Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

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 della CdG-S del 28 agosto 2018

Parere del Consiglio federale

del 24 ottobre 2018

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 28 agosto 2018 concernente la 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.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 ottobre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha esaminato il modo in cui le Ferrovie federali svizzere (FFS) e in seguito il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e il Dipartimento federale delle finanze (DFF), segnatamente l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) hanno trattato il mandato della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS presso la Capoinvest. Oggetto dell'esame era il sistema delle FFS utilizzato per sorvegliare le relazioni d'interesse, rielaborato dalle FFS per l'inizio del 2018. Attualmente, la vigilanza sulle relazioni d'interesse viene effettuata da un comitato allargato e la presidente comunica i propri mandati direttamente al DATEC. La CdG-S si è detta soddisfatta di questa soluzione e, al pari del DATEC, ritiene che in futuro sarà possibile evitare casi simili a quello del mandato Capoinvest della presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS.

La CdG-S giunge inoltre alla conclusione che questo caso permette di trarre insegnamenti di carattere generale per quel che concerne la vigilanza della Confederazione sulle relazioni d'interesse nelle imprese parastatali. Al riguardo ha formulato quattro raccomandazioni che dovrebbero comportare una maggiore armonizzazione della prassi.

Secondo il rapporto della CdG-S, la competenza del Consiglio federale in materia di gestione strategica delle imprese parastatali implica una corresponsabilità sussidiaria del Consiglio federale e delle unità amministrative competenti nella vigilanza sulle relazioni d'interesse in seno ai consigli d'amministrazione delle imprese parastatali. Con riferimento a un parere dell'AFF, la CdG-S afferma poi che, oltre a eleggere il consiglio d'amministrazione, l'assemblea generale è anche l'organo di vigilanza in virtù del diritto della società anonima.

2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale concorda sull'accertamento dei fatti ad opera della CdG-S. Nel caso preso in esame il fatto scatenante è la violazione degli obblighi di ricusazione e comunicazione prestabiliti e non l'assenza di relative norme in materia di obblighi e procedure. Esso constata inoltre che, nel frattempo, il consiglio d'amministrazione delle FFS ha concretizzato due misure: la comunicazione delle relazioni d'interesse e la gestione dei conflitti d'interessi.

I diversi livelli di responsabilità nella comunicazione delle relazioni d'interesse e nella gestione dei conflitti d'interessi devono essere chiaramente distinti: responsabilità dei singoli membri del consiglio d'amministrazione, competenza e responsabilità del consiglio d'amministrazione in veste di organo (gestione interna) come pure controllo e gestione da parte della Confederazione in quanto proprietaria (gestione esterna).

Come la CdG-S, il Consiglio federale ritiene che la responsabilità principale in materia incomba ai singoli membri del consiglio d'amministrazione in virtù degli obblighi di autodichiarazione e di ricusazione (cfr. parere in merito alla raccomandazione 1). Non condivide invece l'opinione secondo cui si tratterebbe di una violazione grave dell'obbligo di vigilanza del consiglio d'amministrazione. Quest'ultimo è in una posizione di responsabile principale anche in quanto organo direttivo supremo dell'impresa. Nel definire l'organizzazione e la composizione del consiglio d'amministrazione e la direzione, il consiglio d'amministrazione può e deve prevenire, per quanto possibile, i conflitti d'interessi (art. 716*a* cpv. 1 n. 2 del Codice delle obbligazioni[1] [CO]; cfr. parere in merito alle raccomandazioni 2 e 3). Al proprietario è attribuita una responsabilità (di controllo) sussidiaria (cfr. parere in merito alla raccomandazione 4).

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 e i candidati a una simile carica siano tenuti a dichiarare senza indugio tutti i loro mandati presso organi di direzione e di vigilanza, così come i loro mandati di consulenza presso società, istituzioni o fondazioni di diritto privato o pubblico, indipendentemente da ogni tipo di valutazione personale.

Per ciascun membro del consiglio d'amministrazione e di direzione, l'obbligo di dichiarare all'impresa le proprie relazioni d'interesse scaturisce dagli obblighi di diligenza e di fedeltà secondo il diritto del lavoro, le norme sul mandato e il diritto della società anonima (art. 321*a*, 398 cpv. 1 e 2 nonché art. 717 CO).

La gestione dei conflitti d'interessi è esposta anche nello Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance[2]. La raccomandazione 17 recita che ogni membro del consiglio d'amministrazione e della direzione deve risolvere i propri affari personali e professionali in modo da evitare, nella misura del possibile, conflitti d'interessi con la società. Nel caso in cui sopraggiungesse un conflitto d'interessi, il membro in questione del consiglio d'amministrazione o della direzione informa il presidente. Il presidente o il vicepresidente chiede al consiglio d'amministrazione di prendere una decisione che tenga conto della gravità del conflitto d'interessi; tale decisione viene presa in assenza dell'interessato.

Formalmente, lo Swiss Code si rivolge a imprese quotate in borsa, quindi non a FFS, La Posta e RUAG. Esso costituisce però una delle basi su cui poggia il Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di

1 RS **220**. Organizzazione della SA, in quanto compiti intrasmissibili e inalienabili del consiglio d'amministrazione, che, secondo la dottrina dominante, non comprende soltanto l'organizzazione della SA ma anche l'organizzazione interna del consiglio d'amministrazione (Katja Roth Pellanda, Vertragsverhältnisse mit Verwaltungsräten, GesKR 1 2012, pagg. 72 segg., 74 e ulteriori rinvii).

2 Del mese di luglio 2002, aggiornato nel 2007, 2014 e 2016. Sito Internet di economiesuisse all'indirizzo: www.economiesuisse.ch > Temi > Concorrenza & regolamentazione > Gouvernance d'entreprise (soltanto in tedesco, francese e inglese).

compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa)[3]. Può essere considerato un modello da seguire per tutte le maggiori imprese svizzere.

Il Consiglio federale constata che gli obblighi di ricusazione e comunicazione, ossia il principio di autodichiarazione, derivano già direttamente dalle prescrizioni del diritto della società anonima e dai principi di buona prassi. Anche le prescrizioni del Rapporto sul governo d'impresa sono chiare: in occasione della nomina degli organi occorre badare che i loro membri riescano a identificarsi con l'orientamento degli obiettivi strategici del Consiglio federale garantendo quindi la tutela degli interessi della Confederazione in seno al consiglio d'amministrazione. L'obbligo legale di fedeltà cui sono tenuti i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale, nonché norme efficaci sulla procedura da seguire in caso di conflitti d'interessi devono inoltre rafforzare l'integrità dell'unità resa autonoma e dei suoi organi e impedire eventuali danni. I membri del consiglio d'amministrazione tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitti d'interessi, il membro si ricusa. Se un conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione[4]. La normativa in vigore, le prescrizioni e le aspettative del Consiglio federale sono pertanto chiare. Secondo il rapporto della CdG-S, la stessa presidente del consiglio d'amministrazione delle FFS ha in seguito riconosciuto che è stato un errore aver sottaciuto il mandato in questione e ha porto le sue scuse.

In merito alla vigilanza sulle relazioni d'interesse, il Consiglio federale rimanda alle osservazioni sulle altre raccomandazioni.

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.

3 FF **2006** 7545, n. 39.
4 Rapporto sul governo d'impresa pag. 7581 e principio 6.

Raccomandazione 3 Modifiche dei mandati nel corso dell'anno

La CdG-S invita il Consiglio federale, quale azionista di maggioranza, a introdurre una procedura che preveda esplicitamente l'obbligo per i presidenti dei consigli d'amministrazione di tutte le imprese parastatali di informare il dipartimento competente dei nuovi mandati.

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

Secondo il diritto della società anonima, il consiglio d'amministrazione è competente, *in seno all'impresa*, per le misure in materia di diritto organizzativo nel quadro della gestione dei conflitti d'interessi e per la regolamentazione concernente la ricusazione. La direzione generale della società, l'emanazione delle istruzioni necessarie e la definizione dell'organizzazione rientrano tra i compiti intrasmissibili e inalienabili del consiglio d'amministrazione.

Se, in caso di mandati a terzi, il consiglio d'amministrazione delega a un comitato l'esame preliminare o la decisione in merito ai conflitti d'interessi, è ovvio che tale comitato debba di fatto svolgere la sua funzione. Per di più il Consiglio federale è dell'avviso che la gestione dei conflitti d'interessi in seno all'impresa debba essere regolamentata in maniera trasparente e rispettata con coerenza. Ritiene altresì indispensabile che i conflitti d'interessi vengano *regolarmente* comunicati all'organo competente per la decisione. Il Consiglio federale chiarirà le proprie aspettative riguardanti l'organizzazione delle imprese parastatali nel corso di colloqui con i servizi proprietari o in una lettera. Provvederà inoltre affinché il rapporto di gestione menzioni non soltanto i mandati assunti dai membri del consiglio d'amministrazione alla data di riferimento del 31 dicembre, ma anche nel corso dell'anno, quindi anche quelli a tempo determinato o in caso di fine del mandato.

Per quel che concerne l'obbligo di comunicazione del consiglio d'amministrazione nei confronti del dipartimento competente, l'articolo 11 dell'ordinanza del 19 dicembre 2003[5] sulla retribuzione dei quadri prevede un tale obbligo quando il consiglio d'amministrazione constata che l'occupazione accessoria potrebbe ridurre la capacità di rendimento o, in determinati casi, condurre a conflitti di interessi. Il dipartimento valuta se è necessaria l'approvazione del Consiglio federale. Conformemente al profilo di requisiti dei membri del consiglio d'amministrazione delle imprese parastatali, l'indipendenza è uno dei presupposti necessari per la nomina da parte del Consiglio federale. La gestione delle imprese parastatali sarà sottoposta a una verifica approfondita[6]. Esperti esterni esamineranno segnatamente la gestione delle imprese attive sul mercato (Swisscom, FFS, La Posta e RUAG). Alla fine di questi lavori, il Consiglio federale deciderà sull'ulteriore modo di procedere verosimilmen-

5 RS **172.220.12**

6 Decreto federale dell'8 giugno 2018 (comunicato stampa del Consiglio federale dell'11.6.2018: Il Consiglio federale accorda solo uno scarico parziale al consiglio di amministrazione della Posta).

te nel secondo trimestre del 2019, basandosi su una sintesi della discussione. In particolare sarà tematizzato anche il flusso di informazioni tra Confederazione e unità scorporate. In tale contesto, il Consiglio federale terrà nuovamente conto delle raccomandazioni della CdG-S relative alla gestione dei conflitti d'interessi e verificherà se questa regolamentazione debba essere completata per permettere un'informazione pertinente e tempestiva della Confederazione e una gestione adeguata.

Raccomandazione 4 Verifica dei mandati da parte della Confederazione

La CdG-S si aspetta in futuro dal Consiglio federale quale azionista di maggioranza che, nel prendere atto dei rapporti di gestione delle imprese parastatali, rivolga una maggiore attenzione alle informazioni relative ai mandati esterni dei membri dei consigli d'amministrazione e proceda, se necessario, ad accertamenti approfonditi per il tramite delle unità amministrative competenti.

A tal fine, la Commissione invita il Consiglio federale a rafforzare il ruolo dell'AFF quale centro di competenza specializzato nell'ambito della vigilanza sui conflitti d'interessi nelle imprese parastatali.

- Al momento della verifica e dell'approvazione del rapporto di gestione, per il Consiglio federale e le unità amministrative competenti è indispensabile che i mandati esterni siano dichiarati dai mandatari. Considerata la responsabilità sussidiaria del Consiglio federale, la verifica effettuata dalle unità amministrative deve tuttavia limitarsi a porre la domanda concernente i mandati esterni in occasione della nomina o di una rinomina imminente e porre ulteriori domande in caso di dubbio.
- Il Consiglio federale rafforzerà però la verifica delle relazioni d'interesse. Questo compito sarà assunto dai servizi proprietari dei dipartimenti d'intesa con l'AFF. I ruoli svolti nel modello che vede la Confederazione in veste di ente proprietario saranno esaminati nel quadro della perizia esterna summenzionata.