe più ripetersi in futuro, in quanto il presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS è ora tenuto a notificare costantemente i suoi nuovi mandati al DATEC.

Per quanto concerne invece i mandati assunti dagli altri membri del consiglio d'amministrazione, il rapporto di gestione annuale dell'impresa continua a essere la principale fonte d'informazioni a disposizione della Confederazione affinché possa esercitare la vigilanza che le compete quale proprietaria⁸⁴. La CdG-S si aspetta pertanto che in futuro il Consiglio federale, nel prendere atto dei rapporti di gestione delle imprese parastatali, rivolga una maggiore attenzione alle informazioni relative ai mandati esterni dei membri del consiglio d'amministrazione e che, se necessario, proceda ad accertamenti approfonditi per il tramite delle unità amministrative competenti. In questo contesto, secondo la Commissione occorre rivolgere una particolare attenzione ai nuovi mandati e a quelli temporanei.

A tal fine, la CdG-S ritiene che l'AFF, quale unità della Confederazione specializzata in questioni concernenti il governo d'impresa, svolga un'importante funzione di sostegno. La Commissione invita pertanto il Consiglio federale a rafforzare il ruolo dell'AFF quale centro di competenza specializzato nell'ambito della vigilanza sui conflitti d'interessi presso le imprese parastatali.

⁸² Conformemente alle disposizioni del diritto della società anonima; cfr. al riguardo le considerazioni al n. 4.2.

⁸³ Dato che il comitato di controllo *Presidenza /relazioni d'interesse* non si è riunito, non è stata effettuata alcuna verifica in merito al mandato presso la Capoinvest e l'11 marzo 2016, in occasione della trattazione del rapporto di gestione, il consiglio d'amministrazione non ha discusso la questione.

⁸⁴ Oltre ai diritti d'informazione di cui dispone la Confederazione in quanto azionista nel quadro dell'assemblea generale (cfr. n. 2.2 e n. 4.2).

rati da una certa responsabilità *sussidiaria*. La responsabilità di gestione strategica delle imprese parastatali spetta infatti al Consiglio federale. Nel suo rapporto del 2006 sul governo d'impresa lo stesso Consiglio federale evidenzia questo aspetto e afferma che, «rispetto alla privatizzazione totale, la necessità di legittimazione politica non viene meno per i compiti trasferiti a un'unità resa autonoma»⁸⁶. In una perizia giuridica pubblicata nel 2009, Müller e Vogel affermano che, affidando una parte dei suoi compiti a unità esterne all'Amministrazione federale centrale, la Confederazione non si libera della parte di responsabilità che detiene nell'adempimento dei compiti in questione. Secondo tale perizia, la Confederazione è pertanto tenuta a vigilare sull'unità a cui sono affidati tali incarichi, indipendentemente dalla forma di scorporo⁸⁷. Dal canto suo, l'AFF sottolinea che, conformemente al diritto della società anonima, nel caso delle FFS l'assemblea generale, vale a dire la Confederazione, non costituisce soltanto l'organo elettorale, ma anche l'*organo di vigilanza* dell'impresa. Per questo motivo il diritto della società anonima le conferisce anche il diritto di revoca nei confronti del consiglio d'amministrazione e di tutti i procuratori e mandatari da essa nominati (cfr. n. 3.4).

Conformemente alla legge, il Consiglio federale nomina i membri del consiglio d'amministrazione delle FFS per i quali ha elaborato un profilo dei requisiti specifico. Il Consiglio federale ha pertanto la responsabilità di far valere i propri diritti d'azionista, esercitando, quando lo ritiene necessario, una vigilanza complementare sui mandati esterni assunti da tali membri e effettuando una propria analisi in materia di rischi per la reputazione della Confederazione. A tale scopo, deve assicurarsi che il consiglio d'amministrazione gli fornisca tutte le informazioni rilevanti relative ai membri in questione. Il Consiglio federale verifica inoltre regolarmente che gli obiettivi strategici che ha assegnato all'impresa vengano raggiunti. Analogamente, il profilo dei requisiti quale strumento di gestione è efficace soltanto se si verifica che tali requisiti sono soddisfatti. Il Consiglio federale dispone a tal fine di diritti d'informazione, sanciti nel CO.

Se il Consiglio federale procede a nomine – in particolare alla presidenza del consiglio d'amministrazione – senza avvalersi del suo diritto di verificare le candidature presentate dalle imprese parastatali, esso si priva di una parte fondamentale della sua competenza di nomina, in quanto il potere decisionale viene *di fatto* delegato alle imprese in questione. Al di là del semplice atto formale, la nomina dei membri del consiglio d'amministrazione delle unità parastatali costituisce una decisione centrale in termini di gestione strategica che concerne direttamente gli interessi e la reputazione della Confederazione, tanto più se si tratta del presidente del consiglio d'amministrazione.

Riassumendo, secondo la CdG-S, anche se la responsabilità principale in materia di verifica incombe di fatto al consiglio d'amministrazione, il Consiglio federale mantiene una responsabilità *sussidiaria* in materia di controllo delle relazioni d'interesse dei membri del consiglio d'amministrazione delle imprese parastatali. È ovvio che non spetta al Consiglio federale – nel caso specifico al DATEC e al DFF – verificare

⁸⁶ Rapporto sul governo d'impresa (FF 2006 7799, in particolare 7860)

⁸⁷ Müller, Georg / Vogel, Stefan (2009): Oberaufsicht der Bundesversammlung über selbstständige Träger von Bundesaufgaben, Rechtsgutachten zuhanden der GPK-N, pag. 9.

le candidature nel minimo dettaglio e che la Confederazione deve poter fare affidamento sulle informazioni fornite dalle imprese. In caso di dubbio, spetta tuttavia al Consiglio federale procedere agli accertamenti necessari o chiedere all'impresa ulteriori informazioni⁸⁸.

Per concludere, la CdG-S ricorda che la responsabilità principale in materia di valutazione delle relazioni d'interesse, al di là della verifica effettuata dal consiglio d'amministrazione e dal Consiglio federale, incombe sempre al membro in questione. In tal senso, la Commissione rileva che Monika Ribar, prima di assumere il mandato di presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS, ha rivalutato autonomamente il proprio impegno presso la Capoinvest ed è giunta alla conclusione che tale mandato avrebbe potuto generare un eventuale conflitto d'interessi, decidendo quindi di porvi fine alcuni giorni prima della sua nomina a presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS. Monika Ribar ha inoltre riconosciuto che aver omesso tale mandato è stato un errore e ha affermato che non aveva alcuna intenzione di non dichiararlo⁸⁹.

5 Conclusioni e seguito della procedura

Nell'ambito del presente rapporto, la CdG-S ha esaminato la questione della vigilanza esercitata dal Consiglio federale sulle imprese parastatali in materia di mandati e di relazioni d'interesse, sulla base del caso concreto del mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest.

Per quanto concerne il principio di *legalità*, la Commissione giunge alla conclusione seguente: il fatto che il Consiglio federale non sia stato informato del mandato di Monika Ribar presso la Capoinvest al momento della nomina di quest'ultima alla presidenza del consiglio d'amministrazione delle FFS non rappresenta una violazione di tale principio nel senso formale del termine, dato che fino alla fine del 2017 la dichiarazione dei mandati in seno al consiglio d'amministrazione delle FFS dipendeva in larga parte dalla volontà dei membri interessati e che non erano previste verifiche sistematiche. La Commissione ritiene tuttavia che tale sistema non fosse adeguato e accoglie favorevolmente il fatto che di recente le FFS abbiano apportato modifiche alle loro disposizioni in materia. Secondo la Commissione, tali modifiche rappresentano un netto progresso e le nuove regole dovrebbero consentire che situazioni simili non si ripetano in futuro.

⁸⁸ Nel presente caso occorre chiedersi se il DATEC, il DFF e il Consiglio federale avrebbero potuto constatare il carattere potenzialmente problematico del mandato di Monika Ribar presso la Capoinvest nel momento in cui ne sono venuti a conoscenza a marzo 2016. Anche se questo punto non è oggetto del presente rapporto, la CdG-S ricorda in particolare che Jean-Claude Bastos, fondatore della Capoinvest, era stato condannato nel 2011 dal tribunale penale di Zugo per multiple gestioni sleali e che tale informazione era di dominio pubblico almeno dal 2012 (cfr. al riguardo p. es.: Schweiz-Angola-Investor akzeptiert Gerichtsurteil, articolo online di Inside Paradeplatz del 12 dicembre 2012, <https://insideparadeplatz.ch/2012/12/12/schweiz-angola-investor-akzeptiert-gerichtsurteil> [stato: 18 gennaio 2018]).

⁸⁹ Lettera del consiglio d'amministrazione delle FFS del 6 marzo 2018, pag. 6.

La CdG-S disapprova inoltre il fatto che il comitato interno delle FFS incaricato del controllo delle relazioni d'interesse non si sia riunito per diversi anni, contrariamente a quanto sancito dal relativo regolamento. La Commissione ritiene che si tratti di una grave violazione del dovere di vigilanza del consiglio d'amministrazione, come disciplinato dal diritto della società anonima e dai regolamenti interni delle FFS.

Sulla base di questo caso concreto, la Commissione ha tratto una serie di insegnamenti generali applicabili alle imprese parastatali. Nell'ottica di una maggiore armonizzazione delle pratiche in materia, invita pertanto il Consiglio federale a esaminare le diverse misure concernenti la dichiarazione dei mandati, i comitati incaricati della vigilanza sulle relazioni d'interesse, il monitoraggio delle modifiche dei mandati nel corso dell'anno e la vigilanza effettuata dalla Confederazione. La Commissione formula in tal senso quattro raccomandazioni.

Sul piano dell'*adeguatezza*, alla luce del presente caso, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba sfruttare meglio le possibilità d'intervento conferitegli dal suo statuto di azionista di maggioranza, al fine di esercitare una maggiore vigilanza sulle imprese parastatali in materia di relazioni d'interesse. Conformemente al diritto della società anonima, la Confederazione dispone per il tramite dell'assemblea generale non soltanto di ampi poteri nei confronti delle imprese parastatali, ma anche di responsabilità di controllo che derivano da tali poteri. Pur riconoscendo che, in base ai principi del governo d'impresa, la responsabilità principale in materia di vigilanza sui mandati esterni incombe al consiglio d'amministrazione delle imprese e che il Consiglio federale deve poter fare affidamento sulle informazioni fornite da esse, la Commissione ritiene che la Confederazione mantenga nonostante tutto una responsabilità di vigilanza sussidiaria.

La CdG-S chiede al Consiglio federale di esprimere entro il 26 ottobre 2018 il suo parere sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e lo invita a esporgli come ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

Infine, considerati gli attuali dibattiti sulla gestione delle imprese parastatali, la CdG-S ritiene che sia importante chiarire le questioni di carattere generale sollevate dal presente caso. Visto che il Consiglio federale ha annunciato che commissionerà una verifica esterna entro la fine del 2018, la CdG-S lo invita a integrare in tale esame le osservazioni formulate nel presente rapporto.

28 agosto 2018

In nome della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

La presidente, Anne Seydoux-Christe

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFI/DATEC,
Claude Hêche

Il segretario della Sottocommissione DFI/DATEC,
Nicolas Gschwind

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
CO	Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (Codice delle obbligazioni, RS 220)
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
FFS	Ferrovie federali svizzere
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
ICIJ	International Consortium of Investigative Journalists (Consorzio internazionale dei giornalisti d'inchiesta)
IFSN	Ispettorato federale della sicurezza nucleare
LFFS	Legge federale del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere (RS 742.31)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
MPC	Ministero pubblico della Confederazione
RS	Raccolta sistematica del diritto federale