

**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**

Domenico Zucchetti
Via Rodree 8
6900 Massagno

8 marzo 2002

Note sul documento

L'autore:

Domenico Zucchetti - Massagno

Diploma scuola di commercio. Laurea in legge all'università di San Gallo. È stato membro di direzione di un importante istituto bancario con responsabilità nel settore crediti e ristrutturazioni aziendali. Da ca. 10 anni dirige una società di sviluppo software attiva a livello internazionale.

Commenti e prese di posizione sono i benvenuti.

La riproduzione di tutto o parte del presente documento richiede il consenso scritto dell'autore.

Copyright D. Zucchetti, Massagno, marzo 2002

Sommario

I. Introduzione	4
II. Decisioni prese in esame	5
III. Riassunto fatti.....	6
IV. Considerazioni generali	16
A. Riassunto eventi	16
B. Quesiti.....	17
C. Soluzione via legislazione urgente	18
V. Salvaguardia dei diritti popolari.....	20
A. Situazione rilevante ed eccezionale.....	23
B. Entità dei finanziamenti e ripercussioni finanziarie	24
C. Ripercussioni sui rapporti istituzionali.....	25
D. Importanti interessi regionali	25
E. Ristrutturazione societaria	26
F. Operazione rischiosa.....	28
G. Cambiamento di ruolo da parte delle Confederazione	28
H. Influenza sostanziale sulla concorrenza	30
I. Valutazione dell'art. 101 LNA	31
1. Contesto storico.....	31

2. Conflitto con il diritto internazionale.....	32
3. Nature diverse dei provvedimenti	32
J. Obiettivi dell'intervento	33
K. Valutazione della costituzionalità	34
L. Ampio uso del Referendum nella Confederazione.....	36
M. Misure organizzative	37
1. Questioni di sicurezza	37
2. Mancanza di una struttura di gestione e controllo	39
3. Nomina dei responsabili.....	39
4. Sorveglianza e rapporti	40
N. Forte opposizione	40
O. Perplessità e sconcerto relativamente alla procedura	41
P. Importanti interessi privati in gioco.....	42
1. Legami personali e responsabilità degli amministratori	43
2. Interessi economici diretti	43
3. Influenze nel processo decisionale.....	45
4. Cattivi risultati per i gruppi bancari	47
VI. Competenza dell'assemblea federale.....	48
A. Decisione del Consiglio federale.....	49
B. Decisione della delegazione finanze	53
VII. Separazione dei poteri	57
VIII. Conclusioni.....	59
IX. Necessità di approfondimento.....	60
A. Influssi sulle decisioni.....	60
B. Ruolo funzionari federali.....	60
C. Retribuzione degli amministratori.....	61
D. Gestione delle partecipazioni statali.....	62
E. Legge sulla navigazione aerea.....	62
F. Responsabilità finanziarie.....	62
X. Elenco allegati	63

I. Introduzione

La vicenda Swissair ha sconcertato la nazione. I diversi eventi si sono succeduti velocemente. Vi sono stati molteplici dibattiti e tanta informazione ma si è avuta la sensazione che mancassero dettagli fondamentali ai fini di una corretta valutazione.

Ha destato particolare perplessità che, su una questione tanto importante, il popolo non venisse consultato. Si è cercato perciò di approfondire le diverse situazioni e di valutare gli avvenimenti dal profilo giuridico.

In particolare:

- Vi era una base legale sufficiente per concedere i finanziamenti?
- Il Consiglio federale e la Delegazione finanze avevano la competenza per accordare i finanziamenti in via definitiva?
- Il Consiglio federale aveva la competenza per regolare certe importanti questioni?
- Le decisioni del Consiglio Federale e della Delegazione finanze sono state prese con la dovuta obiettività?
- Vi sono eventuali responsabilità?
- Quale sarebbe stata eventualmente la procedura corretta?
- Sono rimaste questioni in sospeso?

Le diverse questioni sono state approfondite con cura. Si tratta comunque di un lavoro personale, senza l'ambizione del rigore scientifico, svolto in un tempo limitato.

I fatti e le considerazioni giuridiche sono state presentate nel modo più comprensibile possibile. Si spera che il contenuto aiuti a chiarire alcune questioni della complessa vicenda "Swissair".

II. Decisioni prese in esame

In data 16 e 17 novembre 2001, l'Assemblea federale ha approvato il "Decreto federale concernente il finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile" (Allegato1). Si tratta di una serie di nuovi crediti da inerire nel budget 2001 di Fr. 1'242'920'000.- e per il 2002 di Fr. 846'430'000.-. L'impegno complessivo è superiore ai Fr. 2 Mia.

Trattandosi di una spesa nuova, superiore ai Fr. 20 Mio è stata necessaria l'approvazione a maggioranza qualificata da parte delle due camere (art. 159 cap. 3 let. b CF, messaggio pag. 36) .

Il decreto consta di 4 articoli. L'art. 1 definisce i crediti d'impegno (Fr. 1.6 Mia). L'articolo 2 e 3 autorizzano i crediti di pagamento nel budget 2001 e 2002 e definiscono la suddivisione degli importi negli articoli di spesa.

L'art. 4 del decreto esclude il referendum.

Il relativo messaggio del Consiglio federale è del 7 novembre 2001 (in seguito messaggio). L'argomento è stato trattato dall'Assemblea federale in un sessione straordinaria, indetta per il 16 e il 17 novembre 2001.

La sessione straordinaria è stata disposta, conformemente all'art. 151 cap. 2 CF, a seguito di una richiesta in tal senso, del 5 ottobre 2001, da parte di 60 membri del Nazionale.

I crediti in questione sono stati deliberati e messi a disposizione con procedura d'urgenza dal Consiglio federale con il consenso della Delegazione delle finanze.

Il Consiglio federale ha dapprima concesso Fr. 450 Mio e successivamente deliberato assieme uno stanziamento di Fr. 1 Mia alla Swissair e Fr.600 Mio come partecipazione nella nuova compagnia. I crediti sono stati sottoposti e approvati in un insieme all'Assemblea federale.

L'Assemblea federale non ha fatto altro che confermare a posteriori decisioni già adottate e messe in pratica dal Consiglio federale. È solo valutando il Decreto dell'Assemblea federale che si è compreso l'importanza pregiudiziale di queste decisioni anche per l'esclusione della partecipazione popolare. Si sono quindi valutate anche le decisioni del Consiglio federale e della Delegazione delle finanze che hanno preceduto e determinato quella successiva delle Camere federali.

III. Riassunto fatti

La situazione che si è venuta a creare è importante e complessa in diversi aspetti. Ci si limita a elencare in maniera riassuntiva i fatti che appaiono rilevanti per capire l'evolversi della situazione e le questioni di diritto.

Dei vari argomenti sono stati riportati i fatti salienti. Ci si è limitati a riprendere in modo sommario le diverse situazioni riscontrate. L'esposizione segue una logica temporale.

L'inclusione di alcuni fatti potrà diventare maggiormente comprensibile passando alle considerazioni.

Quanto esposto e rilevato si basa esclusivamente su dati accessibili pubblicamente. Non si è potuto invece approfondire questioni importanti, decisioni del Consiglio federale e della Delegazione finanze, in quanto non si hanno avuto a disposizione le necessarie informazioni.

1. Da alcuni anni la compagnia Swissair stava riscontrando non poche difficoltà. La questione Swissair era spesso al centro della cronaca. Il gruppo Swissair aveva messo in atto una strategia di sviluppo che si è poi dimostrata dispendiosa e fallimentare. Diversi cambiamenti di management si erano succeduti per tentare di rimettere in sesto la compagnia.
2. Il Consiglio federale, specialmente nel 2001, si era ripetutamente occupato della Swissair. In parlamento erano state presentate diverse interpellanze. Il Consiglio federale, in quanto azionista, all'assemblea dello Swissair Group della primavera 2001 aveva negato lo scarico al consiglio di amministrazione. La Confederazione aveva inoltre stanziato dei crediti per acconsentire a un'indagine contabile che chiarisse le eventuali responsabilità degli amministratori per le notevoli perdite. (Per la cronistoria vedi risposta del Consiglio federale del 12.9.2001 all'interpellanza J.Spielmann del 19.2.2001, allegato 3)
3. Il 5 settembre 2001 il Consiglio federale conferma la sua contrarietà e impossibilità a intervenire a favore di Swissair:

" Dans une interpellation, le conseiller national Christian Grobet demandait si le Conseil fédéral envisageait de contribuer au refinancement de Swissair, notamment par l'octroi d'un prêt. Dans sa réponse, le Conseil fédéral relève que l'Accord de libre-échange de 1972 interdit toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises et que, lorsque l'Accord avec l'UE du 21 juin 1998 sur le transport aérien entrera en vigueur, les obligations des parties

contractantes seront encore plus contraignantes. Une éventuelle aide étatique à Swissair serait donc problématique en regard du droit international déjà."(Allegato 4).

4. A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre alle torri gemelle di New York, perpetuati con dirottamenti suicidi, il traffico aereo internazionale veniva bloccato e altamente perturbato. Si ritenevano possibili altri attentati e venivano riviste le misure di sicurezza. Le compagnie aeree si sono trovate confrontate con notevoli perdite finanziarie.

Il 18 settembre vengono presentate due interpellanze urgenti, Leutenegger Oberholzer Susanne (allegato 5) e Lombardi Filippo (allegato 6). In queste si chiede al Consiglio federale una valutazione della situazione venutasi a creare. Si chiede inoltre di valutare la possibilità di mettere a disposizione della Swissair dei crediti per far fronte alla situazione, come già avveniva negli Stati Uniti (con US\$ 15 Mia). Il 28.9.2001, il Consiglio federale, rispondendo alle interpellanze, indica che si sta seguendo attentamente l'evolversi della situazione. Si esclude però un intervento diretto per garantire la liquidità. Si indica inoltre che un gruppo di lavoro diretto da Ulrich Bremi sta adoperandosi per una soluzione a lungo termine alla quale partecipi in modo prevalente l'economia privata.

"3. c Pour trouver une solution valable et axée sur le long terme, il faut recourir à une action concertée. L'injection de liquidités à court terme (tenant plus du bricolage que de l'action réfléchie) et un engagement isolé de la Confédération n'entrent, dès lors, pas en ligne de compte.

[..]

g. L'engagement de la Confédération doit être limité dans le temps.

Partant des principes ci-dessus, le Conseil fédéral salue et soutient les discussions et négociations menées sous la houlette de l'ancien conseiller national Ulrich Bremi. Il a pris connaissance avec intérêt du plan d'assainissement de Swissair Group. Il considère que ces deux initiatives constituent les premières étapes indispensables d'un long et délicat processus d'assainissement à long terme de l'entreprise.

La Confédération a d'ailleurs déjà prouvé son engagement envers les compagnies aériennes suisses en reprenant à court terme la garantie pour prise en charge de dommages causés à des tiers en raison de conflits armés ou d'actes terroristes."(Allegato 5).

5. La situazione di Swissair sta comunque precipitando. Il Consiglio federale si trova a doversene occupare a più riprese. Viene infine messo a punto un piano di salvataggio, finanziato da UBS e Credit Suisse, che prevede la messa in liquidazione di Swissair e la ripresa dei voli da parte della Crossair.

L'estratto del comunicato stampa delle banche (allegato 7):

"UBS e Credit Suisse Group hanno elaborato assieme ai Consigli di Amministrazione di Swissair Group e Crossair una soluzione che consente di garantire la prosecuzione delle attività di volo ristrutturate sotto il marchio Crossair.

- UBS e Credit Suisse Group acquistano da SAirLines il 70,35% delle azioni in circolazione di Crossair al corso di chiusura del 28 settembre 2001. L'importo di tale operazione ammonta a circa 260 milioni di franchi svizzeri.

- Le due banche concedono inoltre a SAirLines una linea di credito ponte fino a 250 milioni di franchi.

- Swissair utilizzerà i proventi della vendita delle azioni Crossair e il credito ponte per garantire il normale funzionamento dei servizi legati alle attività di volo, al fine di mantenerne inalterati il valore e la redditività.

- UBS e Credit Suisse Group mettono a disposizione di Crossair ulteriori capitali d'esercizio per un importo massimo di 500 milioni di franchi.

- Le due banche si dichiarano disponibili a sottoscrivere un aumento di capitale di Crossair fino a un importo massimo di 350 milioni di franchi. Tale aumento dipende tuttavia dall'ottenimento delle concessioni d'esercizio da parte della nuova compagnia aerea.

- Nell'ambito di questa soluzione di partnership (condivisione del ruolo di capofila), UBS assume un impegno del 51% e Credit Suisse Group del 49%.

- La Confederazione e i Cantoni sono invitati a partecipare su base volontaria al capitale azionario di Crossair fino a una quota massima del 30,0%."(Allegato 7)

In un comunicato del 1 ottobre 2001 (allegato 8) il Consiglio federale conferma il suo appoggio a questo piano. Rileva espressamente il pericolo dell'interruzione dell'attività con possibili gravi conseguenze e si affida alle banche affinché facciano in modo che una tale situazione non si verifichi:

"Le Conseil fédéral a dû prendre connaissance des décisions du Conseil d'administration de Swissair au cours d'une séance extraordinaire. Il regrette que les efforts déployés en vue d'assainir Swissair n'aient pas permis d'assurer l'avenir de cette compagnie aérienne légendaire. Le Conseil fédéral a appris par la même occasion que le maintien d'une compagnie aérienne propre à la Suisse était garanti grâce à l'offre des deux grandes banques suisses UBS et Crédit suisse. Ce point est important pour la place économique suisse.

[...]

Le financement apporté par les investisseurs privés est destiné essentiellement à la nouvelle compagnie aérienne. Toute contribution à l'exploitation de la flotte de Swissair étant exclue, cela aurait pour conséquence que cette dernière devrait suspendre momentanément ses activités. Afin d'empêcher que les avions de Swissair restent cloués au sol, le Conseil fédéral attend que les banques et Swissair initient les mesures nécessaires permettant de maintenir en activité la flotte de Swissair jusqu'à ce que la nouvelle compagnie puisse assurer l'exploitation des principales lignes aériennes dans environ deux semaines et ce, en dépit de l'ouverture du sursis concordataire. L'interruption des activités de Swissair aurait eu de graves conséquences supplémentaires non seulement pour le personnel de la compagnie, mais aussi pour l'ensemble de l'économie.

Etant donné que les investisseurs privés se sont déclarés prêts à reprendre les actions de Crossair détenues par Swissair (part de 70,5 % sur toutes les actions Crossair), le Conseil fédéral renonce à toute participation au capital-actions. Ainsi, les problèmes de liquidités de Swissair Group ne nécessitent aucune intervention de la part de la Confédération. Les banques avaient invité la Confédération et les cantons à acquérir une participation maximale de 30%, sur une base volontaire toutefois."(Allegato 8)

6. Il 1 ottobre UBS e Credit Suisse confermano l'avvenuto acquisto della partecipazione di maggioranza in Crossair. Il 2 ottobre si legge:

"Im Rahmen des gestern angekündigten Restrukturierungsplanes haben UBS und Credit Suisse Group heute den Kauf der 70,35% Crossair-Aktien von SAirLines abgeschlossen. Die Kaufsumme von CHF 258,8 Millionen basiert auf dem Börsenschlusskurs vom 28. September 2001.

Dies ist ein erster Schritt in der Umsetzung der Lösung, mit der die Banken der Schweizer Luftfahrt zu einem Neustart verhelfen. Die Kaufsumme stammt zu 51%

von UBS und zu 49% von Credit Suisse Group. Der Betrag steht der SAirLines bereits zur Verfügung."(Allegato 9)

L'acquisizione è avvenuta in deroga alle norme sulla borsa che prevedono il lancio di un'offerta pubblica per l'acquisto di pacchetti di maggioranza per le società quotate in borsa.

7. La notizia del possibile fallimento di Swissair porta al blocco delle forniture di carburante. In certi aeroporti esteri gli aerei vengono sequestrati a garanzia delle tasse aeroportuali. Il 2 e il 3 ottobre tutta la flotta Swissair rimane completamente bloccata a terra. Non è stato scongiurato quanto palesato dal Consiglio federale.

È il caos totale, con migliaia di persone bloccate negli aeroporti e impediti a rientrare a destinazione. Questa situazione sconvolge l'opinione pubblica Svizzera.

Con il blocco dei voli a terra (2 e 3 ottobre) la situazione è ormai precipitata. Si assiste a un forte scambio di accuse e di responsabilità. Il Consiglio federale si esprime in modo molto duro verso i vertici dei maggiori gruppi bancari. Questi, a loro volta, indicano che la responsabilità del disastro è del management della Swissair. Il Consiglio federale interviene, con l'accordo della Delegazione finanze, con un finanziamento di Fr. 450 Mio destinato a garantire la ripresa dei voli fino al 28 ottobre. Si pensa infatti che entro il 28 ottobre la compagnia Crossair possa rilevare i collegamenti internazionali di Swissair e proseguire l'attività.

Comunicato del Consiglio federale del 3 ottobre 2001 (allegato 10 e 11):

" Le Conseil fédéral a pris la décision suivante:

- La poursuite des activités de la compagnie Swissair est financièrement assurée jusqu'au 28 octobre grâce au crédit de 450 millions de francs au maximum accordé sous certaines conditions par la Confédération.

En outre, le Conseil fédéral prend connaissance des faits suivants:

- Dès demain, la flotte de Swissair reprend ses activités.

- Les deux grandes banques suisses mettent à disposition un montant de 510 millions de francs (dont 260 millions ont déjà été versés). Ces moyens financiers sont prioritairement destinés à l'exploitation des entreprises de services affiliées à la compagnie aérienne de Swissair afin d'assurer le fonctionnement du hub de Zurich.

- Les deux grandes banques prendront également à leur charge les avoirs déposés par les employés de Swissair dans la caisse d'épargne du personnel, dont le montant total dépasse les 100 millions de francs."

8. Il 4 ottobre 2001 diverse società del gruppo Swissair chiedono la moratoria concordataria. Il 5 e l'8 ottobre 2001 viene concessa l'amministrazione concordataria in via provvisoria e nominato un commissario provvisorio. (Allegato 32).
9. Il 5 ottobre 2001 Saudan Françoise, presidente del Consiglio degli Stati, comunica:
"60 membres du Conseil national ont demandé une session extraordinaire. D'après l'article 151 alinéa 2 de la Constitution fédérale, cette session doit avoir lieu. Le Bureau du Conseil national vient de la fixer provisoirement aux 16 et 17 novembre 2001. Le Bureau du Conseil des Etats siègera tout de suite après les votations finales. Vous recevrez une information écrite au début de la semaine prochaine."
 (Allegato 12)
10. Il 5 ottobre 2001 la frazione socialista e quella cristiano-democratica presentano due diverse mozioni con le quali si chiede al Consiglio federale di preparare opportunamente la sessione straordinaria:
 Mozione socialista (allegato 13):
"Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres fédérales un projet urgent en vue de la création d'une base légale spéciale (lex Swissair) dans le but:
 1. *de garantir et de réglementer à moyen et long termes le transport aérien suisse et son financement, la question de la participation de la Confédération à une compagnie aérienne suisse et celle de son droit de codécision devant notamment être définies;*
 2. *d'étendre le sursis concordataire à tous les secteurs du groupe Swissair; à cet égard, il faudra notamment veiller à ce que:*
 2.1 *la dissolution du groupe Swissair s'effectue dans de bonnes conditions permettant, dans la mesure du possible, le maintien des emplois;*
 2.2 *le concordat ne soit approuvé que sous réserve d'un plan social suffisant;*
 2.3 *la reprise des actions Crossair par l'UBS et le CS n'ait pas lieu ou qu'elle soit annulée;*
 2.4 *la Confédération fasse valoir ses prétentions à l'égard des responsables de la débâcle de Swissair dans le cadre d'une procédure simple et rapide."*(allegato13)
 Mozione cristiano-democratica:
"Le Conseil fédéral est chargé de présenter, pour la session extraordinaire qui a été demandée:
 1. *un rapport fournissant les informations nécessaires:*

- a. sur les conséquences en matière d'emploi;*
 - b. sur les plans sociaux prévus par les entreprises concernées;*
 - c. sur les conséquences pour les secteurs économiques touchés, en particulier le tourisme;*
 - d. sur la stratégie choisie, soit notamment:*
 - les conditions de viabilité d'une nouvelle compagnie nationale;*
 - les conditions de transfert des concessions;*
 - les implications financières pour la Confédération;*
 - e. sur l'exercice de la haute surveillance de la Confédération:*
 - jusqu'à ce jour;*
 - pour le futur (mise en place d'une structure de conduite et de coordination);*
- 2. les actes législatifs le cas échéant nécessaires, au besoin en procédure d'urgence."(allegato 14)*

11. Il 14.10.2001 si comunica la costituzione di una task force "Ponte-Aereo" che ha come compito quello di valutare le diverse opzioni in merito alla costituzione di una nuova compagnia aerea. (Allegato 20).
12. L'opposizione ad un intervento della Confederazione si fa sempre più sostenuta. L'opposizione maggiore proviene dall'UDC, partito di governo con una forte presenza proprio nel Cantone di Zurigo. Il 20 ottobre il partito UDC tiene un'assemblea nazionale dei delegati che conferma la linea politica della sua presidenza contraria a qualsiasi intervento. (allegato 15).
13. Il 22 ottobre il Consiglio federale fissa il quadro dell'intervento della Confederazione (allegati 16, 17, 18):
 - Finanziamento del programma di voli ridotti per l'orario invernale 2001/2002.
 - Credito ponte destinato alle filiali del gruppo e vitale per il funzionamento degli aeroporti (a carico dei cantoni).
 - Ricapitalizzazione della nuova compagnia aerea.
 Il Consiglio federale, con il consenso della Delegazione finanze, decide quindi di concedere un prestito supplementare (di 1 Mia, contratto del 25.10.2001) e di partecipare ad un piano di ristrutturazione e diventare azionista, per Fr. 600 Mio, di una nuova compagnia aerea (riprendendo Crossair).
14. In data 25 ottobre 2001 il Dipartimento delle finanze comunica la costituzione di un organismo denominato "Comitato di Pilotaggio":

"Création de la nouvelle compagnie aérienne suisse: constitution du comité de pilotage

Le comité de pilotage chargé de superviser la création de la nouvelle compagnie aérienne nationale a accueilli deux nouveaux membres: Jens Alder, directeur général de Swisscom, et le professeur Peter Forstmoser, président du conseil d'administration de la SwissRe.

Sont également membres du comité de pilotage: Rainer E. Gut, président du conseil d'administration de Nestlé (président du comité), Ruedi Jeker, conseiller d'Etat responsable du département de l'économie publique du canton de Zurich, et Peter Siegenthaler, directeur de l'Administration fédérale des finances. Un membre supplémentaire, expert dans le domaine de l'aviation, doit encore être désigné. De plus, Nicolas G. Hayek a déclaré être à la disposition du comité en tant que conseiller.

Le comité de pilotage est premièrement chargé des travaux préparatoires liés à la constitution du conseil d'administration de la nouvelle compagnie aérienne; deuxièmement, il assure le controlling de l'accord de principe conclu entre les bailleurs de fonds, en particulier en ce qui concerne le plan de financement; troisièmement, il supervise le processus d'intégration conduisant à la formation du nouveau conseil d'administration, dont les membres seront nommés en décembre. Par contre, le comité de pilotage n'assume aucune fonction de gestion, celle-ci étant réservée aux organes compétents des entreprises concernées. Le mandat du comité de pilotage sera achevé une fois nommés les membres du conseil d'administration."(Allegato 19).

15. Il 1 novembre 2001 il credito di 1 Mia viene liberato interamente. (Allegato 21).
16. Il 6 novembre 2001 la Commissione delle finanze del Consiglio degli stati prende posizione sul budget 2002 e sulla competenza della Delegazione finanze"

"Les injections à Swissair vont lourdement peser sur les caisses fédérales. La commission des finances du Conseil des Etats prévoit un déficit de 500 millions pour le budget 2002. Pour prévenir d'autres cas similaires, elle souhaite restreindre les compétences de la délégation des finances."(Allegato 22).

17. Il 16 e il 17 novembre l'Assemblea federale approva il decreto. Durante il dibattito parlamentare vengono proposti diversi emendamenti. Le proposte vertono principalmente sul far dipendere la concessione dei prestiti, da parte della

Confederazione, da certe condizioni: prelievo dagli ex amministratori di un contributo calcolato sul loro reddito, creazione di un fondo per il piano sociale, nomina di rappresentanti del personale nel Consiglio di amministrazione. Queste proposte sono tutte respinte.

Viene invece approvata una proposta di Anita Fetz relativa all'articolo 1.

Invece del proposto articolo

"Les crédits d'engagement suivants sont accordés"

è stato approvato il testo:

"Les crédits d'engagement suivants sont accordés pour la mise en place d'une nouvelle compagnie aérienne nationale qui tient compte de manière appropriée des intérêts de tous les aéroports nationaux, avec une offre déterminante de liaisons intercontinentales:" (AB 2001 N1498)

Dagli interventi si rileva la volontà del parlamento di non voler esclusivamente una compagnia aerea che accenti tutti i voli su Zurigo-Kloten, abbandonando gli altri aeroporti nazionali.

18. Il 27 novembre 2001 la frazione UDC alle camere federali chiede una commissione d'inchiesta. Si vuole far luce su eventuali connessioni fra Swissair e l'ufficio federale dell'aviazione civile e sull'incidente aereo del 25 novembre 2001 a Zurigo-Kloten. (Allegato 23).
19. Il 6 dicembre 2001 l'Assemblea straordinaria di Crossair nomina, in base alla proposta formulata dal "Comitato di pilotaggio", un nuovo consiglio di amministrazione. Il fondatore e presidente della Crossair, Moritz Sutter, è costretto a lasciare il posto. Determinante per questa decisione sono i diritti di voto del pacchetto detenuto da UBS e Credit Suisse. (Allegato 24).
20. Il 7 dicembre il commissario provvisorio del concordato Swissair comunica che il giudice ha disposto la via del concordato definitivo:

"Bei allen sechs Gesellschaften sind in der Variante Nachlassstundung die privilegierten und pfandgesicherten Forderungen sowie die voraussichtlichen Liquidationskosten durch die Aktiven gedeckt. Im Nachlassverfahren können die Aktiven ohne Zeitdruck und voraussichtlich zu einem höheren Preis verwertet werden. Aus heutiger Sicht führt deshalb die Durchführung des Nachlassverfahrens bei jeder der Gesellschaften mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einem besseren Ergebnis für die Gläubiger als eine sofortige Konkursöffnung. Die Gewährung der

Nachlassstundung für die Swissair Schweizerische Luftverkehr AG schafft zusätzlich die Voraussetzungen für die Umsetzung des Projektes "Phoenix Plus" (allegato 25, pag . 2)

21. Il 19 dicembre il Consiglio di amministrazione di Crossair approva il piano Phoenix 26/26 a condizione che i cittadini del Cantone Zurigo si pronuncino a favore.
22. Il 13 gennaio i Cittadini del Canton Zurigo approvano, con il 55.5 % di voti a favore, il credito di Fr. 300 Mio relativo alla partecipazione nella nuova compagnia aerea.
23. Con il passare del tempo emergono informazioni più dettagliate e molte questioni vengono chiarite. La situazione internazionale è meno tesa. La nuova compagnia aerea a fine gennaio 2002 ha già ripreso la quasi totalità dei voli. A inizio febbraio 2002 ha altresì deciso il cambiamento del nome da Crossair a "Swiss". Durante il mese di gennaio si ipotizza di utilizzare parte del rimanente del credito di 1 Mia per finanziare un piano sociale. Ad inizio febbraio, si apprende da informazioni giornalistiche che al momento del blocco a terra della flotta, la Swissair disponeva comunque della necessaria liquidità per far fronte ai propri impegni. Risulta che il Sig. Mario Corti, presidente della Swissair da marzo 2001, aveva percepito un salario pagato in anticipo per 5 anni di Fr. 12 Mio.
Verso metà febbraio, diversi cantoni vicini a Zurigo sollecitano una diminuzione delle emissioni acustiche provenienti dai voli d'avvicinamento all'aeroporto di Zurigo Kloten.

IV. Considerazioni generali

A. Riassunto eventi

1. Fino a fine settembre 2001 il Consiglio federale escludeva qualsiasi intervento finanziario a favore di Swissair.
2. Il 30 settembre 2001 il Consiglio federale inizia a occuparsi direttamente della questione. Il 1 ottobre dà il suo nulla osta ad un progetto privato che prevede la messa in amministrazione concordataria di Swissair e la ripresa dell'attività da parte di Crossair di parte dell'attività.
3. Il 2 e il 3 ottobre la flotta Swissair rimane bloccata a terra.
3. Il 3 ottobre 2001 il Consiglio federale, con l'accordo della Delegazione finanze, concede a Swissair un credito a fondo perso di Fr. 450 Mio per riprendere i voli.
4. Il 5 ottobre 2001 l'Assemblea federale viene convocata in sessione straordinaria.
5. Il 22 ottobre 2001 il Consiglio federale, con l'accordo della Delegazione finanze, concede un ulteriore prestito a fondo perso a Swissair di Fr. 1 Mia e si impegna a partecipare nel capitale di Crossair con Fr. 600 Mio.
6. Il 16 e il 17 novembre 2001 l'Assemblea approva le linee di credito già deliberate dal Consiglio federale. La concessione dei crediti non viene sottoposta a referendum.

Il Consiglio federale con l'accordo della Delegazione finanze ha sostanzialmente dato il suo accordo a tre distinte delibere di fondi:

- Prestito di Fr. 450 Mio
- Prestito di Fr. 1 Mia
- Partecipazione azionaria di Fr. 600 Mio.

I prestiti sono stati concessi e liberati in maniera definitiva prima dell'approvazione delle Camere federali.

Il Consiglio federale, parimenti alla concessione del prestito di Fr. 1 Mia, aveva previsto la partecipazione al capitale con Fr. 600 Mio. Il 22.10.2001 il dipartimento delle finanze ha messo a disposizione una lista di azionisti. Dalla documentazione non è comunque possibile sapere se l'impegno del Consiglio federale fosse definitivo o subordinato all'approvazione delle Camere federali.

Si può comunque rilevare come il prestito di 1 Mia e la partecipazione formino un tutt'uno teso alla creazione della nuova compagnia.

B. Quesiti

Il Consiglio federale, con l'approvazione della Delegazione finanze, ha preso questi impegni in modo definitivo prima che i crediti fossero deliberati dall'Assemblea federale. Il credito di Fr. 450 Mi è stato deliberato prima della convocazione della sessione straordinaria. Il credito di Fr. 1 Mia e la partecipazione di Fr. 600 Mio sono stati invece decisi quando già si sapeva che l'Assemblea federale si era convocata per deliberare. Relativamente all'agire del Consiglio federale e della Delegazione finanze ci si può chiedere:

- Il Consiglio federale poteva concedere tali crediti in via definitiva senza attendere la delibera dell'Assemblea federale?
- La procedura di approvazione di questi crediti da parte del Consiglio federale si è svolta in modo corretto?
- La procedura di conferma da parte della Delegazione finanze si è svolta in modo corretto?

L'Assemblea federale ha successivamente approvato i crediti già deliberati dal Consiglio federale. La libertà di manovra dell'Assemblea federale è risultata notevolmente limitata dal fatto che i crediti fossero già stati messi a disposizione in anticipo. Tutte le questioni essenziali relative alla concessione dei crediti sono stati quindi prese dal Consiglio federale. L'Assemblea federale, in mancanza di una decisione definitiva del Consiglio federale, avrebbe potuto stabilire in piena autonomia l'intervento. È evidente che le decisioni del Consiglio federale e della Delegazione finanze hanno ridotto in modo significativo le competenze dell'Assemblea federale.

Si pone quindi il quesito:

- Il procedere è stato rispettoso del principio della separazione dei poteri?

L'Assemblea federale ha approvato i crediti escludendo la possibilità di indire un referendum. Si pone quindi anche il quesito:

- È stato corretto escludere la facoltà di indire un referendum?

Le decisioni del Consiglio federale hanno limitato in maniera notevole lo spazio d'azione dell'Assemblea federale. Un'eventuale bocciatura o cambiamento da parte dell'Assemblea federale non avrebbe avuto alcun effetto concreto. I finanziamenti non si sarebbero più

potuti recuperare. La mancata partecipazione azionaria avrebbe messo a repentaglio tutto il progetto e quindi reso inutili i grandi investimenti finanziari effettuati in precedenza. Le questioni sono quindi strettamente correlate. Di seguito verranno svolte in modo separato, premesso comunque che tutti dipendono da una questione principale:

- Si sono preservate le prerogative esclusive del popolo?

Per un giudizio definitivo su questo decisivo quesito appare necessaria una valutazione complessiva.

C. Soluzione via legislazione urgente

La Costituzione svizzera contempla una serie di disposizioni che consentono di procedere in modo spedito per far fronte a qualsiasi evenienza. A torto quindi si deve ritenere che il parlamento non potesse agire in modo veloce.

L'Assemblea federale si era convocata in sessione straordinaria e vi era piena disponibilità a valutare provvedimenti legislativi urgenti.

Le questioni qui sollevate non si sarebbero poste se l'Assemblea federale avesse avuto modo di dibattere in completa autonomia.

La Costituzione svizzera si è evoluta notevolmente negli anni. Il processo legislativo e lo strumentario di partecipazione popolare è stato adattato in modo da poter far fronte a situazioni eccezionali. La crisi Swissair appare, in un'ottica storica, una delle tante situazioni difficili con la quale la Svizzera si è dovuta confrontare.

"1 Le leggi federali la cui entrata in vigore non possa essere ritardata possono essere dichiarate urgenti ed essere messe immediatamente in vigore dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La loro validità deve essere limitata nel tempo ". (art 165 cap. 1 CF)

Vi erano tutti i presupposti per operare in questo senso.

È fuori dubbio che la questione fosse urgente. Il parlamento aveva votato i crediti a maggioranza qualificata. Con la medesima maggioranza si sarebbero potuti votare gli interventi nell'ambito della legislazione urgente.

Il procedere attraverso la legislazione urgente presenta notevoli vantaggi.

- Nell'ambito della legislazione urgente l'Assemblea federale può adottare provvedimenti anche in contrasto con le leggi o con la Costituzione. Nell'ambito della legislazione d'urgenza l'Assemblea federale ha quindi totale discrezionalità.

Non sarebbe stato necessario verificare se vi fosse o meno una base legale. Non si

sarebbe neppure posto un eventuale problema di separazione dei poteri. L'Assemblea federale avrebbe potuto dare totale delega al Consiglio federale per occuparsi di tutte le questioni, indipendentemente dalle necessità poste dalla separazione dei poteri.

Una simile delega avrebbe però dovuto avere decorrenza limitata.

- L'operazione è stata pensata e messa in opera in tutta urgenza.

Alla base dell'articolo 165 CF vi è la convinzione che nell'ambito di una procedura veloce non si possano valutare tutti gli aspetti e si possa anzi incorrere in importanti errori. Misure disposte in tutta fretta non possono che presentare difetti e appare opportuno quindi che avvengano di misura limitata. Molteplici errori di valutazione sono emersi nella concessione dei crediti (transizione entro il 28 ottobre, impatto sull'economia).

La Costituzione federale ritiene che, decisioni prese senza la possibilità di una riflessione, debbano forzatamente avere una durata limitata. Prima della scadenza, il parlamento ha il tempo, se necessario, di riconsiderare la situazione nell'ambito di una procedura legislativa normale. Sotto questo punto di vista l'art. 165 CF è un'indicazione di buon senso: permette all'Assemblea federale di legiferare in qualsiasi ambito (anche in mancanza di base costituzionale) purché la soluzione abbia portata temporale limitata.

- È fuori dubbio che si sia dovuto interpretare in modo molto ampio l'art. 101 LNA. Tale interpretazione può avere un forte valore pregiudiziale. Vi sono diverse norme che conferiscono alla Confederazione la possibilità di concedere prestiti o sussidi. Si potrà pensare che tali basi legali siano sufficienti anche per altri interventi incisivi e finanziariamente importanti senza sottoporre la questione al referendum. Se il provvedimento fosse stato elaborato nell'ambito della legislazione urgente, non si sarebbe creato alcun pregiudizio per il futuro.
- Le misure legislative urgenti riducono in modo sensibile la possibilità di un intervento popolare. Sulle leggi dichiarate urgenti, l'eventuale referendum non impedisce la messa in vigore della legge. Le leggi urgenti hanno priorità rispetto al principio della sovranità popolare. Ciò non di meno la legislazione urgente non annienta i diritti popolari, ma rende la partecipazione popolare meno imminente. Il deficit di sovranità popolare viene poi compensato impedendo che le medesime misure vengano rinnovate dopo una bocciatura popolare.
- Nella propria storia la Svizzera ha dovuto far fronte ad eventi di natura ben più eccezionale di quelli qui ripresi. In una prospettiva storica anche gli eventi

straordinari sono normali. L'art. 165 CF è un'ancora morale. L'evento eccezionale viene fatto rientrare in un contesto di normalità. La prospettiva storica consente di capire che anche questa situazione, del tutto eccezionale, si smorzerà e perderà importanza con il passare del tempo. Il sapere che le misure eccezionali avranno misura limitata, consente di porsi con maggior obiettività alla situazione e ricercare soluzioni con maggior distacco.

V. Salvaguardia dei diritti popolari

La possibilità d'indire un referendum è limitata alle leggi.

"Art. 163 Forma degli atti emanati dall'Assemblea federale

1. L'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale o ordinanza.

2. Gli altri atti sono emanati sotto forma di decreto federale; il decreto federale non sottostante a referendum è definito decreto federale semplice.

L'art. 164 CF Legislazione

1. Tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Vi rientrano in particolare le disposizioni fondamentali in materia di:

a. esercizio dei diritti politici;

b. restrizioni dei diritti costituzionali;

c. diritti e doveri delle persone;

d. cerchia dei contribuenti, oggetto e calcolo dei tributi;

e. compiti e prestazioni della Confederazione;

f. obblighi dei Cantoni nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale;

g. organizzazione e procedura delle autorità federali

2. Competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempreché la presente Costituzione non lo escluda."

La dottrina ammette che la definizione di legge, per quanto riguarda la Confederazione, debba estendersi anche ad oggetti concreti:

"Nach Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen Diese Regelung soll nicht ausschliessen, dass

Bundesgesetze - wie schon bisher - auch individuell-konkrete Regierungs- und Verwaltungsakte enthalten können, sofern sie in einem engen Zusammenhang mit den generell-abstrakten Normen stehen. Der Gesetzgeber kann sich nicht auf den Erlass generell-abstrakter Normen beschränken, wenn er alle Entscheidungen von grosser Tragweite selber treffen will und das Gesetz Instrument der Staatsführung bleiben soll." (Georg Müller in Verfassungsrecht der Schweiz, Thürer/Aubert/Müller, Zurigo 2001, pag. 1106).

"Art 164 Abs. 1 BV nennt jedoch nicht Massstäbe für die Abgrenzung von wichtigen und unwichtigen Bestimmungen wie die Eingriffsintensität der Regelung für die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen usw.

...

Im Übrigen überschneiden sich die in Art. 164 Abs. 1 aufgezählten Gebiete mehrfach, was zu Auslegungsproblemen führen kann. Die Umschreibung des Inhalts der Gesetze durch die Bundesverfassung hat aber zweifellos eine Klarstellungs- und Rationalisierungsfunktion: Sie legt fest, dass das Erfordernis der Gesetzesform umfassend, namentlich auch im Bereich der Leistungsverwaltung gilt, und verpflichtet die an der Gesetzgebung beteiligten Organe, systematisch zu prüfen, ob eine Norm der Gesetzesform bedarf oder nicht. " (Georg Müller in Verfassungsrecht der Schweiz, Thürer/Aubert/Müller, Zurigo 2001, pag. 1107).

"Cela étant, la juridiction constitutionnelle suisse repose essentiellement sur trois piliers, dont l'origine remonte à la Constitution de 1874, sinon à celle de 1848.

Le premier pilier est la règle exprimée actuellement par l'art. 191 Cst. qui oblige le Tribunal fédéral et toutes les autorités concernées à appliquer les lois fédérales et le droit international. Longtemps interprétée comme excluant les lois fédérales de tout contrôle de constitutionnalité, cette règle a subi une réinterprétation, qui ne proscriit plus le contrôle des lois fédérales et qui atténue considérablement l'obligation, naguère très stricte, de leur application .

Le deuxième pilier est le contrôle préjudiciel général auquel sont soumises toute les norme fédérales à savoir surtout les ordonnance du Conseil fédéral. Incombant à toutes autorités fédérales et cantonales chargées de l'application de ces normes, le contrôle préjudiciel général exprime le rattachement de la Suisse au système diffus de contrôle des normes. Le troisième pilier est le recours de droit public au Tribunal

fédéral, qui permet aux particulier de se plaindre de ce qu'un acte normatif cantonal ou une décision cantonale violent un droit constitutionnel (art. 189 al 1 let. a Cst), l'autonomie communale (art. 189 al. 1 let. b Cst), un traité international ou une convention intercantonale (art. 189 al. 1 let e Cst.). " (Droit constitutionnel suisse, vol I, Auer/Malinverni/Hottelier, 2000, pag. 640).

La valutazione di ciò che deve rientrare nell'ambito di quanto regolato dalla legge appartiene pertanto all'Assemblea federale. Non si può escludere a priori alcun tema dal contesto regolato dalle leggi.

L'Assemblea federale deve quindi valutare:

- se si richiede o meno una norma di legge;
- se le disposizioni devono essere prese nell'ambito della legislazione normale o urgente;
- se il provvedimento deve sottostare a referendum.

Questa valutazione deve essere completamente libera e tenere in considerazione tutti gli aspetti. Si tratta di una valutazione con prevalente carattere politico che non può essere sottratta all'Assemblea federale.

Alcuni gruppi parlamentari avevano evidenziato l'esigenza di preparare una legge apposita e di intervenire tramite la legislazione d'urgenza. L'opposizione si era preparata al dibattito parlamentare con deleghe dalle proprie assemblee di partito.

L'Assemblea federale si era autoconvocata in sessione straordinaria. Una tale convocazione è estremamente rara. Nel "Traité de droit constitutinel suisse" di Jean-Fraçois Aubert del 1967, si rileva come di tale facoltà sia stato fatto uso una volta sola nel 1891.

Successivamente le convocazioni straordinarie sono state pochissime (fusione fra UBS/SBS, Chernobyl, e situazione delle foreste).

Appare quindi del tutto lecito che l'Assemblea federale ritenesse tale tema d'importanza più che ragguardevole e quindi tale da dover essere regolato tramite una legge.

La decisione del Consiglio federale di concedere i crediti senza attendere un pronunciamento da parte dell'Assemblea federale ha impedito a quest'ultima qualsiasi approfondimento.

Molte questioni importanti non sono state regolate dall'Assemblea federale e sono state lasciate alla gestione del Consiglio federale. Una delega in tal senso, di durata limitata, al Consiglio federale appariva necessaria.

Diversi aspetti invece rendevano del tutto lecito ritenere che la questione dovesse essere regolata con provvedimenti legislativi. Una libera valutazione della questione non c'è mai stata. I molteplici elementi che l'Assemblea federale avrebbe dovuto considerare vengono qui elencati e analizzati.

A. Situazione rilevante ed eccezionale

Appare fuori discussione che il caso qui trattato sia di decisiva rilevanza sotto più aspetti:

- L'impegno della Confederazione eccedente i Fr. 2 Mia e va decisamente oltre la soglia dei crediti per i quali è necessaria la maggioranza qualificata. La concessione di questi crediti peggiora notevolmente la situazione finanziaria della Confederazione e gli sforzi per far pareggiare il bilancio.
- Un tale impegno a favore di una singola azienda è del tutto eccezionale. Mai prima d'ora si era destinato ad una ditta privata una tale mole di crediti.
- L'intervento ha notevoli effetti sulla concorrenza. I mezzi dati a Swissair creano una sostanziale distorsione nel mercato e determinano una situazione totalmente diversa per i vari concorrenti.
- La questione è stata al centro dell'attenzione dei media di tutta la nazione per diversi mesi.
- Della questione si è dovuto occupare il Consiglio federale.
- I parlamentari hanno convocato una sessione straordinaria.
- La questione ha riflessi di politica estera. Inoltre la Confederazione si impegna, sollecita e si fa garante verso cantoni e aziende private.
- La Confederazione si impegna direttamente e con ingenti investimenti nella ristrutturazione di un'importante azienda in un settore particolarmente a rischio.
- La crisi ha causato un blocco quasi totale del traffico aereo con migliaia di persone (passeggeri e personale) e aerei bloccati in diverse parti del mondo senza la possibilità di rientrare.
- La crisi ha avuto come fattore scatenante una serie di attentati di natura totalmente imprevista e devastante (sia economicamente che psicologicamente) che ha colpito il cuore del mondo economico occidentale.
- La crisi ha rimesso in discussione i parametri di sicurezza dell'aviazione, sia al suolo che in volo.

- Sullo sfondo si palesava una crisi internazionale. Gli Stati Uniti d'America assieme ad altre nazioni della NATO stavano preparando un importante intervento militare in Afghanistan e forse anche in altri paesi.
- La Svizzera è stata contemporaneamente confrontata con altre tragedie: l'attentato al parlamento del Cantone di Zugo e l'incidente nella galleria autostradale del San Gottardo che ha bloccato e reso difficile per diverso tempo il traffico Nord-Sud.

B. Entità dei finanziamenti e ripercussioni finanziarie

Il totale dell'impegno della Confederazione supera i Fr. 2 Mia. Si tratta senza ombra di dubbio di un importo rilevante.

In base all'Art. 159 cap. 3 let. b CF tali finanziamenti devono essere decisi dall'Assemblea federale a maggioranza qualificata.

Dal messaggio (pag. 40) si rileva come l'intervento avrà importanti conseguenze per le finanze della Confederazione. Il budget della Confederazione per il 2001 invece di un sostanziale pareggio, registrerà un'importante perdita. Non si esclude che l'obiettivo della limitazione delle eccedenze di spesa, iscritto nella costituzione per il 2001, non possa essere raggiunto. Nel 2002 invece di un utile si passerà a una previsione di perdita. Il Consiglio federale in considerazione di questo intervento si vede costretto a rivedere gli obiettivi finanziari. Si prevede una politica di austerità in molti settori e la rinuncia a ridurre certe entrate.

La Costituzione federale (punto 12 delle disposizioni transitorie) fissa l'obiettivo di bilancio. Non si esclude che per il 2001 via sia un superamento degli obiettivi.

In tal caso le misure transitorie prevedono la possibilità di limitazione delle uscite tramite risparmi forzati. I risparmi devono essere decisi con leggi urgenti (con una sensibile limitazione dell'intervento popolare). La discrezionalità delle Camere è altresì ridotta dal limite di risparmio fissato dal Consiglio federale.

Il Consiglio federale, decidendo la concessione dei prestiti a Swissair, ha messo in moto un meccanismo che rende necessario il rivedere le priorità senza la possibilità di intervento popolare.

C. Ripercussioni sui rapporti istituzionali

L'intervento a favore di Swissair ha ripercussioni internazionali. Le questioni relative alla compatibilità del programma di ridimensionamento saranno oggetto di discussioni con la Commissione europea (messaggio pag. 40).

Il piano di ristrutturazione prevede la partecipazione dei cantoni, dei comuni e dell'economia privata. La Confederazione ha giocato un ruolo guida e si è assunta un importante impegno politico verso le entità che hanno dato la loro disponibilità a partecipare all'operazione.

D. Importanti interessi regionali

L'intervento della Confederazione è giustificato dalla necessità di preservare posti di lavoro e importanti interessi economici sia regionali che nazionali.

Nel concepire la strategia della nuova compagnia vengono valutati diversi scenari. Non è detto che le prospettive siano equamente interessanti.

La precedente strategia di Swissair aveva concentrato la maggior parte dei voli sullo scalo di Zurigo-Kloten. Si era oltretutto cercato, tramite alleanze europee, di portare il più possibile viaggiatori sull'hub di Zurigo-Kloten.

Questa politica aziendale aveva ridotto l'offerta di altri aeroporti importanti quale quello di Ginevra. Le regioni toccate da questa ristrutturazione avevano protestato fino ai massimi livelli con l'intervento anche del Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra.

Zurigo-Kloten si trovava a dover invece assorbire una concentrazione notevole di voli. Ciò ha causato un crescente inquinamento acustico nella regione. La limitazione delle emissioni acustiche è stata al centro di accordi bilaterali con la Germania. Diversi cantoni che si trovano sulle rotte di avvicinamento a Zurigo avevano più volte sollevato la problematica.

Sembra che la nuova compagnia voglia inoltre rivolgersi ad un pubblico internazionale di qualità. Anche qui non è detto che una tale impostazione possa favorire equamente tutte le regioni della Svizzera.

Altre concessioni potrebbero non venire accordate qualora vi sia già un'offerta sufficiente. L'impostazione della nuova compagnia verso un'offerta di qualità e con costi alti precluderebbe la nascita di un'offerta a prezzi inferiori. Per via della priorità data ad una compagnia che pratica prezzi di fascia alta ci si troverebbe senza un'offerta a prezzi più abbordabili.

Non si può quindi a priori ritenere che una certa strategia aziendale possa essere ritenuta valida per una regione.

Appariva quindi più che opportuno fissare quali fossero esattamente gli obiettivi della nuova compagnia prima di concedere i finanziamenti e non procedere in modo inverso.

E. Ristrutturazione societaria

Il finanziamento dei programmi di volo ridotti avviene tramite un prestito/sussidio alla società Swissair regolato da contratti di prestito di diritto pubblico (A - 5.10.2001 , e B 25.10.2001) sottoscritti dal direttore BAZL, dal presidente di Swissair e dall'amministratore del concordato.

I contenuti dei due contratti di prestito "Offentlichrechtlicher Darlehensvertrag", allegati al messaggio presentato all'Assemblea federale, viene qui riassunto nei punti essenziali. Si evidenzia in particolare come la concessione dei prestiti viene subordinata al trasferimento delle attività da Swissair a Crossair e alla partecipazione di altre entità pubbliche e private al piano di ristrutturazione .

Lo scopo del prestito è quello di costituire una nuova compagnia nazionale (A e B Art.1).

- La Confederazione rinuncia a far valere e incassare i crediti nell'ambito dei crediti privilegiati della massa concordataria o farli valere in qualsiasi maniera verso la società.
- I crediti possono venire interrotti se entità pubbliche e private non partecipano alla creazione di una nuova compagnia aerea nazionale (B art. 4 cap 2b) .
- Il BAZL può intervenire a fissare le priorità dei voli di Swissair e Crossair (A art. 5 cap. 3 e B art. 7 cap . 6).
- La Swissair si impegna a non più effettuare nuovi voli e a cedere a Crossair, a costo zero, gli "slots" e a non opporsi alla concessione dei diritti di rotta a Crossair (A art. 5 e B art. 7).
- La Swissair si impegna ad adattare la sua struttura di costi e i leasing al progetto aziendale come previsto per la nuova compagnia Crossair. Si impegna inoltre a prendere certe decisioni solo dopo aver conferito con Crossair (B art. 7 cap. 5).
- La Swissair si impegna a non abbassare eccessivamente i prezzi dei biglietti (B art. 5 cap. 2 b)
- I contratti di prestito sono di diritto pubblico. In caso di controversie il BAZL emana una decisione impugnabile (A art. 7 cap. 2, B art. 9 cap. 2).

Nel messaggio (pag. 43) il Consiglio federale indica che l'insieme di misure adottate sono compatibili con gli impegni internazionali unicamente in quanto si tratta di interventi finalizzati al salvataggio e ristrutturazione. Se non nell'ambito di una ristrutturazione interventi statali che falsano la concorrenza si devono ritenere incompatibili con i trattati internazionali.

Dallo studio del Credit Suisse (allegato 26) si rileva che nel 2000 il SairGroup aveva avuto una cifra d'affari di ca. Fr. 16 Mia, di cui 7.2 provenivano dal comparto voli (SAirLines). Delle tre componenti della SairLines, Crossair e Balair totalizzavano una la cifra d'affari di Fr. 1.4 Mia, per cui si deduce che la cifra d'affari di Swissair nel 2000 era di Fr. 5.8 Mia. L'importo di Fr. 450 Mio corrisponde quindi alla cifra d'affari di 1 mese. L'intervento della Confederazione non è quindi calcolato sul deficit ma sulla cifra d'affari. Verso fine gennaio la maggior parte dei voli era già stata passata a Crossair. Swissair veniva progressivamente smantellata. Anche l'importo di Fr. 1 Mia per un periodo di 6 mesi appare più dimensionato sulla cifra d'affari che non sulla copertura del deficit dei voli. I prestiti sono chiaramente destinati a consentire la ristrutturazione societaria con il passaggio dei voli a Crossair.

Il contratto di prestito è un'intesa contrattuale che rientra in un piano di ristrutturazione aziendale. Non si tratta di semplici prestiti e sussidi. Lo scopo dei prestiti/sussidi accordati a Swissair è quello di consentire una transizione delle attività alla nuova società. La Swissair si impegna ad adattare il proprio piano di volo alle esigenze della nuova compagnia. La Swissair si impegna a smantellare le tratte che non rientrano nel nuovo piano aziendale. Mantiene invece le tratte da passare alla nuova compagnia non appena questa sarà in possesso delle autorizzazioni e concessioni necessarie. Le società del gruppo Swissair vengono messe in liquidazione e tutti i dipendenti vengono licenziati. Si interrompe l'attività di volo ma i costi (affitti, personale, smantellamento attività) sussistono ancora. Da un punto di vista prettamente contabile il finanziamento non va a favore dei voli ma per consentire un trasferimento di attività. È evidente che la Swissair, con i fondi messi a disposizione dalla Confederazione, si trova ad assumersi la maggior parte dei costi di transizione. La nuova società si troverà a riprendere una situazione già riorganizzata e privata di molte pretese creditizie. Nel contratto di prestito si indica chiaramente che la Swissair si impegna a concordare le decisioni con la nuova società per favorire il passaggio. È indubbio che una buona parte dell'attività di Swissair e i fondi messi a disposizione dalla Confederazione non hanno nulla a che vedere con il

mantenimento dei voli ma sono finalizzati alla messa a regime di una nuova struttura aziendale.

Sia nell'intenzione che nella realizzazione concreta i prestiti/sussidi non possono che essere ritenuti delle misure di ristrutturazione aziendale.

F. Operazione rischiosa

Nel messaggio vengono riportati tutta una serie di rischi connessi con l'operazione. Si sottolinea che è tutt'altro che scontato il buon esito dell'operazione.

Questi importanti rischi sono ancora più evidenti nell'esposizione dal presidente di Crossair André Dose a fine gennaio 2002:

"The way we see the airline industry's future

- In Europe will remain more than 3 national airlines*
- But consolidation into 3 alliances will progress rapidly*
- To be successful, airlines will have to*
 - focus radically on market trends*
 - embrace a dynamic corporate culture*
 - possess a solid capital and cost structure*

The new Swiss airline has all these qualities – and much more!"

(Allegato 27).

Non è certo scontato pensare che una delle 3 compagnie aeree nazionali che sopravviveranno a livello europeo sia la nuova Crossair.

La Swissair aveva già ricevuto negli anni passati ampi sostegni dallo stato. La Swissair era stata sostenuta con concessioni in esclusiva fino al 2008 e nonostante ciò si è arrivati al fallimento. L'impegno massiccio della Confederazione a sostegno di una nuova compagnia aerea appare decisamente rischioso. Con l'eventuale fallimento della compagnia si proporranno in maniera uguale i medesimi interrogativi.

G. Cambiamento di ruolo da parte delle Confederazione

L'intervento della Confederazione appare come un importante cambiamento di obiettivi e di ruolo. La Confederazione mette come proprio obiettivo quello di contribuire alla buona riuscita del progetto di nuova compagnia aerea, tralasciando (almeno temporaneamente) il suo ruolo di regolatore.

"A terme, la Confédération entend se retirer de sa participation au capital de la nouvelle entreprise et se borner à son rôle de régulateur." (messaggio pag. 29).

Il Consiglio federale testimonia questo impegno sollecitando tutti i poteri pubblici a contribuire nel creare le condizioni quadro per consentire alla nuova compagnia di operare al meglio. Si indica inoltre che la Confederazione farà tutto il possibile per accelerare gli atti amministrativi (pag. 29). Si rileva evidentemente un impegno importante su una questione, sostegno ad una compagnia aerea svizzera, che, prima di questi importanti stanziamenti non rientrava, anzi era escluso, dalla Confederazione.

Con la riforma della Legge sulla navigazione aerea (LNA) del 1997 si è voluto andare verso una liberalizzazione del traffico aereo. Le modifiche legislative si sono rese necessarie per adeguarsi agli accordi internazionali. La liberalizzazione a livello internazionale portava cambiamenti sostanziali. Le compagnie aeree avevano operato in un sistema di monopolio. Ora dovevano adattarsi alla concorrenza e al mercato. Il monopolio dava alle compagnie aeree un ampio margine di manovra finanziario. La riduzione dei costi poteva andare a detrimento delle misure di sicurezza e far tendere ad abusare delle situazioni di monopolio ereditate. Il cambiamento è stato radicale. Lo stato, in questo nuovo contesto, si assumeva evidentemente una funzione ancora più pronunciata di garante della sicurezza e del mercato.

Solo a titolo di norma provvisoria la Swissair vedeva mantenute le sue concessioni (e il diritto di opporsi alla concessione di nuove) fino al 2008. L'art. 117 LNA prevede che le concessioni di rotta possano venire modificate o trasferite.

Con il fallimento di Swissair le concessioni esclusive temporanee sarebbero decadute. Le nuove si sarebbe dovute concedere sulla base di principi di concorrenza. Con il proprio finanziamento la Confederazione ha ritardato la messa a regime della legge.

La legge sulla navigazione aerea si è posta come criterio quello di creare una diversità di offerta. Il fallimento o il blocco dei voli non sarebbe stato così deleterio per l'economia se vi fossero stati più operatori. L'intervento della Confederazione non si sarebbe reso necessario in tale misura se non vi fosse stata una sola compagnia aerea che assicurava i collegamenti nazionali.

Fare in modo che una sola compagnia aerea assicuri la maggior parte dei collegamenti di una nazione è un'operazione che appare in contrasto con lo spirito della nuova legge sulla navigazione aerea.

H. Influenza sostanziale sulla concorrenza

I finanziamenti accordati influiscono in modo notevole sulla concorrenza. Tale valutazione la si desume dalla necessità di giustificare l'intervento verso i partner esteri. Se i provvedimenti non avessero influito sul mercato non vi sarebbe stata alcuna necessità di giustificarli.

Il notevole impatto che gli interventi hanno avuto sul mercato sono evidenti. Se la Confederazione non fosse intervenuta Swissair avrebbe dovuto limitare in modo sostanziale o sospendere completamente la propria offerta di voli. Altre compagnie avrebbero potuto quindi riprendere i voli e la clientela non più servita da Swissair. Grazie all'intervento unilaterale della Confederazione Swissair ha potuto mantenere un'ampia offerta. Le compagnie concorrenti non hanno potuto riprendere i clienti Swissair. Swissair inoltre, con soldi dello stato, ha potuto mantenere in un periodo di calo della domanda un'offerta maggiorata a prezzi contenuti. Le altre compagnie aeree si sono trovate doppiamente svantaggiate. Non hanno potuto riprendere i clienti Swissair e si sono trovati con una concorrenza del tutto artificiale. Come testimonia un articolo del 15 gennaio sul Corriere del Ticino il tasso di occupazione degli aerei Swissair è salito proprio grazie a una serie di offerte promozionali (allegato 33). Le altre compagnie, pure in grave difficoltà, non sono state sostenute dallo stato anche se, come Swissair, contribuivano comunque a garantire collegamenti e voli di linea. Se l'obiettivo dell'intervento fosse stato esclusivamente quello di garantire i collegamenti aerei si sarebbe giustificato di prendere in considerazione degli aiuti che andavano a favore di tutti coloro che offrivano simili servizi. Per non distorcere la concorrenza gli interventi dello stato si sarebbero dovuti destinare a tutte le compagnie che assicuravano collegamenti ritenuti necessari.

L'intervento della Confederazione determina anche un'evoluzione del mercato contraria rispetto all'evoluzione naturale. Molte compagnie aeree hanno saputo interpretare meglio le esigenze del mercato, sono cresciute e hanno sviluppato la propria offerta. Swissair ha perso prima di tutto il confronto con il mercato. Se si fosse applicata una logica intesa a promuovere l'aviazione si sarebbe dovuto appoggiare e investire in compagnie che offrivano un servizio reputato valido dal mercato piuttosto che mantenere un'offerta rilevata non concorrenziale.

L'intervento della Confederazione è inteso a salvaguardare importanti interessi sociali ed economici sia regionali che nazionali. È fuori dubbio che la Confederazione deve preoccuparsi e intervenire quando questi interessi sono in pericolo. Gli scopi della legge

sulla navigazione aerea sono quelli di assicurare un'ampia offerta nel rispetto della sicurezza e dell'utilizzo razionale dello spazio aereo. Obiettivi quali il mantenimento dei posti di lavoro, del tutto legittimi, si pongono invece in contrasto con l'impostazione della legge sulla navigazione aerea e devono venire perseguiti con altri strumenti legislativi.

I. Valutazione dell'art. 101 LNA

La base legale 101 LNA appare poco adatta a venire considerata sufficiente per tali interventi.

L'art. 101 LNA recita.

"1 La Confederazione può concedere sussidi o prestiti alla navigazione aerea svizzera per l'esercizio di linee aeree regolari.

2 In ogni singolo caso è tenuto conto della situazione finanziaria del beneficiario"

1. Contesto storico

La LNA è del 21 dicembre 1948. Il messaggio relativo alla legge era del 23 marzo 1945.

Nella versione del 1948 l'articolo 101 comprendeva tutta una serie di misure per promuovere la navigazione aerea (esercizio linee regolari, costruzione di aerodromi, sicurezza, formazione personale). Per queste misure, prima dell'entrata in vigore della legge, era stato fissato un importo massimo di Fr. 495'000.-.

Nel 1945 si usciva da un periodo di guerra. La questione di fondo era se propendere per un modello d'aviazione privato o invece statale. Il sistema d'aviazione commerciale basato su linee regolari non si era ancora consolidato.

Solo successivamente l'aviazione si è sviluppata da rendere il concetto di linee regolari ampiamente diffuso. A suo tempo il riferirsi a linee regolari aveva un significato ben preciso e limitato. L'aviazione non era ancora impostata secondo il sistema delle linee regolari. Oggi dire aviazione civile significa principalmente dire linee regolari (voli di linea rispetto ai voli charter). Il significato di "linee regolari" si è imposto e generalizzato. Qualsiasi sostegno all'aviazione o alle strutture aeroportuali non può avere come altro effetto e obiettivo quello di garantire linee regolari. Nell'ambito del sostegno alle linee aeree regolari potrebbe venire inclusa qualsiasi attività collegata all'aviazione civile ivi compresi lo messa a disposizione di strutture aeroportuali, il rifornimento di carburante, la manutenzione degli aerei, il controllo dei voli, la fornitura di pasti e la deroga ad emissioni inquinanti.

2. Conflitto con il diritto internazionale

La concessione di sussidi a Swissair veniva ritenuta molto problematica dal punto di vista dei trattati internazionali. A più riprese e ancora il 5 settembre 2001 il Consiglio federale escludeva già per questo motivo qualsiasi aiuto a Swissair. Anche prima dell'intervento deciso dal Consiglio federale si prospettava la necessità di una ristrutturazione aziendale. Nel rispetto della nuova impostazione della legge e dei trattati internazionali non si poteva ritenere che una norma che prevede la concessione di prestiti e sussidi potesse andare a detrimento della concorrenza e favorire una compagnia più di un'altra.

Fino a pochi giorni prima dell'intervento il Consiglio federale era deciso a rispettare questa impostazione che scaturiva dalla nuova legge sulla navigazione aerea.

È difficile poter trovare nell'art. 101 una valida base legale per interventi contro la concorrenza e che favoriscono unicamente una sola compagnia aerea. Se, come si indica nel messaggio, gli interventi sono compatibili con i trattati internazionali in quanto sono misure di ristrutturazione aziendale, non si vede come possano avere come base legale una norma e una legge che ha come spirito quello di favorire la concorrenza e non una compagnia in particolare.

3. Nature diverse dei provvedimenti

Nel 1984 (misure di risparmio, messaggio FU I 1038) è stata eliminata la maggior parte dei sostegni finanziari per la navigazione aerea previsti nell'art. 101. È rimasta unicamente la competenza per concedere sussidi per le linee regolari e per la formazione di personale aeronautico. Nel 1992 la competenza per la formazione viene spostata all'articolo 103a e 103d.

"Invece viene mantenuta la lettera e che prevede che la Confederazione può assegnare sussidi o prestiti per l'esercizio di linee aeree regolari. Sinora questa disposizione non è mai stata applicata." (messaggio FU I 1992 571)

L'articolo in questione è posto nel capitolo relativo al "promovimento della navigazione aerea". La Confederazione nel tempo ha eliminato tutte le competenze finanziarie a favore dell'aeronautica (eccetto la formazione). La disposizione sembra essere rimasta proprio per il fatto di non avere mai causato spese. Il senso di questa norma era infatti quello di favorire lo sviluppo della navigazione aerea e l'affermarsi del sistema di linee regolari. Questo sistema si è sviluppato e affermato talmente da non richiedere nessun intervento di sostegno da parte dello stato. Sono passati 50 anni e le priorità della Confederazione,

relativamente al traffico aereo sono totalmente mutate. Non si parla più di promovimento del traffico aereo. I corridoi aerei sono intasati, l'inquinamento acustico supera le norme, la densità di voli crea notevoli problemi di sicurezza. Si necessita oggi una forte regolamentazione che va in tutt'altra direzione rispetto a quella a sua tempo prospettata.

Il capoverso 2 dell'articolo 101 LNA

"2 In ogni singolo caso è tenuto conto della situazione finanziaria del beneficiario" sembra sottintendere che la concessione di sussidi o prestiti debba farsi su basi egualitarie fra i diversi beneficiari (a suo tempo compagnie e aeroporti). Gli interventi della Confederazione si può presumere debbano favorire la globalità degli operatori e non andare a favore di una compagnia piuttosto che di un'altra.

Il capoverso 2 propende certamente per una interpretazione restrittiva delle concessioni e sembra non lasciare spazio ad una concessione di crediti in misura importante o quasi illimitata.

La Confederazione concede sussidi e prestiti in moltissimi ambiti. Tramite sussidi anche di entità limitata riesce a giocare un ruolo guida per favorire il sostegno e lo sviluppo a certe attività. Laddove la Confederazione partecipa in modo diretto e sostanziale vi sono precise norme che regolano l'entità e che circoscrivono l'impegno. La Confederazione sostiene la cultura e concede sussidi a diverse manifestazioni. In caso di è un impegno diretto importante, come per esempio la Biblioteca nazionale, vi è una specifica legge istitutiva, un'ordinanza e un regolamento della fondazione approvato dal Consiglio federale. Nel caso qui in esame si deriva una competenza per intervenire in modo massiccio e determinante per ristrutturare un'azienda privata sulla base di una semplice competenza per concedere sussidi. Se una tale interpretazione dovesse diventare normale si ammetterebbe che la Confederazione, con basi legali limitate, possa intervenire in modo massiccio in qualsiasi contesto.

J. Obiettivi dell'intervento

Il nome del decreto titola "finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile". Il Consiglio federale non aveva data una definizione per la destinazione dei fondi. L'Assemblea federale ha ritenuto di introdurre un modifica dell'art. 1.

"Les crédits d'engagement suivants sont accordés pour la mise en place d'une nouvelle compagnie aérienne nationale qui tienne compte de manière appropriée des intérêts de tous les aéroports nationaux, avec une offre déterminante de liaisons intercontinentales:"

Swissair era sempre stata una compagnia che serviva gli aeroporti svizzeri.

Successivamente si è cambiata strategia. Swissair ha concentrato i voli su un unico scalo, Zurigo-Kloten, e ha investito tutte le risorse finanziarie per sostenere partnership europee che dovevano portare viaggiatori su Kloten. L'Assemblea federale non voleva che un tale scenario si ripettesse. Ha voluto fissare con un articolo quali dovevano essere gli obiettivi dell'intervento.

Appartiene al legislatore fissare quali siano gli obiettivi di un intervento dello stato. La disposizione, omessa dal Consiglio federale e voluta dall'Assemblea, è già di per sé una norma di legge. Già per questo si imporrebbe che il provvedimento fosse sottoposto al popolo.

K. Valutazione della costituzionalità

A livello federale la legge è determinante per i tribunali:

" Art. 191 CF

Le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto."

Nella Confederazione il controllo di costituzionalità da parte delle istanze giudiziarie è limitato. Rientrano nelle questioni sottratte al controllo di costituzionalità solo quelle norme che hanno una legittimità popolare diretta. Le norme che non soggiacciono a referendum non si ritengono protette dall'art. 191 CF.

L'assenza di un controllo estensivo di costituzionalità da parte di un'autorità giudiziaria è una peculiarità svizzera e si giustifica per il fatto che il popolo ha un'ampia possibilità di intervenire.

L'art. 101 LNA era la base legale per consentire alla Confederazione di promuovere la navigazione aerea. Il cap. 2 dell'articolo evidenzia come i provvedimenti dovessero avvenire con una certa equità. Non era certamente prevedibile e non era certamente considerato possibile nel 1948 che gli importi destinati in questo ambito avrebbero raggiunto un'entità tale da stravolgere significativamente la concorrenza e il mercato.

Come si è visto in precedenza i crediti a fondo perso destinati alla Swissair superiori a 1 Mia di Fr. hanno avuto ripercussioni notevoli sul mercato e sulla concorrenza.

Con questo massiccio stanziamento di fondi si evidenzia un'importante limitazione della libertà di commercio e un venir meno all'impegno nella sorveglianza del traffico aereo. Se il provvedimento fosse stato messo in atto da un cantone vi sarebbe potuto essere un controllo astratto di costituzionalità o, per chi è danneggiato direttamente, la possibilità di veder tutelati i diritti costituzionali tramite ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale. In questo caso il Tribunale federale avrebbe potuto verificare se l'entità dei fondi poteva costituire una violazione dei diritti costituzionali. A livello federale un tale controllo di costituzionalità è sottratto ai tribunali (art. 191 CF).

Il criterio determinante per la garanzia di costituzionalità è l'esistenza della legittimazione popolare. La protezione e garanzia che le leggi non vadano a ledere i diritti individuali è quindi insita nel fatto che i provvedimenti possano venire verificati dal popolo. La garanzia che venga rispettato l'ordine costituzionale si manifesta tramite un'opposizione (parlamentare o extraparlamentare) che raccoglie le firme per il referendum. Il sapere che un provvedimento può venire sottoposto a referendum assicura da sé un controllo molto più efficiente e accurato del processo legislativo specialmente di fronte a un'opposizione marcata. Gli argomenti referendari si concentrano su aspetti molto limitati. Il giudizio popolare è spesso politico oltre che di merito. Il sottrarre un argomento al possibile referendum non priva solo il provvedimento del possibile voto popolare ma cambia in modo sostanziale i criteri e le modalità di controllo costituzionale. L'opposizione che fa valere un diverso interesse viene privata di un fondamentale mezzo di pressione. Le questioni poste possono molto più facilmente non venir prese in particolare considerazione. Una possibile limitazione della libertà di commercio, un attentato alla proprietà privata e il venir meno alle prerogative di sorveglianza del traffico aereo e il ruolo svolto dal Consiglio federale non erano concepibili quando l'art. 101 LNA è stato approvato dal popolo. A suo tempo non vi era nessuna ragione di credere che tale norma potesse giustificare un intervento massiccio della Confederazione. Non vi era l'entità, la necessità e i parametri per valutare la questione. Il popolo e l'Assemblea federale non hanno quindi proceduto ad un controllo di costituzionalità a questo riguardo. La questione è invece divenuta importante con lo stanziamento di crediti di tale entità. L'opposizione si è concentrata proprio sulla legittimità di un intervento diretto dello stato nell'economia e sullo svolgimento dei compiti. L'Assemblea federale, mancando la possibilità del referendum, non ha dovuto porre particolare attenzione agli argomenti dell'opposizione. Tali argomenti sono invece

stati al centro di molti dibattiti pubblici e appare certo che sarebbero stati determinanti nel caso di referendum.

A seguito degli ingenti stanziamenti la norma dell'art. 101 LNA oggi viene a determinare una limitazione importante della libertà di commercio e dei compiti della Confederazione. Ci si trova con dei provvedimenti che non sono stati sottoposti in modo completo al controllo di costituzionalità e che comunque, essendo ritenuti legge, sfuggono al controllo di costituzionalità. Un vero controllo di costituzionalità può venire esercitato solo se sono chiari e prevedibili le componenti e gli effetti delle norme. Si deve considerare violato l'art. 191 CF quando si applica una norma che influisce in modo sostanziale sull'ordinamento costituzionale senza che il legislatore abbia potuto valutare appieno il suo influsso sull'ordinamento costituzionale. Si impone quindi l'inclusione nell'ambito del processo legislativo e del referendum di tutti quei provvedimenti, che comportano una variazione sostanziale dell'entità dei fondi tale da avere effetti decisivi sulle libertà o principi costituzionali che non erano precedentemente percettibili.

L. Ampio uso del Referendum nella Confederazione

Si è motivata la rinuncia a sottoporre la questione al popolo adducendo fra l'altro che a livello di Confederazione non vi è il referendum finanziario.

Il referendum finanziario è conosciuto in molti cantoni. I sistemi politici cantonali differiscono uno dall'altro e non vi è una definizione univoca di referendum finanziario. Una applicazione diretta di concetti da un sistema all'altro appare estremamente difficile. Un tale approccio è comunque impossibile con la Confederazione in quanto a livello federale gioca un ruolo determinante il mancato controllo di costituzionalità da parte dell'autorità giudiziaria.

Visto che, nella Confederazione, il controllo di costituzionalità viene in definitiva anche esercitato dal popolo, si giustifica che il popolo debba avere l'ultima parola su tutte le questioni importanti.

Questa impostazione trova abbondanti appoggi nella Costituzione stessa. L'art 141 CF prevede infatti che anche decreti federali (cap 1 let c) e altri trattati internazionali (art. 141 cap. 2) possano venire sottoposti a voto popolare. Il referendum può quindi estendersi a questioni limitate, pratiche e concrete. Il criterio che vale a livello federale è quello dell'importanza senza porre limite alcuno. Sarebbe contrario a certe costituzioni cantonali il sottoporre al popolo una questione che non rivesta carattere generale. La Costituzione federale invece amplia lo spettro di casi che possono venire sottoposti a referendum e

infatti lascia alla Costituzione e alla legge la possibilità di sottoporre a referendum facoltativo anche decreti federali.

A livello federale si deve certamente propendere per un'estensione, piuttosto che una limitazione, dei diritti popolari. Da questo si può dedurre che, a livello federale, possono venire sottoposti a referendum anche provvedimenti di esclusiva natura finanziaria.

M. Misure organizzative

1. Questioni di sicurezza

La sicurezza è una componente fondamentale dell'aviazione civile. Con la nuova legge si evidenzia ancora di più il ruolo di garante dello stato nei controlli degli aviogetti, infrastrutture e procedure. Il 2 settembre 1998 un velivolo MD-11 della Swissair si schiantava nell'oceano a Halifax causando la morte di 229 persone. Dalle successive indagini è emerso che l'ufficio federale competente aveva autorizzato l'installazione di un sistema di video-games con una procedura veloce.

"However, in the interim, particularly critical questions had arisen regarding the installation and wiring of the IFEN in the Swissair machines, as well as the permission process (or authorising STC) that had been organised in short order. In a special audit by the FAA in the spring of 1999 it was stated, inter alia, that "the wiring of the system was not compatible with the technological design concept of the airplane". It was criticized specifically that the crew did not have the means to switch the system off. No On/OFF switch was designed in and the crew could only remove power by finding and pulling obscurely located circuit breakers (CB's). These CB's were never designed to be used as switches and doing so shortens their life. Use as a switch (i.e. cycling) may also affect their life-saving function of automatically removing power from an overstressed or faulty circuit." (Tim Van Beveren, www.aviationsafetyonline.com, 11.3.2001, allegato 31).

Altre compagnie aeree (Austrian Airlines, Qantas, Alitalia) avevano scartato l'impiego del medesimo sistema. Nel gennaio del 2000 un volo Crossair è caduto al suolo.

Il 14 ottobre 2001 il Consiglio federale, nel presentare gli interventi, aveva rilevato come si ponessero problemi di personale e sicurezza.

"En outre l'OFAC a intensifié son activité de surveillance dans le domaine de l'exploitation et de la technique, pour tenir compte du fait que les employés de Swissair travaillent dans des conditions difficiles et sont soumis à une pression

psychique qu'il convient de ne pas sous-estimer. L'objectif de l'OFAC consiste à garantir le maintien d'une sécurité maximale dans le service aérien."(Allegato 20).

Era in corso la messa in applicazione di un trattato con la Germania per limitare i voli notturni e stavano per essere introdotte nuove regole di avvicinamento. La questione della sicurezza era quindi un tema importante ed è diventato di stretta attualità il 25 novembre 2001 con la caduta di un Jumbolino della Crossair a Zurigo.

Le diverse inchieste non si sono concluse e non si vuole entrare, in questa sede, nel merito di questioni tanto complesse. Appare comunque certo che garantire la sicurezza non è un compito facile e di normale routine.

Il garantire la sicurezza dei voli e degli aeroporti è un compito che ha priorità assoluta. Oltre alle perdite umane una sciagura aerea porta con sé conseguenze economiche per tutto il comparto. Il controllo della sicurezza del traffico aereo è affidata alle autorità.

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 si stava procedendo alla verifica degli apparati di sicurezza e si prospettava un impegno maggiore per possibili attentati. Affidando ai medesimi servizi ulteriori compiti impegnativi si andava a diminuire l'impegno necessario per la prevenzione e tutela della sicurezza.

Proprio su questo tema la frazione UDC alle camere ha chiesto una commissione d'inchiesta:

"Nachdem immer mehr Ungereimtheiten bei der Kontrolle der Swissair durch das BAZL und bei der Konzessionsvergabe bekannt werden, können die unzähligen offenen Fragen nur noch von einer PUK beantwortet werden. Nachdem die Vergabe der Konzession per Ende 2000 seit längerem beanstandet wird, wurden neuerdings Vorwürfe zu personellen Verflechtungen zwischen BAZL und Swissair laut. Die von der SVP bereits mehrmals angesprochene Problematik der Interessenkollision des Bundes als Aufsichts- und Konzessionsbehörde sowie als Aktionär der Fluggesellschaft wird dadurch noch einmal verschärft.

Dazu stellt sich die Frage, ob der Absturz des Crossair-Jumbolino nicht hätte verhindert werden können, wenn auf Bedenken in Bezug auf den Anflug auf die Piste 28 des Flughafens Zürich bei schlechter Sicht eingegangen worden wäre. Auch dieser Vorfall wirft ein schlechtes Licht auf die Bundesbehörden." (Allegato 23).

2. Mancanza di una struttura di gestione e controllo

Da quanto riportato nel messaggio e per quanto è dato di conoscere sembra che la Confederazione non abbia una struttura specifica per gestire e tenere sotto controllo le partecipazioni. La Confederazione detiene una partecipazione del 3% nel SairGroup. Il valore nominale della partecipazione (368000 azioni a Fr. 69) era di Fr. 25.3 Mio. Il valore di borsa ha superato anche i Fr. 150 Mio).

Dal messaggio sembra intendersi che questa partecipazione fosse affidata al DETEC. Il Consiglio federale indica che la Confederazione (messaggio pag. 5) non poteva sapere che, al momento del rinnovo delle concessioni, il gruppo Swissair non aveva le disponibilità finanziarie per garantire i collegamenti. Tale informazione non sembra fosse disponibile neppure successivamente. Si deve dedurre quindi che la Confederazione non sorvegliava in modo particolarmente attento la sua partecipazione nel gruppo Swissair. Sembra inoltre che la Confederazione non fosse neppure informata in merito ad altre questioni importanti come la politica di retribuzioni del management della società. Se ci fosse stata una struttura professionale preposta alla gestione delle partecipazioni si sarebbe certamente seguito attentamente la situazione (e sorvegliato il valore della partecipazione) con controlli e verifiche mensili dell'andamento. Il Consiglio federale avrebbe dovuto avere quindi dati e informazioni costanti per valutare la situazione della società e l'operato del management. Con il nuovo investimento di Fr. 600 Mio la Confederazione si trova ad avere una partecipazione nella nuova compagnia pari al 22% del capitale. Gestire un tale investimento non è cosa da poco.

Ci si chiede evidentemente se un investimento di minoranza di questa entità può venire salvaguardato senza un'apposita e adeguata struttura di gestione e sorveglianza.

Salvo disposizioni legislative contrarie, la partecipazione, basata sulla legge della navigazione aerea, dovrebbe, come quella di Swissair, venire gestita dall'ufficio dell'aviazione. L'ufficio dell'aviazione è il medesimo che deve dare le concessioni e sorvegliare la sicurezza. Si crea un evidente conflitto. Vi sono molti dubbi che l'ufficio possa svolgere il proprio compito e contemporaneamente gestire una partecipazione azionaria di questo genere.

3. Nomina dei responsabili

Il Consiglio federale aveva dato mandato esplorativo a personalità per rappresentarlo nei contatti con l'economia. Il Consiglio federale ha successivamente creato una task force costituita da persone dei diversi dipartimenti interessati. Il Consiglio federale ha definito

chi era competente per la concessione dei crediti e per la corretta destinazione. Con la concessione dei crediti si è concordato per la costituzione e nomina del "Comitato di Pilotaggio".

Il Consiglio federale ha poi designato la persona che doveva rappresentare la Confederazione nel consiglio di amministrazione della nuova compagnia.

La partecipazione nella nuova compagnia ha poi messo in evidenza possibili conflitti con i compiti esistenti. Queste questioni non sono state regolate.

Qui non documentate, ma che rivestono certamente una notevole importanza, sono evidentemente state le trattative che hanno portato agli accordi di partecipazione e alla decisione di stesura (o non stesura) di contratti con gli altri azionisti per il controllo della società.

Si rileva inoltre che il dossier relativo alla costituzione della nuova compagnia sia stato gestito dal Dipartimento federale delle finanze. Tale competenza non si rileva dalla Legge sulla navigazione aerea.

4. Sorveglianza e rapporti

Nonostante l'importanza dell'investimento non sono stati definiti criteri di controllo. Non è stato richiesto un preciso controllo né un rapporto contabile relativo al come sono stati effettivamente utilizzati i fondi.

N. Forte opposizione

La crisi della Swissair ha avuto un'eco importante nell'opinione pubblica specialmente quando è venuto alla luce che, pur di fronte ad una situazione dissestata e grave, ai dirigenti della compagnia continuavano a venir garantite remunerazioni e buoni uscite favolosi.

L'opposizione al salvataggio Swissair è stata forte e intensa. Proveniva da diverse parti e ha visto impegnato l'UDC, importante partito di governo, con forti basi proprio nella regione di Zurigo. Il non intervenire non era basato su informazioni limitate od errate.

All'opposizione erano ben chiare quali fossero le conseguenze negative per la regione e per la Svizzera. La decisione di non procedere era stata presa dopo un ampio dibattito e un preciso mandato dei delegati, come si rileva dalla relazione del presidente dell'UDC

svizzera, Ueli Maurer, in occasione dell'assemblea dei delegati UDC del 20 ottobre 2001 tenutasi a Friburgo.

"Unsere Partei erachtet die Garantie von weltweiten Verbindungen im Flugverkehr im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz als vordringliches Anliegen. Was wir brauchen, sind funktionierende Verbindungen zu den wichtigsten Destinationen der Welt, für Passagiere wie für Fracht. Nicht zwingend erforderlich ist hingegen eine eigene, nationale Fluggesellschaft, obwohl dies natürlich viele Vorteile mit sich bringen würde, angefangen bei den rund 20'000 Arbeitsplätzen im Flugverkehr und mindestens so vielen bei den Zulieferern bis zur Festlegung der Destinationen und der Fahrpläne.

Bereits heute kann man von Zürich aus die meisten Länder auch mit ausländischen Fluglinien anfliegen. Der Flugverkehr findet dort statt, wo Nachfrage besteht und das Geld zum Fliegen vorhanden ist. Und solange aus der Schweiz und in die Schweiz geflogen wird, werden die Flughäfen bedient. Direkte Verbindungen zu den weltweit wichtigsten Destinationen werden gewährleistet sein. Die Frage, ob auch ohne Umzusteigen in jede Ecke der Welt geflogen werden muss, ist momentan angesichts der Finanzlage nicht von zentraler Bedeutung.

Der Bund muss - und darf - also keine nationale Fluggesellschaft erhalten oder aufbauen, aber er hat für Rahmenbedingungen zu sorgen, die einen Flugverkehr ermöglichen. Er hat dazu die Aufsichtspflicht und erteilt Konzessionen. Wenn sich der Bund erneut als Grossaktionär einer Fluggesellschaft selbst beaufsichtigen müsste, würde er wiederum in einen Interessenkonflikt geraten."(Allegato 15)

O. Perplessità e sconcerto relativamente alla procedura

La decisione di non sottoporre a referendum i provvedimenti ha suscitato una diffusa incomprendione nella popolazione che ha trovato ampio spazio nei media:

"Questa procedura non mi ha lasciato soltanto perplesso ma anche sgomento. Come si può parlare di democrazia diretta, o semi-diretta, e poi vedere una cosa simile. Il popolo svizzero è chiamato a dare la sua opinione su quasi tutto, dall'abolizione eventuale dell'esercito alle nuove tasse, e su una cosa così importante ci si accorge che rimane muto. Anche se tutto è perfettamente legale, siamo in uno Stato di diritto, bisognerebbe riflettere su questa procedura. Se si continua così si svuoterà la

democrazia diretta di credibilità."(Prof. Ernesto Weibel, Università di Neuchâtel, Intervista sul Corriere del Ticino del 28.12.2001, pag. 5, allegato 3)

Anche all'interno dell'Assemblea federale la procedura, e in particolare l'agire del Consiglio federale, ha destato non poche perplessità:

Frey Claude (R, NE): "Ainsi, nous y voilà, nous ne pouvons pas tomber plus bas! Nous sommes un Parlement fantoche. Nous sommes devenus une Chambre d'enregistrement. Et cet après-midi, nous allons faire semblant d'examiner un arrêté fédéral. Nous allons faire semblant d'utiliser le frein aux dépenses; mais il n'y a plus de frein. Bref, nous allons jouer au monopoly. Avec une différence, c'est que les milliards ne sont pas un papier du monopoly; ce sont des milliards de francs qui seront pris en particulier aux contribuables."(BO 2001 N 1476)

Mugny Patrice (G, GE): " C'est également une farce démocratique parce que, comme d'autres l'ont dit, il n'y a rien à décider aujourd'hui. Tout a déjà été décidé. Pourtant, 60 conseillers avaient demandé une session extraordinaire en septembre dernier." (BO 2001 N 1481)

La procedura ha mortificato le prerogative del popolo e dell'Assemblea federale. Un tale procedere sembra nuovamente possibile. Da più parti si sollecita un cambiamento delle regole.

"Pour prévenir d'autres cas similaires, la commission envisage de revoir les compétences de la délégation des finances dans la nouvelle loi sur le Parlement, déjà adoptée par le National. Il s'agirait de limiter le montant des crédits urgents auxquels elle peut donner son aval. " (Commissione delle finanze del Consiglio degli stati, 6.11.2001, allegato 22)

Era prevedibile che vi sarebbero state profonde conseguenze istituzionali con l'avvio di un impegnativo processo di revisione delle procedure.

P. Importanti interessi privati in gioco

Sia la Swissair che la Crossair sono società private e quotate in borsa.

L'intervento di salvataggio di un'impresa privata non poteva che avere influssi su importanti interessi in gioco.

1. Legami personali e responsabilità degli amministratori

Nell'ultima assemblea della Swissair non era stato dato scarico agli amministratori. Era in corso un'indagine contabile per verificare eventuali responsabilità nel dissesto finanziario. Alcune persone nel Consiglio di amministrazione di Swissair rappresentavano importanti gruppi finanziari. Nel passato questi gruppi avevano approfittato delle importanti relazioni con Swissair. Si ipotizzava che, oltre ad una responsabilità personale, vi dovesse essere una responsabilità diretta dei gruppi interessati come rileva anche il Financial Times Deutschland del 10 ottobre:

"Mehr als 60 Banken, darunter auch die Deutsche Bank, die Commerzbank und die Citibank, planen nach einem Bericht der britischen Zeitung "The Sunday Times" eine Klage gegen UBS und CS. Sie seien erobst, dass sie im Vorfeld nicht über die Rettungsaktion der beiden Schweizer Institute konsultiert wurden. Zudem werfen sie UBS und CS vor, als Einzige von der Übernahme der Swissair profitiert zu haben.

...

Zu enge Verbindungen zwischen CS und Swissair macht auch ein ehemaliger Analyst der Bank für seine Kündigung im Sommer 2000 verantwortlich. Christopher Chandiramani hatte schon im Juli 2000 bei der Fluggesellschaft eine "Management- und Finanzkrise" vorausgesehen. Die Verluste schätzte er zum Jahresende 2000 auf bis zu 1 Mrd. Franken. Kurz nach dieser Veröffentlichung musste Chandiramani, ein langjähriger Mitarbeiter, die Bank verlassen. Er ging gerichtlich gegen die nach seiner Ansicht unbegründete Kündigung vor. "Die Bank wollte die schlechten Nachrichten verschleiern", sagte er letzte Woche unter Hinweis auf die Doppelrolle von Mühlemann". (Allegato 28).

Diverse persone che erano amministratori di Swissair erano anche amministratori del Credit Suisse o di UBS. L'ex CEO di Swissair Philippe Bruggisser era stato fino a giugno 2001 membro del consiglio di amministrazione del Credit Suisse. Lukas Mühlemann presidente del Credit Suisse era nel consiglio di amministratore di Swissair. (Allegato 29).

2. Interessi economici diretti

Il blocco dei voli aveva dato adito a molte rimostranze. Molti clienti avevano provveduto alla chiusura delle loro relazioni d'affari con Credit Suisse e UBS (per UBS il presidente ha stimato la perdita in ca. Fr. 350 Mio). L'intervento della Confederazione e la ripresa dei

voli aveva calmato l'opinione pubblica, e si erano evitate ulteriori perdite finanziarie e di immagine per le banche.

Con il prosieguo dell'attività venivano tacitati molti impegni correnti e quindi gli amministratori eventualmente ritenuti responsabili si sarebbero trovati con minor cause di risarcimento.

Appare lecito ritenere che importanti gruppi bancari fossero al contempo creditori di diverse società del gruppo Swissair. Come ha confermato il commissario provvisorio del concordato i crediti concessi dalla Confederazione avrebbero permesso il pagamento degli stipendi e altri crediti privilegiati (assicurazioni sociali). I beni di Swissair sarebbero andati in misura minore a coprire i crediti privilegiati e sarebbero andati quindi a beneficio degli altri creditori.

Dal rapporto del commissario provvisorio del concordato Swissair del 28 ottobre 2001:

"Nutzniesser werden voraussichtlich auch die Gläubiger der sich in provisorischer Nachlassstundung befindlichen Gesellschaften sein. Vermutlich werden sich die privilegierten Forderungen (Mitarbeiterlöhne, Sozialpläne) vermindern, da ein Teil der Mitarbeiter der Swissair Group neue Anstellungen finden wird. Die bei den einzelnen Gesellschaften vorhandenen Aktiven würden durch die Verminderung der privilegierten Forderungen den übrigen Gläubigern in grösserem Umfang zukommen." (Allegato 25).

L'intervento della Confederazione permetteva di far fronte a tanti altri impegni correnti (leasing, affitti, pagamento interessi). Una riduzione del comparto aviazione avrebbe messo in crisi altre società con effetti a catena con potenziali importanti perdite per le banche particolarmente esposte nella regione.

Credit Suisse e UBS avevano acquisito una partecipazione importante in Crossair e si erano impegnate a ristrutturare questa società. La mancata partecipazione della Confederazione avrebbe fatto diminuire il valore della partecipazione in Crossair e reso necessario un loro maggior intervento e una loro maggior esposizione al rischio.

La Confederazione aveva di fatto investito nella ristrutturazione oltre Fr. 2 Mia. Solo Fr. 600 Mio venivano però computati come capitale e quindi si trovava una partecipazione certamente ridotta rispetto agli sforzi finanziari.

Si chiedeva da diverse parti che fosse riconosciuto questo aspetto. David Eugen (C, SG) ha pure formulato una proposta di modifica del decreto:

"Art. 3a L'investissement préalable de la Confédération destiné à assurer les droits de trafic permettant de poursuivre l'exploitation des vols doit être compensé par une participation supplémentaire équitable au capital-actions de Crossair."(BO 2001 E 743)

Gli altri azionisti e quindi anche il Credit Suisse si sono trovati, a parità di investimenti, con una quota più importante del capitale azionario e dei diritti di voto di Crossair.

3. Influenze nel processo decisionale

Diverse personalità che rivestivano ruoli importanti nella ristrutturazione di Swissair erano membri di spicco del Credit Suisse. Ulrich Bremi a cui il Consiglio federale aveva dato il suo appoggio per preparare un gruppo per la ristrutturazione era presidente del "Beirat" del Credit Suisse. Reiner E. Gut, membro del "Steuerungsausschusses" è presidente onorario del Credit Suisse e membro del "Beirat".

Müller Erich, presidente della Delegazione finanze, che ha approvato la concessione dei fondi è anche membro del "Beirat" del Credit Suisse.

Il notevole influsso sulle decisioni da parte del Credit Suisse si rileva anche dall'intervento agli Stati da parte del Consigliere federale Villiger:

"Wir standen vor einer "digitalen Situation" - ich muss das vor allem auch Herrn Merz sagen -: Swissair Ja oder Nein, Crash oder Rettungsversuch. Wir haben keine andere Wahl gehabt, das ist immer noch meine Überzeugung. Der Crash hätte enorme Dominoeffekte zur Folge gehabt. Die volkswirtschaftliche Abteilung der Credit Suisse Group gelangte in einer ökonomischen Studie zum Schluss, dass ein Crash das BIP der Schweiz um etwa 2,4 Prozent reduziert hätte, und das bedeutet eine scharfe Rezession. Ich kann es nicht im Detail nachrechnen, aber es ist so: 35000 Arbeitsplätze und Know-how wären für immer weg gewesen, alles das hätte es gegeben. Natürlich, Herr Merz, hätte es eine Alternative dazu gegeben. Auch das Crash-Szenario hätte begleitet werden können und begleitet werden müssen. Wir hatten aber nicht die Zeit, dieses Szenario mit der gleichen Sorgfalt zu verfolgen, weil wir die Ressourcen einfach nicht zur Verfügung hatten."(BO 2001 E 737)

Lo studio citato dal Consigliere federale Villiger è intitolato "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen möglicher Entwicklungen um eine Schweizerische Airline" data dell'11 ottobre 2001 ed è edito dal Credit Suisse Economic Reserch & Consulting (Allegato 26). Nel messaggi del Consiglio federale (pag. 9) non si fa alcun accenno ad un possibile rallentamento dell'economia nazionale pari al 2.4%. Si tende inoltre a sottolineare la buona situazione nel mercato del lavoro con un tasso di disoccupazione (1.7%) fra i più bassi mai registrati.

Lo studio ha avuto una rilevanza notevole nella decisione del Consiglio federale. Si imporrebbe una valutazione approfondita sulla scientificità dello stesso. Da un'analisi molto veloce traspare un'assoluta mancanza di realismo.

"Die von uns ermittelten Grössenordnungen der Arbeitsplatzverluste und der damit einhergehenden Wachstums- bzw. Wertschöpfungseinbussen sind in beiden Szenarien Resultat eine komparativ statischen Betrachtungsweise. Sie liegen daher am oberen Rand der möglichen volkswirtschaftlichen Schäden, denn unberücksichtigt bleiben allfällige Wiederbeschäftigungsmöglichkeiten der freigesetzten Arbeitnehmer." (Pag. 2)

Nello scenario 2 si ipotizza che nessuna persona, delle 50000 che perdono il lavoro, ritroveranno nell'arco di 200 giorni un lavoro sostitutivo. Il tasso di disoccupazione nella regione di Zurigo era ai minimi e la richiesta di personale era molto forte. Durante il mese di novembre la Swissair si è trovata confrontata con un esodo di personale che le impediva di mantenere i voli e le attività, tanto che si è istituito un premio del 10% del salario per il personale che fosse rimasto.

Nello studio stesso si indica inoltre che l'analisi sul turismo è speculativa.

"Prognosen über Ausmass der Einbrücke bei den Übernachtungen sind natürlich im gegenwärtigen Zeitpunkt sehr spekulativ." (pag. 8)

Anche per il calcolo delle conseguenze sull'indotto sembra si sia escluso qualsiasi trasferimento dei passeggeri verso altre compagnie.

I calcoli relativi all'impatto congiunturale e alle ripercussioni sulle finanze federali, compresi i contributi disoccupazione, si riferiscono quindi ad una situazione praticamente irrealizzabile. Lo scenario 2, come diceva la premessa dello studio, è un ipotesi sul possibile impatto massimo negativo. La conclusione è però di tono totalmente diverso.

"Fazit: Lassen sich die 2 Milliarden Franken, welche der Bund zur Verfügung stellt, auch rein ökonomisch rechtfertigen? Wir meinen ja: Ohne dieses Engagement tritt

das Szenario 2 ein, das ist zusätzlichen Wertschöpfungseinbussen von rund 7 Milliarden Franken verbunden ist (Differenz der gesamten Wachstumseinbussen in Szenario 2 gegenüber Szenario 1".

Si afferma chiaramente che il mancato intervento della Confederazione avrà le conseguenze elencate nello scenario 2. Una tale conclusione non è avvalorata neppure dal contenuto dello studio stesso. Appare quindi necessario chiedersi se lo studio non sia stato redatto in tal modo allo scopo d'essere sottoposto alle autorità federali per avvalorare propri interessi.

4. Cattivi risultati per i gruppi bancari

Fino a fine settembre si pensava che la situazione finanziaria del Credit Suisse fosse perfettamente florida. Con il passare del tempo si rileva invece che il gruppo sta attraversando una fase di crisi.

"On Sept. 25, Credit Suisse Group Chief Executive Lukas Mühlemann made a brave gesture. Two weeks after terrorists destroyed the World Trade Center, the Zurich bank went ahead with plans to list on the New York Stock Exchange, the first foreign bank to do so after the attack, which shuttered U.S. markets for four days. The message: A world-class financial institution, with \$686 billion in assets, was still confident in itself and the markets, despite the tragedy and its dreadful ramifications. Two weeks later, Credit Suisse sent a very different message. On Oct. 9, Mühlemann warned investors that the bank had lost \$180 million in the third quarter--a huge comedown from its \$960 million profit in the same period last year. (Final figures come out Nov. 20.) It's not just CSG's controversial investment bank, Credit Suisse First Boston, that's spilling red ink. Plunging world stock prices triggered a \$240 million loss on its 5%-plus stake in insurer Swiss Life and hurt profits at its insurance unit, Winterthur. On top of that, CSG will take a \$120 million loan-loss charge due to the collapse of SAirGroup, Swissair's parent. The numbers from Credit Suisse's homeland were so grim that the \$120 million third-quarter loss at CSFB gleaned little notice". (Business Week del 29 ottobre 200, allegato 301).

A fine gennaio inoltre il Credit Suisse annunciava pesanti perdite (nell'ordine degli Fr. 800 Mio) per il quarto trimestre 2002.

Dopo il blocco dei voli, da più parti sono state chieste le dimissioni dei dirigenti dei grandi gruppi bancari. Cattivi risultati, peggiorati dalla crisi Swissair e da richieste di corresponsabilità, non possono che indurre gli azionisti a rimettere in discussione i vertici

aziendali. Vi era quindi un possibile interesse personale della dirigenza a vedere intervenire la Confederazione.

VI. Competenza dell'assemblea federale

Da un certo tempo una delle priorità della politica federale (fissata dal popolo) è quella del risanamento delle finanze federali tramite una limitazione delle uscite. Il paese è continuamente confrontato con situazioni in cui sarebbe auspicabile un intervento dello stato. Le emergenze si susseguono e in un modo o in un altro la Confederazione i Cantoni e i Comuni si trovano a dover intervenire. Non vi sono purtroppo sufficienti mezzi finanziari per rispondere in modo adeguato a tutte le sollecitazioni. Quando la necessità è impellente non rimane altro che aumentare il debito pubblico. Il crescente indebitamento mette però in grave pericolo la stabilità finanziaria del paese e ipotoca in maniera determinante l'avvenire e la possibilità di decidere per le nuove generazioni. Nel futuro la Confederazione potrebbe trovarsi a dover far fronte a situazioni ben più gravi senza più i necessari mezzi di manovra.

Di fronte a questa prospettiva e alla continua sollecitazione a spendere si sono ancorati certi provvedimenti direttamente nella costituzione.

L'obiettivo del pareggio di bilancio è fissato nell'art. 12 delle disposizioni transitorie CF.

"2 La maggiore uscita dell'esercizio 1999 non può superare i 5 miliardi di franchi e quella dell'esercizio 2000 i 2.5 miliardi di franchi; per l'esercizio 2001, essa non può superare il 2 per cento delle entrate"

Nel messaggio (pag. 40) non si esclude per il 2001 il superamento di questo (2% = 940 Mio.) In questo caso si impongono degli immediati risparmi secondo una procedura specificata nelle norme transitorie.

"6 Se gli obiettivi fissati nel capoverso 2 non sono raggiunti, il Consiglio federale stabilisce l'importo supplementare che deve essere risparmiato. A tal fine:

- a. decide i risparmi supplementari di sua competenza;*
- b. propone all'Assemblea federale le modifiche di leggi necessarie per la realizzazione di risparmi supplementari.*

7 Il Consiglio federale fissa l'importo totale dei risparmi supplementari in modo che gli obiettivi siano raggiunti con un ritardo massimo di due anni. I risparmi si applicano tanto alle prestazioni in favore di terzi quanto al settore proprio della

Confederazione.

8 Le Camere federali decidono in merito alle proposte del Consiglio federale durante la stessa sessione e pongono in vigore la loro decisione conformemente all'art. 165 della Costituzione federale; esse sono vincolate dall'importo di risparmio fissato dal Consiglio federale conformemente al capoverso 6"

La limitazione delle maggiori uscite avviene quindi tramite risparmi forzati che devono venire decisi con leggi urgenti e di conseguenza con una sensibile limitazione dell'intervento popolare. La discrezionalità delle Camere è altresì ridotta dal limite di risparmio fissato dal Consiglio federale.

Decidendo di concedere i prestiti alla Swissair il Consiglio federale ha messo in moto un meccanismo che prevede la limitazione delle spese. Ha quindi fissato egli stesso le priorità di spesa che appartengono alle camere e al popolo.

Per contenere la crescita delle uscite si è ancorato nella Costituzione federale il principio secondo cui per la concessione di nuove spese si richiede la maggioranza qualificata delle camere.

CF "Art. 159 Quorum e maggioranza richiesta

1 Le Camere deliberano validamente se è presente la maggioranza dei loro membri.

2 Nelle due Camere e nell'Assemblea federale plenaria decide la maggioranza dei votanti.

3 Richiedono tuttavia il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera:

a. la dichiarazione dell'urgenza di leggi federali;

b. le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.

4 L'Assemblea federale può adattare questi importi al rincaro mediante ordinanza."

A. Decisione del Consiglio federale

I crediti/prestiti alla Swissair sono stati concessi e liberati in via urgente e definitiva (con relativo impegno contrattuale) direttamente dal Consiglio federale e con l'approvazione della Delegazione finanze.

L'Assemblea federale si è successivamente pronunciata a favore della concessione dei crediti. Un'eventuale opposizione dell'Assemblea federale non avrebbe in nessun modo potuto permettere alla Confederazione di riprendere possesso dei fondi liberati e concessi a una società in fallimento. L'eventuale opposizione al credito di Fr. 600 Mio avrebbe potuto mettere a repentaglio il progetto e gli investimenti già disposti.

La decisione del Consiglio federale si fonda sull'art. 18 della Legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC):

Art. 18 Aggiunte urgenti

1 Il Consiglio federale può ordinare una spesa non o insufficientemente coperta da credito di pagamento ma indifferibile, anche prima che l'Assemblea federale abbia stanziato il credito aggiuntivo. Se possibile, domanda previamente il consenso della Delegazione delle finanze delle Camere federali.

2 Il Consiglio federale sottopone tali spese urgenti all'approvazione dell'Assemblea federale con la successiva aggiunta al bilancio oppure, se ciò non fosse più possibile, con il consuntivo.

Il Consiglio federale ha ritenuto, sulla base della competenza urgenti, di venir meno alle disposizioni della Costituzione che richiedevano per questa spesa la maggioranza qualificata delle camere. Il senso dell'art. 159 cap. 2 b. della CF propende per una limitazione rigorosa dell'art. 18. La norma della Costituzione, introdotta successivamente alla competenza dell'art. 18, vuole infatti rendere più difficile e non certamente più celere e meno approfondita la concessione di tali crediti.

- Ci si assicura che ingenti spese siano condivise da un'ampia maggioranza e si assume quindi che queste siano veramente nell'interesse generale della nazione.
- Tali e delibere non possono venire fatte da poche persone e in un parlamento parzialmente assente. Le spese devono venire analizzate attentamente.

Si sottintende che tali ingenti spese non possano venire deliberate con una procedura sommario e senza il concorso di tutto il parlamento.

L'art. 18 della legge sulle finanze si rende necessario in quanto è impossibile prevedere in anticipo tutti i bisogni. Per ogni spesa si necessita di un'autorizzazione da parte dell'Assemblea federale. Mancando tale autorizzazione una spesa non può venire effettuata. Si dovrebbe quindi per tutte le esigenze non previste convocare l'Assemblea federale. Laddove non vi è motivo di convocare l'Assemblea federale decide quindi il Consiglio federale.

La questione era urgente e importante. L'Assemblea federale si è quindi autoconvocata. Le date della sessione erano state fissate ben sapendo quale fosse la situazione contingente. Due importanti gruppi parlamentari avevano sollecitato il Consiglio federale a presentare una legge apposita e, se necessario, con la clausola d'urgenza. Alcuni parlamentari hanno evidenziato dubbi sul fatto che l'Assemblea si sia stabilita non in urgenza per dar modo al Consiglio federale di decidere liberamente. Si può però ritenere che si sia voluto attendere per dar modo al Consiglio federale di preparare e sottoporre una proposta organica.

La questione era complessa, gli interessi in gioco molteplici, i rischi di un possibile investimento fallimentare erano evidenti. L'importo andava oltre qualsiasi limite di competenza e metteva in pericolo gli sforzi di risparmio voluti dal popolo.

L'art. 18 LFC deve intendersi come competenza sussidiaria laddove l'Assemblea federale non interviene sulla questione. L'Assemblea federale si era già convocata con l'intenzione di dibattere a fondo la questione. La data della sessione era stata fissata ben sapendo quale fosse la situazione contingente. Al 20 ottobre, la situazione non era sostanzialmente mutata rispetto ad inizio ottobre. Non si ritiene che il Consiglio federale potesse nel caso in esame sulla base dell'art. 18 LFC prevaricare la competenza dell'Assemblea federale. Tutt'al più avrebbe potuto sollecitare una convocazione anticipata delle Camere federali e doveva invece far in modo da preservare la situazione in attesa della delibera delle camere federali.

È normale, per qualsiasi transazione o ristrutturazione societaria, attendere le delibere definitive da parte delle relative assemblee. I Consigli d'amministrazione preparano gli accordi e questi devono venire ratificati dai rispettivi organi decisionali. Erano in corso i preparativi per formare il nuovo consiglio di amministrazione e per definire i piani operativi per la nuova società. Il progetto non poteva dirsi comunque approvato in via definitiva. Si doveva attendere l'assemblea Crossair fissata per inizio dicembre e mancava il voto del Canton Zurigo. Anche per le grandi operazioni di acquisizione di aziende trascorrono mesi dal momento in cui viene presa la decisione fino all'operatività giuridica della fusione. Si devono attendere le approvazioni dalle autorità della concorrenza. Vi è poi la fase indispensabile di "due diligence". Una volta prese le decisioni di massima è necessario verificare nei dettagli se la situazione contabile e legale sono quelle prospettate. Una volta chiusa la "due diligence" e avuto il via dalle autorità la questione viene sottoposta alle assemblee.

Se in questo periodo di transizione vi sono problemi di liquidità si chiede una moratoria e si predispongono crediti ponte sulla scorta di garanzie. Il Consiglio federale aveva già messo a disposizione Fr. 450 Mio. L'importo, equivalente alla cifra d'affari per un mese, andava certamente oltre i bisogni di liquidità. La medesima situazione la stanno vivendo importanti compagnie negli Stati Uniti. È nell'interesse stesso dei creditori non lasciare cadere l'attività ma procedere gradualmente. Come ha rilevato il commissario provvisorio di concordato, la liquidazione per via concordataria offriva maggiori possibilità di recupero che non il fallimento.

Il Consiglio federale è dell'opinione che fosse indispensabile agire immediatamente escludendo l'Assemblea federale. Questa opinione non può essere condivisa in quanto, anche da un profilo manageriale, appariva perfettamente corretto e logico subordinare la partecipazione finanziaria della Confederazione all'approvazione da parte dell'Assemblea federale.

A fine ottobre una buona parte dei voli europei erano già passati a Crossair. Appariva come del tutto possibile e anche nell'interesse dei creditori mettere in atto misure temporanee nell'attesa di una delibera definitiva delle Camere federali.

Fino al 29 settembre, sulla base di informazioni societarie, il Consiglio federale escludeva un intervento per far fronte a bisogni di liquidità. Il 1 ottobre 2001 il Consiglio federale, dando il nulla-osta al piano di ristrutturazione, sottolineava che si attendeva da parte delle banche, nuove azioniste di maggioranza di Crossair, la massima attenzione affinché la messa in liquidazione di Swissair non causasse blocchi al traffico aereo. L'intervento di Fr. 450 Mio da parte della Confederazione non si sarebbe reso necessario, almeno in questi tempi e termini se le banche avessero assicurato la dovuta attenzione. Il Consiglio federale riteneva, sempre sulla scorta di informazioni societarie, che per il 28 ottobre sarebbe stato effettuato il passaggio alla nuova compagnia e che quindi si esaurisse il proprio intervento. Solo pochi giorni dopo il Consiglio federale si vede costretto a cambiare di nuovo opinione e dispone altri crediti per Fr. 1 Mia.

La situazione si è evoluta in modo tale che, a distanza di pochi giorni, la maggior parte degli impegni di ristrutturazione, in un primo tempo a carico di privati, sono stati posti a carico della Confederazione. Visti i numerosi errori è lecito chiedersi se il Consiglio federale sia stato messo in possesso dei dati nei modi dovuti o se non vi siano state negligenze. Specialmente alla luce del contenuto e delle conclusioni dello studio del Credit Suisse appare doveroso dubitare che vi possa essere stata una certa tendenziosità nella

presentazione dei dati e si sia voluto in tal modo influenzare, in modo forse poco corretto, le decisioni del Consiglio federale.

L'influenza dei grossi gruppi economici sulla politica è un tema d'attualità non solo in Svizzera. La successione di errori e gli evidenti interessi privati in gioco sono stati certamente uno dei motivi che hanno spinto i deputati a convocare l'Assemblea federale in sessione straordinaria. L'intervento dell'Assemblea federale doveva intendersi anche come limite oltre il quale il Consiglio federale non potesse agire.

Per i diversi motivi qui esposti si ritiene che il Consiglio federale non avrebbe dovuto e potuto far sue le prerogative dell'Assemblea federale.

B. Decisione della delegazione finanze

Conformemente all'art. 18 LFC la Delegazione finanze si è pure pronunciata per la concessione dei crediti da parte del Consiglio federale.

La Delegazione finanze avrebbe potuto esprimere parere negativo e quindi bloccare la liberazione dei crediti.

La Delegazione è un organo particolare.

"Les deux commissions créent un organe commun, la Délégation des finances, à laquelle elles délèguent chacune trois membres, conformément à l'art. 49 al. 1 LRC. La Délégation des finances assure un contrôle étroit de la gestion des ressources fédérales (art. 60 al. 1 LRC). Pour ce faire, elle a le droit d'obtenir des services administratifs toutes les informations nécessaires et peut consulter tous les dossier de l'administration qui touchent aux finances fédérales" (Droit constitutionnel suisse, vol I, Auer/Malinverni/Hottelier, 2000, pag. 403)

La Delegazione finanze aveva in questo caso il compito di valutare attentamente la questione. Poteva avere accesso a tutte le informazioni. Oltre ad una valutazione di merito doveva anche verificare se fosse giusto concedere tali crediti in via d'urgenza. Si trattava quindi di una decisione molto importante che ha certamente richiesto un'approfondita valutazione e discussione.

Come si è potuto rilevare dal dibattito parlamentare si è posta una situazione di conflitto d'interesse.

"Müller Erich (R, ZH): Ich darf Ihnen als Präsident der Finanzdelegation darlegen, wie in der Finanzdelegation die Entscheidungsfindung bezüglich der Gewährung von finanziellen Mitteln für die Bewältigung des Swissair-Debakels stattfand, welche Unterlagen vorlagen, welche Abklärungen und Überlegungen gemacht wurden und welche Bedingungen wir an unsere Entscheide knüpfen. Aber vorweg möchte ich eine persönliche Erklärung abgeben. Ich bin Mitglied des Beirates der Credit Suisse. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob deshalb nicht ein Interessenkonflikt mit meiner Funktion als Präsident der Finanzdelegation bestünde. Für mich bestand zu keinem Zeitpunkt eine Interessenkollision. Zu Beginn der entscheidenden Sitzung klärte die Finanzdelegation in meiner Abwesenheit diese Frage ab und kam zum Schluss, dass kein Ausstandsgrund bestand. Sie legte mir jedoch nahe, mich bei der Abstimmung der Stimme zu enthalten, um keinerlei Vorwürfe bezüglich einer Interessenkollision aufkommen zu lassen. Ich habe diesem Wunsch entsprochen und mich bei der Abstimmung der Stimme enthalten." (BO 2001 N 1474)

Il sig. Müller Erich, presidente della Delegazione finanze era quindi al tempo stesso membro del "Beirat" del Credit Suisse.

Le istituzioni svizzere si fondano sul principio della milizia. I parlamentari e i membri delle delegazioni non sono occupati a tempo pieno. Parallelamente svolgono la propria attività spesso di consulenza. Questa posizione e questo legame con la realtà vengono spesso indicati come fattori positivi, di concretezza, della politica svizzera. In un tale sistema si pongono più questioni di conflitto d'interessi. La legge sull'organizzazione dell'Assemblea federale richiede che i vari mandati vengano resi pubblici e che i membri delle commissioni segnalino se sussistono possibili conflitti di interesse.

Nel rapporto del gruppo Credit Suisse viene data enfasi ai membri del "Beirat". Questo organismo viene messo in evidenza accanto al Consiglio di amministrazione e al management direttivo. Il Credit Suisse è uno dei gruppi finanziari più importanti al mondo. Sono membri del "Beirat" del Credit Suisse tutta una serie di importanti personalità. Vi è una forte impressione che queste persone possano determinare le decisioni del gruppo. La remunerazione è certamente in un qualche modo influenzata dai risultati finanziari del gruppo. Si può presumere quindi che i membri condividano l'agire della società in quanto da loro stessi in parte determinato. È normale che apprezzino ciò che favorisce la società e avversino quanto può esserle negativo. Non è spiegato esattamente come funzioni questa entità del Credit Suisse. Dal rapporto aziendale del Credit Suisse si rileva comunque:

"Der Schweizerische und der Internationale Beirat befassen sich mit wichtigen Themen rund um die Geschäftstätigkeit der Credit Suisse Group. Die Beiräte sind nicht in die Führung des Unternehmens involviert. Sie beraten das Management in strategischen, operativen und organisatorischen Fragen." (GESCHÄFTSBERICHT 2000/2001 TEIL VI, pag. 125, allegato 29)

I consulenti si possono quindi occupare di temi operativi. Appare lecito ritenere che il Sig. E. Müller abbia avuto contatti o discussioni con gli amministratori del Credit Suisse in merito alla Swissair. I membri del "Beirat" vengono scelti proprio per la loro prominenza e per la possibilità di avere accesso a informazioni e competenze ai massimi livelli. Essendo membro di spicco del parlamento svizzero e della commissione finanze e della Delegazione finanze era evidente che il suo parere sulla questione dovesse avere un peso importante nelle decisioni del Credit Suisse. Nel rapporto del Credit Suisse il Sig. E. Müller viene indicato non a caso come membro del Consiglio nazionale.

La decisione di concedere i crediti a Swissair va evidentemente a favorire il Credit Suisse. Questi detiene una parte consistente del pacchetto azionario di Crossair. Accettando i crediti Swissair si è impegnata a trasferire voli e concessioni alla Crossair con evidenti vantaggi per questa e per l'azionista. Il mancato intervento della Confederazione avrebbe messo in dubbio il piano di salvataggio e messo in discussione il futuro di Crossair con una caduta dei valori di borsa. Il Credit Suisse aveva linee di credito verso il gruppo Swissair. La continuazione dei voli permetteva a diverse società del gruppo di far fronte ai propri impegni. Il Credit Suisse e il suo management erano poi confrontati con il pericolo di cause di co-responsabilità da parte di finanziatori, azionisti, creditori, personale e passeggeri di Swissair. L'intervento della Confederazione ha permesso di continuare i voli. Oltre ad evitare danni finanziari si sono contenuti i danni di immagine che avevano portato molti investitori a chiudere le relazioni con Credit Suisse.

Appare legittimo ritenere che il sig. E. Müller potesse essere prevenuto sulla questione e non potesse decidere con totale libero arbitrio.

Ritenuto che vi fosse una possibile prevenzione, si tratta di verificare se vi era necessità di ricusarsi. La concessione dei crediti non era una norma di carattere generale. I fondi venivano messi a disposizione di una ben precisa entità. La Delegazione finanze non dava il suo assenso ad una questione generale ma ad un preciso progetto che andava a favorire direttamente certe società.

Alla Delegazione finanze spettava pure il compito di verificare il corretto procedere costituzionale. Doveva infatti verificare se vi fossero i presupposti per prevaricare le competenze dell'Assemblea federale già chiamata in sessione straordinaria per deliberare su una questione che avrebbe richiesto la maggioranza qualificata delle camere. La Delegazione finanze veniva a svolgere in questo particolare frangente una funzione del tutto simile a quella di una massima istanza giudiziaria. La Delegazione si trovava a dover decidere in breve tempo su una questione di importanza nazionale e che vedeva impegnate Consiglio federale e Assemblea federale. Una tale decisione non chiama in causa solo aspetti concreti del caso specifico ma anche tutta una serie di aspetti relativi al funzionamento delle istituzioni stesse. Appare doveroso ritenere che ad una tale istanza si applichino, per quanto concerne la rikusazione, i medesimi stretti criteri applicabili agli alti funzionari della Confederazione (Consiglio Federale, Tribunale Federale).

I membri della Delegazione finanze hanno accesso a tutte le informazioni dell'amministrazione. Le persone assumono quindi un ruolo simile a quello di funzionari dell'amministrazione. I membri della Delegazione finanze possono venire in possesso di informazioni riservate. Il presidente della Delegazione finanze era tenuto a conoscere a fondo la documentazione e le informazioni a disposizione dell'amministrazione. La Confederazione era azionista di Swissair, aveva rifiutato lo scarico agli amministratori, stava finanziando un'indagine contabile che poteva rilevare responsabilità con conseguenze anche per il Credit Suisse. Nel conferire, come consulente, con i vertici del Credit Suisse era possibile che trapelassero o che venissero comunicate informazioni utili alla controparte. Si imponeva un'applicazione rigida delle norme sulla rikusazione.

I motivi di ricusa sussistono quando vi è il dubbio che vi possa essere una limitazione nel libero apprezzamento. Per doversi rikusare non si necessita che vi sia un interesse concreto ed effettivo. La ricusa non significa neppure che la persona abbia commesso o fosse intenzionato a commettere qualcosa di improprio. La rikusazione è una garanzia per il buon funzionamento per le istituzioni. La rikusazione è anche una garanzia per le persone che si possono trovare confrontati con situazioni che potrebbero mettere in discussione il loro operato pubblico e privato. In questi casi essi hanno l'obbligo di sottrarsi al processo decisionale e quindi possono in tal modo vedere tutelata la propria immagine e integrità.

Dati i motivi di ricasazione la persona deve di regola astenersi da qualsiasi atto relativo alla decisione. Da quanto si rileva il sig. E. Müller si è semplicemente astenuto dal voto e non dalla preparazione e discussione.

Nelle delibere della Delegazione finanze appare quindi che vi possano essere motivi di nullità.

VII. Separazione dei poteri

Questo tema viene affrontato per ultimo in quanto raggruppa molti aspetti già trattati in precedenza.

Il principio della separazione dei poteri vuole che sia l'autorità legislativa a formulare le leggi. Nella Confederazione spetta all'Assemblea federale e al popolo il compito di emanare le leggi.

Affinché la separazione dei poteri sia effettiva si richiede che le leggi regolino tutte le questioni fondamentali. Se la legge lascia eccessive competenze all'esecutivo si ritiene violato il principio della separazione dei poteri.

In Svizzera tutte le leggi devono sottostare allo strumento del referendum. Se nelle leggi non vengono regolate le questioni importanti, queste sono di conseguenza sottratte al controllo popolare. Il Tribunale federale si è occupata della questione nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico, ed ha ammesso la legittimità a far valere questo diritto quando ha come conseguenza la limitazione del diritto di partecipazione:

"1.- a) En tant que personne majeure domiciliée dans le canton de Neuchâtel, où elle exerce ses droits politiques, la requérante a qualité pour se plaindre, par la voie du recours fondé sur l'art. 85 lettre a OJ, de ce que la décision prise par un organe de l'Etat n a pas été soumise au vote populaire alors que, selon son opinion, elle aurait dû l'être. Elle a également qualité pour se plaindre de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, dans la mesure où cette violation aurait entraîné la violation de son droit de vote, ce qu'elle prétend effectivement. Mais le second grief se confond pratiquement avec le premier, car si l'on arrive à la conclusion que le corps électoral devait être appelé à se prononcer sur l'achat en question, en vertu de l'art. 39 al. 3 Cst. neuch., il appartenait au Grand Conseil et non au Conseil d'Etat de voter cette dépense, seules les décisions du Grand Conseil pouvant être soumises au référendum." (DTF 105 IA 385)

Il Consiglio federale ha preso la decisione, erogato i crediti e disposto la concessione in completa autonomia. La decisione è poi stata avallata dal parlamento con un decreto finanziario. Solo la questione finanziaria è stata sottoposta all'Assemblea federale e nessun elemento importante è stato definito tramite una norma di legge:

- Obiettivi dei provvedimenti.
- Controllo sull'impiego dei fondi. Una parte dei prestiti sembra venire destinata non al prosieguo dei voli.
- Competenza e criteri per gestire l'importante partecipazione.
- Deleghe per rappresentare la Confederazione.
- Criteri per l'ottenimento di concessione da parte di altre compagnie.
- Conflitti nella sorveglianza e sicurezza.
- Accertamenti degli interessi privati

Si ritiene pertanto violato il principio della separazione dei poteri.

La via legislativa assicura trasparenza e confronto. Provvedimenti urgenti possono venire disposti unicamente se hanno una durata limitata. La questione è invece stata regolata dal Consiglio federale in maniera urgente senza che si ponesse un termine alla validità.

L'Assemblea federale ha approvato i crediti in questa forma onde non sconfessare l'agire del Consiglio federale.

"La commission était un peu amère de se retrouver devant un tel fait accompli. Les fonds dégagés par le Conseil fédéral ont reçu l'aval de la délégation des finances, composée de six représentants des commissions des finances des deux Chambres. Opposer ensuite un refus constituerait un désaveu politique, a commenté Simon Epiney." (Commissione delle finanze del Consiglio degli stati, 6.11.2001, allegato 22)

La decisione dell'Assemblea federale, di natura politica, impedisce la ripresa del normale iter legislativo. Si protrae una situazione di eccezionalità che non ha più motivo di essere. Si impedisce che le questioni irrisolte possano venire valutate nel contesto legislativo ordinario dall'Assemblea federale ed eventualmente dal popolo. La violazione del principio della separazione dei poteri sembra quindi persistere e protrarsi a tempo indeterminato.

VIII. Conclusioni

Dei provvedimenti in contrasto con la legge possono di regola essere impugnati davanti a un'istanza giudiziaria. La Costituzione e la legislazione svizzera escludono però che leggi e decreti dell'Assemblea federale possano essere oggetto di ricorso (eccetto per violazioni delle libertà fondamentali). Al Tribunale federale non compete neppure la sorveglianza del Consiglio federale e dell'Assemblea federale o dei suoi organi.

Quindi, non è possibile contestare il mancato referendum o altra possibilità di ricorso. Non vi è quindi alcuna possibilità di stabilire se il Consiglio federale, la Delegazione finanze e l'Assemblea federale hanno agito in modo contrario alle disposizioni della Costituzione. Questo lavoro e queste valutazioni possono tutt'al più servire per farsi un'opinione circa il procedere del Consiglio federale, della Delegazione finanze e dell'Assemblea federale.

In base a quanto rilevato e, senza ritornare nel dettaglio delle diverse questioni, appare comunque legittimo concludere che il modo di procedere non sia stato conforme alla Costituzione.

L'emozione e l'ansia che hanno fatto seguito agli avvenimenti dell'11 settembre 2001 e agli imminenti interventi militari hanno certamente influito sulla vicenda. Da un profilo umano sembra opportuno astenersi da una valutazione dei comportamenti delle singole persone.

Tale procedere ha comunque profondamente mortificato le prerogative costituzionali dell'Assemblea federale e la sovranità del popolo.

Da un punto di vista aziendale appariva inoltre corretto e utile che il Consiglio federale subordinasse la concessione dei crediti a una verifica di dettaglio e all'approvazione da parte delle Camere federali.

Nella decisione di procedere con urgenza sembrerebbe abbiano pesato in modo determinante gli interessi di gruppi privati e in particolare del Credit Suisse.

Certe questioni devono venire ulteriormente approfondite. I gruppi privati devono poter difendere e sostenere i loro interessi. Nel presentare informazioni e sottoporre i propri pareri non ci si poteva però esimersi dal procedere con la massima cautela, visto anche le massime autorità coinvolte. Qualora dovessero rilevarsi leggerezze o negligenze nel

presentare dati o nell'utilizzare di informazioni non di dominio pubblico sarebbe certo ipotizzabile una responsabilità nei confronti della Confederazione.

Vi sono poi diverse importanti questioni in sospeso. Solo l'Assemblea federale può risolvere certi problemi.

IX. Necessità di approfondimento

I crediti e gli interventi sono stati disposti repentinamente. Importanti questioni sono in sospeso e certe situazioni necessitano approfondimenti.

A. Influssi sulle decisioni

Sulla decisione del Consiglio federale ha pesato in modo rilevante lo studio del Credit Suisse, presentato l'11 ottobre 2001. Certi contenuti e conclusioni appaiono molto discutibili. Sarebbe opportuno che un istituto di ricerca specializzato esprimesse un proprio parere sulla correttezza di tale esposizione. Ci si chiede inoltre come e quali altre informazioni hanno contribuito a formare l'opinione del Consiglio federale. Si pone poi, qualora si dovessero rilevare errori, la possibile questione della responsabilità.

La Delegazione finanze è stata presieduta e ha deliberato con il concorso di una persona che ha avuto un ruolo importante nell'ambito del Credit Suisse. Il presidente della Delegazione finanze aveva accesso al dossier interno dell'amministrazione, relativo alla questione Swissair. Era suo dovere consultare questo dossier. Se in qualità di consulente per il Credit Suisse si è occupato della questione Swissair, non si può escludere possano essere state comunicate informazioni riservate interne all'amministrazione.

Apparirebbe quindi doveroso un approfondimento di tale dinamica.

B. Ruolo funzionari federali

Il segretario generale del DATEC figurava come membro dell'"Advisory board" della Swissair. Non si hanno informazioni circa l'attività svolta in tale veste.

Ci si chiede se un alto funzionario del dipartimento, responsabile per la sicurezza aerea e le concessioni di volo, possa figurare come consulente per una compagnia aerea privata e quali sono le norme e i criteri per conferire o autorizzare tale attività.

C. Retribuzione degli amministratori

In Svizzera non è previsto che le retribuzioni dei dirigenti debbano essere indicate nel rapporto di gestione. Si deve però poter presumere che, salvo indicazioni contrarie, le retribuzioni vengano corrisposte nel periodo di competenza. Alcuni amministratori di Swissair hanno percepito indennità straordinarie e ad altri è stato pagato in anticipo il salario.

Il pagamento di una liquidazione e il versamento anticipato di tutta o di parte della retribuzione futura, costituiscono eventi eccezionali che dovrebbero essere evidenziati come tali nel rapporto di gestione.

Sarebbe utile verificare che, le registrazioni in contabilità e l'esposizione di tali eventi, siano stata segnalate e approvate dall'ufficio di revisione.

Nelle diverse vicende emerse a livello internazionale è stato riscontrato che taluni amministratori, per presenziare solo ad alcune riunioni, ricevevano una retribuzione di diverse centinaia di migliaia di dollari. Fra retribuzione e lavoro prestato deve esservi una giusta proporzione. Se un amministratore di una società riveste cariche pubbliche vi può essere il sospetto, nel caso di retribuzione sproporzionata rispetto al lavoro svolto, che la carica è stata data con altri fini.

Onde chiarire certe posizioni si richiedono quindi informazioni sulle retribuzioni (inclusi altri vantaggi ricevuti) e sull'effettivo lavoro prestato.

In un parlamento di milizia, i deputati svolgono attività private. A un certo punto, ma senza che vi fosse il tempo di indagare oltre, è nato il sospetto che fosse la posizione politica a determinare la concessione di mandati privati. Si è avuta l'impressione che vi fosse un reclutamento di personaggi politici e che le retribuzioni potessero dipendere dall'appartenenza a determinate commissioni o alla possibilità d'influire su certe questioni. Si potrebbero acquisire vantaggi economici, cercando d'influenzare con mandati privati, il libero arbitrio dei deputati. I parlamentari hanno il diritto di svolgere la loro attività privata. Gli elettori giudicano in base anche agli interessi privati. Il deputato non deve rinunciare ai mandati privati. È però ben diverso assumere un mandato dopo l'elezione e in virtù della propria posizione nel parlamento. Il deputato giura fedeltà e impegno alla nazione. Nel parlamento Svizzero, molte persone rappresentano interessi privati o corporativi. Vi è però la sensazione che molti parlamentari ritengano giustificato il sostenere tali interessi anche quando questi siano, per loro stessa ammissione, in contrasto con l'interesse generale della

popolazione svizzera. In tal caso, l'assunzione di certi incarichi e il rappresentare certi interessi nel parlamento, potrebbero ritenersi una violazione del giuramento che prevede che si difendano gli interessi della nazione tutta. Una ricerca sul reclutamento e la retribuzione dei parlamentari potrebbe aiutare a capire il possibile fenomeno.

D. Gestione delle partecipazioni statali

La Confederazione detiene diverse partecipazioni importanti Swisscom, Posta. Ora si aggiunge quella nella Crossair di Fr 600 Mio.

La Confederazione sembra avere un ufficio preposto alla gestione delle partecipazioni azionarie. Visto gli importanti investimenti un controllo e una gestione professionale appaiono necessari.

La Confederazione è in molti settori l'autorità incaricata per garantire sicurezza, concorrenza e sorveglianza. La legislazione prevede attualmente che sia il dipartimento competente per il controllo a dovere gestire le partecipazioni. Una tale organizzazione può portare a situazioni di conflitto d'interesse.

Apparirebbe necessario regolare un così importante questione e creando un apposito ufficio, direttamente subordinato al Consiglio federale, con la competenza della gestione e il controllo delle partecipazioni statali.

E. Legge sulla navigazione aerea

La partecipazione nella nuova compagnia aerea e l'impegno profuso dalla Confederazione porta importanti cambiamenti nell'impostazione del traffico aereo.

La nuova compagnia aerea svizzera sembra indirizzarsi verso una fascia di mercato di qualità. Negli ultimi anni il mercato ha evidenziato l'esigenza di disporre di voli a costi contenuti. L'attuale legislazione è nata quando si pensava che lo sviluppo aereo svizzero dovesse concentrarsi su Zurigo Kloten.

Un ripensamento della legislazione sul traffico aereo apparirebbe opportuno.

F. Responsabilità finanziarie

Arrivare all'accertamento delle responsabilità tramite le normali vie giudiziarie non è facile. Accordi extra giudiziari consentono di concordare il rimborso a prescindere dal rilevamento o ammissione di una responsabilità diretta.

Si dovrebbe chiarire se vi sono le basi legali e la possibilità di procedere in tale modo.

X. Elenco allegati

- 1) Decreto dell'Assemblea federale del 17 novembre 2002
- 2) Prof. Ernesto Weibel, Università di Neuchâtel, Intervista sul Corriere del Ticino del 28.12.2001, pag. 5
- 3) Interpellanza J.Spielmann del 19.2.2001 e relativa risposta del Consiglio federale del 12.9.2001
- 4) "Pas d'aide étatique pour Swissair". DFF 5.9.2001
- 5) Interpellanza Lombardi Filippo del 18.9.2001.
- 6) Interpellanza Leutenegger Oberholzer Susanne del 18.9.2001.
- 7) Piano ristrutturazione. Comunicato stampa UBS e Credit Suisse del 1.10.2001.
- 8) Parere Consiglio federale relativamente al piano di ristrutturazione. DFF 1.10.2001.
- 9) Conferma avvenuto acquisto azioni Crossair. Comunicato stampa UBS del 2.10.2001.
- 10) Messa a disposizione del Credito di Fr 450 Mio. DFF 3.10.2001.
- 11) Informazione relativamente al prestito di Fr. 450 Mio. DFF 5.10.2001.
- 12) Convocazione sessione straordinaria.
- 13) Mozione socialista del 5.10.2001.
- 14) Mozione cristiano-democratica del 5.10.2001.
- 15) Intervento del presidente UDC in occasione dell'assemblea dei delegati UDC del 20.10.2001.
- 16) "Le Conseil fédéral donne son feu vert au financement d'une nouvelle compagnie aérienne". DFF 22.10.2001.
- 17) Lista investitori. DFF 22.10.2001.
- 18) "Fakten und Hintergrundinformationen" DFF 22.10.2001.
- 19) "constitution du comité de pilotage". DFF 25.10.2001.
- 20) Task force „Pont aérien“. DFF 14.10.2001.
- 21) La Confédération verse la première tranche de crédit. DFF 2.11.2001
- 22) Commissione finanze Consiglio degli stati 6.11.2001.
- 23) Comunicato stampa UDC del 27.11.2001.
- 24) Comunicato stampa assemblea straordinaria di Crossair 6.12.2001.
- 25) Il commissario di concordato comunica il 7.12.2001 la concessione della moratoria concordataria.
- 26) Studio del Credit Suisse del 11.10.2001.

- 27) Presentazione nuova compagnia aerea. CEO Crossair 31.1.2002.
- 28) Estratto Financial Times Deutschland del 10 ottobre 2001.
- 29) Estratti dei rapporti d'attività di Swissair e Credit Suisse.
- 30) Business Week del 29 ottobre 2001.
- 31) Tim Van Beveren, www.aviationsafetyonline.com, 11.3.2001.
- 32) 4.10.2001 conferma richiesta moratoria concordataria.
- 33) Corriere del Ticino del 15.1.2001.

Altra documentazione e links importanti e interessanti sono disponibili sul sito internet del Parlamento svizzero.

http://www.parlament.ch/I/Programme/Ausserord_Session_01_i.htm