

Crisi Swissair

Punti in sospeso e
invito alle autorità federali
a ritornare sull'argomento

lic. iur. HSG
Domenico Zucchetti
Lugano, 11 dicembre 2002
Con aggiornamenti al
15 gennaio 2003

Sommario

Il blocco a terra della flotta Swissair nell'ottobre 2001 ha reso evidente la completa crisi del gruppo. Per assicurare la ripresa dei voli e la costituzione di una nuova compagnia aerea nazionale è intervenuto il Consiglio federale mettendo a disposizione circa 2 Miliardi di Franchi. I crediti, in parte già utilizzati, sono poi stati ratificati dall'Assemblea federale, con un semplice decreto.

La procedura per la concessione dei crediti ha suscitato molta perplessità. Si sono alzate molte voci a denunciare la mancanza di controlli e trasparenza. La dimensione e complessità della vicenda rendeva presumibile che non si sarebbe riusciti a sapere con certezza se quel modo di procedere, che escludeva il popolo e limitava fortemente le prerogative dell'Assemblea federale, fosse corretto. In qualità di singolo cittadino e giurista ho cercato di seguire, chiarire e valutare la situazione.

A fine febbraio 2002 ho terminato lo studio arrivando alla conclusione che, da un punto di vista giuridico, l'intervento della Confederazione non era conforme ai dettami costituzionali. Si erano pure rilevate altre questioni che meritavano ulteriori approfondimenti. L'8 marzo 2002 questo documento è stato inviato, in forma di petizione, alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (incaricata delle verifiche) e a fine giugno 2002 al Consiglio federale e al Procuratore pubblico di Zurigo.

Il 19 settembre 2002 la Commissione della gestione ha rilasciato il proprio rapporto. Ho potuto ulteriormente accertare che l'adozione di una procedura non corretta aveva anche delle conseguenze e implicazioni pratiche negative. Come si potrà vedere le norme costituzionali costituiscono una saggia guida per aiutare a risolvere gravi crisi e problemi contingenti. In questo spirito formulo un invito alle autorità federali a voler ritornare sulla questione.

La Costituzione federale prevede che le disposizioni urgenti abbiano una durata limitata. L'Assemblea federale avrebbe dovuto approntare una specifica base legale che prevedesse una delega al Consiglio federale, limitata nel tempo, e richiedesse la presentazione di un rapporto circa: l'attività svolta, l'utilizzazione e destinazione dei fondi, la valutazione circa l'efficacia e i punti deboli delle misure adottate, le proposte di ulteriori interventi e modifiche legislative, i punti in sospeso.

In circostanze caotiche e senza la possibilità di procedere ai dovuti approfondimenti non è bene prendere decisioni che hanno influenze sul lungo termine. Gli interventi sono stati disposti in modo veloce, senza avere il tempo di procedere alle opportune valutazioni e approfondimenti.

Contrariamente a quanto prevede la Costituzione non è stato posto alcun limite temporale. Ci si trova con una situazione precaria e con molti punti importanti ancora da chiarire (vedi dettaglio nelle pagine seguenti). Manca una chiara direzione da seguire. Si rischia inoltre di far soffocare la nuova compagnia sotto il peso di un'inutile eredità politica.

Oggi vi sono elementi e informazioni che permettono di esprimere giudizi più ponderati e precisi. Il Consiglio federale dovrebbe presentare un rapporto completo alle Camere federali su quanto fatto e quanto rimane da fare. Le questioni in sospeso potranno essere affrontate successivamente nel normale contesto istituzionale e, se del caso, con la possibilità di ricorso al voto popolare.

Questa documentazione verrà inviata all'Assemblea federale, al Consiglio federale ed è pubblicata sul sito www.utile.ch. Si spera possa essere d'aiuto a chi deve prendere decisioni. La forma e la presentazione delle conclusioni è intesa in particolare a permettere ai parlamentari federali di porre gli argomenti all'attenzione del Consiglio federale.

Inoltre, con l'aiuto di esperti costituzionalisti si stanno elaborando delle proposte intese a colmare le lacune istituzionali riscontrate nel controllo e nella verifica dell'agire delle autorità federali, incluso il Parlamento.

Riassunto verifica costituzionalità

Il blocco a terra della flotta Swissair nell'ottobre 2001 ha reso evidente la completa crisi del gruppo. Per assicurare la ripresa dei voli e la costituzione di una nuova compagnia aerea nazionale è intervenuto il Consiglio federale mettendo a disposizione, con l'accordo della Delegazione finanze, circa 2 Miliardi di Franchi. I crediti, in parte già utilizzati, sono stati successivamente ratificati dall'Assemblea federale senza possibilità di referendum.

Nel 1940, dopo il blocco delle frontiere contestato dal popolo, sono state introdotte delle norme costituzionali che impongono al Parlamento precise formalità anche per i casi urgenti. Per promulgare leggi che si applicano immediatamente si necessita un voto a maggioranza qualificata dell'Assemblea federale. La validità dei provvedimenti deve essere limitata nel tempo. Rimane la possibilità di referendum ma non viene pregiudicata l'entrata in vigore immediata della legge.

Nei media e in Parlamento si erano alzate voci che ritenevano non corretta la procedura seguita dal Consiglio federale e dal Parlamento. Le decisioni dell'Assemblea federale sono comunque definitive e inappellabili.

Visto l'importanza istituzionale della questione, in quanto cittadino e giurista, ho valutato se vi fosse effettivamente una sufficiente base legale e se le procedure seguite fossero conformi alle disposizioni costituzionali.

Lo studio "Valutazione degli aspetti giuridici e istituzionali in relazione all'approvazione, da parte della Confederazione, nell'ottobre 2001, dei crediti per la costituzione di una nuova compagnia aerea Svizzera" inviato l'8 marzo 2002 all'Assemblea federale e successivamente al Consiglio federale perveniva alle seguenti conclusioni:

- La base legale adottata non era sufficiente.
- È stata indebitamente sottratta al popolo la competenza definitiva sulla materia.
- La mancata osservanza della procedura aveva lasciato in sospeso diverse questioni.
- Nell'ambito della procedura di approvazione dei crediti apparivano elementi che mettevano in dubbio l'agire della Delegazione finanze.

Verifica base legale

Diversi elementi, qui brevemente riassunti, concorrevano a concludere che la base legale indicata per la concessione dei crediti non era da considerarsi adatta alla fattispecie:

- La base legale indicata (art. 100 Legge sull'aviazione privata) risale al 1947. L'aviazione stava nascendo e questa norma era stata concepita per sostenere lo sviluppo dei voli di linea. Questi si sono sviluppati comunque, tanto è vero che sulla base di questa norma la Confederazione non ha mai concesso alcun finanziamento.

- La Confederazione ha subordinato la concessione dei finanziamenti al trapasso e costituzione di una nuova compagnia aerea. Gli interventi erano tesi a creare una nuova compagnia aerea nazionale e non solo a garantire il mantenimento dei voli. Eventualmente, con questo scopo e nello spirito della legge, tutte le compagnie aeree avrebbero dovuto beneficiare del sostegno pubblico. I fondi sono stati messi a disposizione di un'unica compagnia aerea creando importanti scompensi nella concorrenza.
- L'Assemblea federale ha escluso il referendum. La Costituzione federale prevede che il popolo debba potersi esprimere su questioni importanti di interesse nazionale.
- A differenza dei cantoni nella Confederazione il controllo di costituzionalità è esercitato esclusivamente dal popolo. I fondi messi a disposizione hanno avuto un'entità talmente rilevante che vi è stato un impatto e si sono prodotti cambiamenti su questioni importanti e diritti fondamentali (proporzionalità, diritto all'uguaglianza, libertà di commercio, concorrenza, sicurezza, organizzazione, nomina dei responsabili, sorveglianza, controllo). Nei cantoni il mancato appello al popolo su questioni finanziarie si pone unicamente come questione di competenza relativamente al referendum finanziario. Nella Confederazione l'entità dei fondi messi a disposizione è invece un elemento importante per la valutazione della costituzionalità. Il ricorso al popolo era quindi dovuto per assicurare l'opportuno controllo di costituzionalità.
- Una norma concepita per assicurare un limitato sostegno finanziario è stata interpretata per giustificare interventi di una portata e un'intensità completamente diversa. In quasi tutti i settori la Confederazione elargisce sussidi. Non appare ammissibile che la Confederazione possa, in forza di queste basi legali, intervenire e procedere in prima persona a ristrutturazione aziendali.
- Una norma che prevedeva un esborso limitato è stata utilizzata per interventi che hanno creato un deficit rilevante. Si è dato avvio a una procedura automatica per il contenimento del debito che limita sostanzialmente la facoltà decisionale dell'Assemblea federale.
- Con la nuova legge sull'aviazione civile si era passati a un sistema di concorrenza. Spettava alla Confederazione creare i presupposti infrastrutturali, di mercato, controllo e sicurezza per favorire questa direzione. La Confederazione ha abdicato al proprio ruolo di regolatore per intervenire nella gestione delle attività di volo. Tale procedere è in contrasto con lo spirito della legge. Si sono inoltre create diverse nuove problematiche (garanzia della sicurezza, controlli, conflitto d'interesse, sorveglianza delle partecipazioni) che dovevano essere accompagnate da provvedimenti organizzativi.
- Il Consiglio federale aveva sempre sostenuto che non fosse compito della Confederazione risanare o sovvenzionare Swissair. Ancora il 5 settembre 2001 il Consiglio federale indicava che la Confederazione non avrebbe potuto intervenire in quanto eventuali sovvenzioni sarebbero state in contrasto con il diritto internazionale.

- L'Assemblea federale subito dopo il blocco a terra si era convocata in sessione straordinaria per definire le misure d'intervento. Apparteneva al legislatore definire gli aspetti quadro degli interventi. Il Consiglio federale ha invece definito tutte le diverse questioni senza una specifica delega legislativa. Il Parlamento si è trovato con i crediti già concessi e utilizzati senza potersi esprimere. Vi è stata una violazione del principio della separazione dei poteri.
- L'Assemblea federale, nel decreto, ha introdotto un dispositivo di legge (art. 1) indicando quali avrebbero dovuto essere gli obiettivi della concessione dei crediti. Tale disposto doveva essere sottoposto a referendum.
- Inizialmente era stato evidenziato come non vi fosse base legale per provvedere a dei piani sociali. Successivamente parte dei crediti è stata comunque utilizzata per i piani sociali.

Necessità di una nuova base legale

L'Assemblea federale avrebbe dovuto approntare una nuova base legale. Con la medesima maggioranza con cui si sono approvati i crediti l'Assemblea federale avrebbe potuto dichiarare urgenti dei provvedimenti che, presumibilmente, avrebbero dovuto avere i seguenti contenuti:

- Obiettivi degli interventi.
- Indicazione dei mezzi finanziari messi a disposizione.
- Delega al Consiglio federale, per un periodo di tempo limitato, d'adottare i provvedimenti necessari per l'attuazione e l'impiego dei fondi.
- Richiesta al Consiglio federale di presentare un rapporto completo con l'indicazione di quanto fatto, quanto sarebbe rimasto da fare e con le proposte di modifiche legislative rese necessarie.
- Indicazione della possibilità di referendum

Valenza pratica circa la procedura non corretta seguita

- Sono stati disposti interventi con effetti a lungo termine senza procedere alle opportune valutazioni.
- Se si ritiene non data la base legale non potranno essere concessi ulteriori crediti alla nuova compagnia aerea senza sottoporre l'argomento a referendum facoltativo.

Questioni non approfondite

La crisi Swissair ha portato all'apertura di diverse procedure nell'ambito del diritto pubblico, del diritto civile e di quello penale. Altre verifiche (incidenti aerei) erano già in corso. Allegato a questo documento vi è un elenco delle diverse procedure in corso.

Altre questioni di notevole importanza, che non rientrano nell'ambito delle altre verifiche in corso, non sono state correttamente rilevate e analizzate. È probabile che, in una procedura legislativa normale e soggetta a referendum, certe problematiche sarebbero state oggetto di maggiore attenzione.

Nel proseguo del documento vengono esplicitate le diverse questioni in sospeso che si sono rilevate.

1. Rapporto del Consiglio federale

I crediti della Confederazione sono stati deliberati dal Consiglio federale con l'approvazione della Delegazione finanze. L'Assemblea federale li ha successivamente inclusi nel preventivo con voto a maggioranza qualificata.

La Costituzione federale prevede che le disposizioni urgenti abbiano una durata limitata. L'Assemblea federale avrebbe potuto e dovuto approntare una specifica base legale che prevedesse una delega al Consiglio federale, limitata nel tempo, e richiedesse la presentazione di un rapporto circa: l'attività svolta, l'utilizzazione e destinazione dei fondi, la valutazione circa l'efficacia e i punti deboli delle misure adottate, le proposte di ulteriori interventi e modifiche legislative, i punti in sospeso.

In circostanze caotiche e senza la possibilità di procedere ai dovuti approfondimenti non è bene prendere decisioni che hanno influenze sul lungo termine. Gli interventi, che hanno effetto nel tempo, sono stati disposti in modo veloce, senza avere il tempo di procedere alle opportune valutazioni e approfondimenti.

Contrariamente a quanto prevede la Costituzione non è stato messo alcun limite temporale. Il Consiglio federale ha operato senza una specifica delega. Non si sa esattamente quanto è stato fatto. Ci si trova con una situazione precaria e con molti punti importanti ancora da chiarire. Non vi è una chiara direzione da seguire.

Il rapporto della Commissione della gestione rileva che, con tutta probabilità, il giudizio politico sull'azione del governo dipenderà dall'andamento della nuova compagnia aerea. Non appare corretto rassegnarsi a questa eventualità. L'agire delle persone deve essere valutato tenendo conto delle difficoltà e la situazione del momento. Ponendo un termine si possono fare valutazioni differenziate. Senza distinzione vi è il rischio che la nuova compagnia soffochi sotto il peso di un'inutile eredità politica.

Oggi vi sono elementi e informazioni che permettono di esprimere giudizi più ponderati e precisi. Il Consiglio federale dovrebbe presentare un rapporto completo alle Camere federali su quanto fatto e quanto rimane da fare. Le questioni in sospeso potranno essere affrontate successivamente nel normale contesto istituzionale e, se il caso, con la possibilità di ricorso al voto popolare.

Domande

Il Consiglio federale prevede di presentare un rapporto che includa e distingua quanto fatto in fase d'urgenza e quanto invece si dovrà fare successivamente?

2. Agire degli organi Swissair nel rinnovo delle concessioni

Il 5 dicembre 2000 la Swissair ha presentato la richiesta di rinnovo della concessione operativa. Alla domanda sono stati allegati i conti consolidati di Swissair alla fine 1999 che davano una visione finanziariamente positiva della società.

Nella primavera 2001 il Consiglio federale, in quanto azionista di SAirGroup, negava lo scarico agli amministratori e intendeva un'azione civile per far riverificare i conti di SAirGroup.

Vi sono molteplici elementi per ritenere non corretta la presentazione della situazione finanziaria. Sembra necessario verificare e annullare la decisione relativa al rinnovo delle concessioni e rilevare eventuali responsabilità degli organi di Swissair in relazione alla presentazione della domanda.

La verifica, nell'ambito del diritto civile, è laboriosa e resa difficile dal fatto che le società di revisione non intendono produrre la loro documentazione interna. Una verifica nell'ambito della procedura amministrativa può risultare più efficace, semplice e veloce.

Con le dovute informazioni circa la situazione di Swissair, l'UFAC e il Consiglio federale avrebbero avuto il tempo per adottare le misure adeguate ad assicurare il mantenimento del traffico aereo. Non si sarebbe arrivati al blocco a terra della flotta Swissair e alla necessità di intervenire finanziariamente per assicurare la continuazione dei voli. I dirigenti Swissair o i revisori della società dovrebbero forse risarcire la Confederazione.

Domande:

- In occasione del rinnovo delle concessioni la Swissair ha presentato le informazioni in modo corretto?
- Le decisioni relative al rinnovo possono essere annullate?
- Da parte dei dirigenti Swissair o dei revisori vi sono state mancanze o responsabilità?
- È possibile chiedere un risarcimento ai dirigenti Swissair o ai revisori dei conti?

3. Questioni relative alla nomina della direzione di SAirGroup

Il sig. Hans Werder, segretario generale del DATEC (Dipartimento federale dell'ambiente, trasporti, energia e comunicazioni), figurava nel rapporto 2000 di SAirGroup come membro del "Conseil consultatif". La posizione e il ruolo del Sig. Hans Werder necessitano di essere chiariti.

Dopo l'allontanamento del sig. Brugisser, il consiglio d'amministrazione del SAirGroup aveva affidato la direzione della Swissair al Sig. Moritz Sutter, presidente di Crossair. Questi, dopo poco tempo si è dimesso dall'incarico. A capo del SAirGroup è stato successivamente nominato il sig. Mario Corti al quale è stato corrisposto un salario anticipato di ca. 12 Mio. Il giudizio circa l'agire del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale dipende dal loro ruolo svolto in queste importanti fasi.

Domande

- Il Consiglio federale ha approvato la presenza del sig. H. Werder nel "Conseil consultatif" del SAirGroup?
- Che attività ha svolto il. Sig. H. Werder quale consulente di Swissair?
- Quali vantaggi personali o per la Confederazione procurava questa posizione?
- Il Sig. H. Werder si è occupato, nell'ambito del DATEC, della questione Swissair?
- Quale ruolo ha avuto la Confederazione nella nomina dei nuovi dirigenti del SAirGroup?
- Il Consiglio federale o dei funzionari della Confederazione erano preventivamente informati circa i cambiamenti nella direzione di Swissair?
- La Confederazione o dei funzionari della Confederazione erano stati preventivamente informati circa il pagamento anticipato del salario al Sig. Corti?

4. Problematiche relative ai lavori della Delegazione finanze

I crediti della Confederazione sono stati deliberati dal Consiglio federale con l'approvazione della Delegazione finanze.

Il sig. Erich Müller, presidente della Delegazione finanze, risultava essere pure membro del Beirat del Credit Suisse. La Delegazione finanze non ha ritenuto sussistessero motivi d'astensione. È stato però informalmente consigliato al Sig. Müller d'astenersi dal voto. La Delegazione delle finanze, in quanto organo di controllo, ha accesso a tutti i dossier dell'Amministrazione federale ed entra in possesso di informazioni confidenziali soggette a segreto d'ufficio. In base alle regole della legge sulla procedura amministrativa il Sig. E. Müller non pare avrebbe dovuto presenziare ai lavori della Delegazione finanze quando veniva discusso questo argomento. Le relative decisioni potrebbero ritenersi inficiate.

Il sig. E. Müller ha potenzialmente avuto accesso a informazioni confidenziali interne all'amministrazione federale. Il gruppo Credit Suisse, con importanti linee di credito verso il SAirGroup, aveva interessi in conflitto con quelli della Confederazione. Dirigenti del Credit Suisse erano membri del Consiglio d'amministrazione di SAirGroup. Ci si chiede se nell'ambito della sua attività di consulente non abbia usato o fatto filtrare informazioni di natura confidenziale.

Domande

- Sono sufficientemente chiare le regole per l'astensione nell'ambito della Delegazione finanze? Si necessitano modifiche legislative?
- È possibile che informazioni confidenziali siano trapelate o siano state usate per scopi privati?
- Potrebbe un'entità privata che ha usato queste informazioni essere tenuta a risarcire la Confederazione per eventuali danni causati o indebiti vantaggi acquisiti?

5. Verifica obiettivi della nuova compagnia aerea Swiss

Il progetto di nuova compagnia aerea è stato messo a punto in pochi giorni alla fine di settembre 2001. Tale progetto si è rivelato subito molto lacunoso (Blocco della flotta, necessità di stanziare ulteriori Fr. 1 miliardo da parte della Confederazione, impossibilità di trasferire le rotte per fine ottobre 2001).

La Confederazione ha sostenuto il progetto per motivi di economia regionale e nazionale. Non vi è stato il tempo per una valutazione accurata da un punto di vista aziendale.

La Confederazione detiene ora una partecipazione minoritaria in Swiss (19.7%) che non esprime in modo corretto la situazione effettiva degli apporti e la forte componente politica del progetto. L'attuale composizione azionaria rischia di non permettere una puntuale gestione della società.

Non si è potuto comprendere se l'acquisto della partecipazione di Crossair, da parte di UBS e Credit Suisse, sia avvenuta con l'iniezione di mezzi liquidi o con la compensazione di crediti esistenti. I gruppi bancari, particolarmente esposti verso il SAirGroup, hanno beneficiato dell'intervento finanziario della Confederazione. Gli apporti e la partecipazione dei gruppi bancari potrebbero risultare eccessivi e dovere essere ridotti. I procedimenti in corso potrebbero rilevare responsabilità verso la Confederazione da parte dei dirigenti del Credit Suisse (il presidente era membro influente della dirigenza del SAirGroup). Potrebbe essere utile considerare, come soluzione, la cessione a costo zero delle loro quote azionarie alla Confederazione.

L'Assemblea federale ha approvato i finanziamenti con il seguente dispositivo: "Art. 1. Per creare una nuova compagnia aerea nazionale che consideri in modo adeguato gli interessi di tutti gli aeroporti e offra un insieme significativo di collegamenti intercontinentali, sono approvati i seguenti crediti d'impegno". Le recenti decisioni di Swiss di ridurre i collegamenti regionali evidenziano che non si desidera tenere in adeguata considerazione gli interessi di tutti gli aeroporti. Swiss è però una società privata indipendente.

Domande

- In alternativa al progetto di una compagnia aerea nazionale vi sono altri scenari che assicurino comunque alla nazione efficienti collegamenti aerei?
- Il progetto iniziale e gli obiettivi fissati per la nuova compagnia appaiono ancora realizzabili?
- La direzione di Swiss dovrebbe aggiornare il progetto?
- Come è possibile fare in modo che vengano rispettati i dispositivi dell'Assemblea federale relativamente alla messa a disposizione dei fondi?

- È possibile intavolare una negoziazione per rivedere l'assetto azionario della nuova compagnia?

6. Opportunità di un ministero partecipazioni statali

La Confederazione detiene partecipazioni in aziende che hanno un ruolo importante nell'economia (Posta, ferrovie, telecomunicazioni, società aeree).

Oggi le aziende operano in un contesto di completa concorrenza. Le partecipazioni rappresentano importanti investimenti. Tramite queste aziende la Confederazione realizza, nel contesto dell'iniziativa privata, gli obiettivi di benessere sociale e strutturale decisi dal legislatore. Nel nuovo contesto l'organizzazione attuale non sembra adeguata per assicurare un'efficace conduzione delle aziende.

La Confederazione è, allo stesso tempo, l'autorità, che funge da regolatore e controllore. Attualmente la competenza della gestione delle partecipazioni rientra nell'ambito dei dipartimenti che sono pure responsabili per la materia specifica. Si pone la questione del conflitto d'interessi.

La commissione di gestione del Consiglio degli Stati nel suo rapporto auspica un riesame della politica delle partecipazioni statali che tenga conto dei possibili conflitti d'interesse.

Domande

- La gestione delle partecipazioni statali deve essere organizzata diversamente?
- È opportuno creare un'entità autonoma responsabile delle partecipazioni statali con un direttore, con rango di ministro, che partecipi senza diritto di voto, per le relative questioni, alle sedute del Consiglio federale e risponda direttamente in Parlamento?

7. Verifiche in ambito parlamentare

Le importanti e spesso insane connessioni fra politica ed economia sono state oggetto di particolare attenzione da parte dei media e dell'opinione pubblica.

Parlamentari e politici ricoprivano ruoli di primo piano nei Consigli d'amministrazione. La commissione di gestione del Consiglio degli Stati non ha però esaminato se questi legami abbiano frenato l'accertamento precoce della gravità della situazione e contribuito all'esito catastrofico.

Nel nuovo contesto dell'economia globale i gruppi di pressione sono molto più forti e i loro interessi corrispondono sempre meno a quelli di una singola nazione. I parlamentari giurano e promettono di adoperarsi per l'interesse di tutta la nazione. Si tratta di capire se vi sono casi in cui i parlamentari hanno preposto interessi di parte a quelli dei cittadini e siano in tal modo venuti meno al loro giuramento.

Questa problematica spesso viene liquidata con generici riferimenti al sistema di milizia. Si necessita invece di una analisi approfondita. Non appare corretto addossare la colpa al Parlamento o a tutti i rappresentanti senza prima avere verificato se non si tratta invece di una degenerazione che coinvolge solo una parte limitata del Parlamento.

Domande

- I parlamentari acquisiscono importanti mandati privati dopo l'entrata in Parlamento?
- L'assunzione di incarichi privati tende a creare professionisti della politica e a limitare il ricambio in Parlamento?
- I compensi e vantaggi ottenuti per le prestazioni private sono proporzionati con il lavoro e la prestazione fornita?
- Vi sono casi in cui i compensi, non in relazione con le prestazioni fornite, sono paragonabili a forme di corruzione?
- I mandati privati prevedono o sottintendono che i parlamentari tutelino e difendano interessi di parte nell'ambito della loro attività parlamentare?
- Vi sono, nelle commissioni e nei lavori parlamentari, un'occupazione e presenza determinate dalla volontà di difendere interessi di parte?
- Vi sono settori in cui l'interesse generale della nazione e dei cittadini non trova più sufficienti spazi e mezzi per esprimersi e porsi in evidenza?

8. Adeguamento delle procedure di controllo

Il caso Swissair ha reso evidente la necessità di controlli più efficaci e indipendenti. Anche altre importanti vicende (casce pensioni, casce malattia) si è evidenziata la necessità di disporre di rilevamenti e controlli più obiettivi.

Il Parlamento esercita l'Alta sorveglianza. L'attività degli organi federali diventa sempre più complessa. Le aziende private che svolgono compiti assegnati loro dalla Confederazione o che ricevono ingenti sussidi, per diversi motivi legali, sfuggono a un efficace controllo. Non è possibile accertare correttamente i fatti se non vi è la possibilità d'accedere alle informazioni.

Il Parlamento svizzero non dispone di una struttura di supporto specifica. L'attività di controllo toglie molto tempo ed efficacia all'attività legislativa. L'attivazione di certi controlli dipende spesso, più che da giudizi obiettivi, da valutazioni politiche. Si creano zone d'ombra.

Senza un'analisi approfondita delle problematiche viene a mancare la possibilità di trovare soluzioni ai problemi che si riscontrano.

Domande

- Il Parlamento ha i mezzi giuridici per raccogliere informazioni e verificare tutte le questioni che rientrano nella competenza della Confederazione?
- Il parlamentari non sono eccessivamente sollecitati e impegnati dall'attività di ricerca e controllo a scapito della funzione propositiva e legislativa?
- Non sarebbe opportuno istituire un'agenzia di revisione e controllo indipendente che abbia ampi poteri di accesso e verifica all'interno dell'amministrazione e in tutti i campi (anche privati) in cui la Confederazione delega compiti o concede sussidi?

Documenti presi in considerazione:

- Lic. iur. D. Zucchetti, "Valutazione degli aspetti giuridici e istituzionali in relazione all'approvazione, da parte della Confederazione, nell'ottobre 2001, dei crediti per la costituzione di una nuova compagnia aerea Svizzera", Lugano, 8 marzo 2002.
- Rapporto Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, "Le rôle du Conseil fédéral et de l'administration fédérale en relation avec la crise de Swissair", 19 settembre 2002.
- PD Dr. iur. Regula Dettling-Ott e Dr. iur. Philippe Rochat, Expertise à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des États "Die Aufsichtspflicht des BAZL im Zusammenhang mit dem „Grounding“ der Swissair", 2 settembre 2002.

Problematiche già oggetto di approfondimenti

Commissione della Gestione del Consiglio degli Stati - (Sottocommissione DATEC)

- Alta sorveglianza sul Consiglio Federale, amministrazione federale, Tribunale federale e altri organi a cui sono affidati compiti della Confederazione. L'alta sorveglianza esclude la verifica di responsabilità private.
- Le autorità federali hanno esercitato correttamente i loro obblighi in materia di sorveglianza del traffico aereo.
- Rinnovo concessioni da parte dell'UFAC (Ufficio federale aviazione civile) e verifica della capacità economica.
- Valutazione se gli effettivi e l'organizzazione UFAC fossero adatti a svolgere i compiti assegnati
- Modo in cui la Confederazione ha esercitato i diritti come azionista di ca. il 3% del SAirGroup
- Responsabilità degli organi federali negli avvenimenti legati alla crisi Swissair. Ruolo del Consiglio federale dell'amministrazione federale nella crisi.
- Capacità di accertamento precoce di problemi che possono avere conseguenze particolari per l'economia e la politica dell'insieme della Svizzera.
- Ricerca su questioni private unicamente con lo scopo di chiarire le circostanze e riflettere sugli importanti avvenimenti.

Delegazione finanze

- Concessione crediti della Confederazione.
- Verifica della corretta destinazione e utilizzo dei crediti.

- Sviluppo dei finanziamenti ai piani sociali.
- Legalità dei versamenti ai piani sociali stranieri non inclusi inizialmente nel progetto.
- Riduzione delle spese del personale in Svizzera (piani sociali ammessi per evitare che scioperi portassero a una diminuzione degli introiti).

Commissario di Concordato del SAirGroup

- Verifica della situazione contabile.
- Rapporto sulla responsabilità degli organi di SAirGroup.

Ministero pubblico III di Zurigo

- Esposti di privati ed enti pubblici (Cantoni Ginevra e Neuchatel).
- Inchiesta penale per verificare se gli organi della società abbiano commesso falsità in atti, amministrazione infedele, false comunicazione alle imprese.

Tribunali civili

- Cause di responsabilità sulla base delle rilevanze penali o del commissario del concordato SAirGroup.

Cause all'estero

- Francia, azioni giudiziarie contro Swissair, Crossair.
- Belgio, azioni giudiziarie contro Swissair, Crossair.
- Belgio, commissione d'inchiesta parlamentare in merito al fallimento Sabena.

Indagini in merito alla sicurezza

- Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei del 10.1.2001 (Nassenwil) e del 24.11.2001 (Bassersdorf) e 1.7.2002 (Uberlingen).
- Ufficio federale aviazione civile ha proceduto a una analisi presso Skyguide a seguito dell'incidente di Ueberlingen.
- Germania, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung, inchiesta in merito all'incidente di Ueberlingen.
- Inchiesta penale in merito all'incidente di Uberlingen aperta dal ministero pubblico di Costanza (Germania) e Bülach (Svizzera).
- Eurocontrol (Organismo di sorveglianza per la sicurezza aerea in Europa) analizza gli standard e le procedure di sicurezza.
- Il DATEC ha incaricato un gruppo di esperti stranieri di verificare l'insieme della sicurezza aerea in Svizzera. Il gruppo verifica anche l'agire dell'UFAC e la sorveglianza del DATEC sul OFACE e l'Ufficio d'inchiesta sugli incidenti aerei.
- Canada, Inchiesta sull'incidente aereo di Halifax.