

ad 02.063

Il ruolo del Consiglio federale e dell'amministrazione federale nell'ambito della crisi Swissair

Rapporto del 19 settembre 2002 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

Parere del Consiglio federale

del 30 aprile 2003

Onorevoli presidente e consiglieri,

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) offre al Consiglio federale la possibilità di pronunciarsi sullo stato dei lavori concernenti l'attuazione degli interventi parlamentari trasmessi dal Consiglio degli Stati nella sessione invernale 2002 visto il rapporto della CdG-S. Conformemente all'articolo 46 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11) Vi sottoponiamo il nostro parere.

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

30 aprile 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha deciso di aprire un'inchiesta sulle vicissitudini che hanno portato alla sospensione del servizio aereo di Swissair il 2 e 3 ottobre 2001 e indotto la Confederazione a intervenire nella crisi della compagnia aerea nazionale. L'inchiesta si è soffermata in particolare sulle eventuali responsabilità della Confederazione, prendendo in esame la vigilanza sull'aviazione civile, l'operato in seno al consiglio di amministrazione di SAirGroup e l'attività svolta dal Consiglio federale e dall'amministrazione federale durante la crisi Swissair. La Commissione giunge alla conclusione che, allo stato attuale, non sono riscontrabili responsabilità a carico degli organi federali per quanto concerne l'andamento e l'esito drammatico della crisi. Essa ritiene, tuttavia, che gli insegnamenti che la Confederazione può trarre dal caso Swissair si situino principalmente al livello della vigilanza e dell'identificazione preventiva delle crisi. Nel rapporto del 19 settembre 2002, la Commissione invita il Consiglio federale a riesaminare alcuni aspetti della legislazione sulla navigazione aerea (competenza relativa alla concessione di rotte, limitazione nel tempo delle autorizzazioni) e delle norme relative al risanamento di aziende (rappresentanza legale nei processi di risanamento, maggior riguardo per le esigenze del risanamento nelle disposizioni della LEF) e a definire una nuova politica della navigazione aerea. Infine, il Consiglio federale è invitato a sostenere gli sforzi in atto a livello internazionale per proteggere i passeggeri dalle conseguenze di un'improvvisa interruzione del servizio aereo.

Sulla base del rapporto della Commissione della gestione CS, il Consiglio degli Stati ha presentato 10 raccomandazioni, 1 mozione e 6 postulati. La Commissione ha invitato il Consiglio federale a informare sullo stato di adempimento degli interventi parlamentari. In quest'ambito si inserisce il parere di seguito riportato. Il DATEC è stato designato quale Dipartimento responsabile per il coordinamento e l'evasione dei singoli pareri concernenti i 4 Dipartimenti interessati (DATEC, AFF, DFE, DFGP).

2 Parere del Consiglio federale in relazione allo stato di adempimento

2.1 La vigilanza della Confederazione in materia di aviazione civile (interventi parlamentari secondo il n. 3 del rapporto del 19 settembre 2002 della CdG-S)

Raccomandazione 1 (02.3469): Intensificazione della sorveglianza del DATEC sull'UFAC

Il DATEC deve seguire più da vicino l'UFAC ed effettuare controlli regolari sull'attività di sorveglianza dell'Ufficio, al fine di creare maggiore trasparenza.

Stato di adempimento

1. Strategia

Il Consiglio federale aveva motivato la sua disponibilità ad accogliere la raccomandazione nel seguente modo (parere del Consiglio federale del 20.11.02): «Il DATEC intende controllare regolarmente l'attività di sorveglianza dell'UFAC tramite un audit esterno; esso si riserva tuttavia il diritto di decidere altrimenti in base ai risultati della perizia sulla sicurezza dell'aviazione civile in Svizzera, commissionata nel settembre 2002 dal Dipartimento. Un'intensificazione della sorveglianza richiede risorse supplementari; si parte dal presupposto che le Camere federali liberino i fondi necessari.»

Questa motivazione lascia già intendere quale sia la strategia perseguita dal Consiglio federale per attuare la raccomandazione:

- È riconosciuta la priorità alla vigilanza sulle attività dell'UFAC rilevanti per la sicurezza dell'aviazione civile.
- L'UFAC non è l'unico attore preposto alla sicurezza dell'aviazione civile in Svizzera. Tra gli altri importanti attori del settore si annoverano le compagnie aeree, gli aeroporti nazionali, la società Skyguide (controllata dalla Confederazione), l'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici e la Commissione federale sugli infortuni aeronautici (CFIA). Poiché i diversi attori interagiscono in diverso modo, congiuntamente danno vita a un «sistema», dalla cui attività dipende in definitiva la sicurezza dell'aviazione civile.
- I gravi incidenti di Nassenwil, Bassersdorf e Überlingen hanno indotto il DATEC ad affidare il controllo del rendimento e dell'efficienza dell'intero sistema a una ditta esterna dotata del necessario know-how in materia.
- Se la perizia giungerà alla conclusione che nessuna modifica sostanziale dovrà essere apportata al sistema attuale, in futuro il DATEC affiderà a un audit esterno l'incarico di controllare regolarmente le attività dell'UFAC rilevanti sotto il profilo della sicurezza (ciò si applicherà tra l'altro non soltanto all'UFAC, ma anche a tutti gli Uffici del DATEC incaricati di eseguire controlli rilevanti sotto il profilo della sicurezza).
- Se dalla perizia emergerà che nel sistema attuale i mandati affidati all'UFAC sono adeguati, ma che a causa delle insufficienti risorse di personale la loro esecuzione è lacunosa, il Consiglio federale chiederà alle Camere federali un aumento del budget destinato al personale dell'Ufficio. Si procederà parimenti se futuri audit rileveranno un organico insufficiente in seno all'UFAC.

2. Stato attuale di adempimento

Il 26 settembre 2002, il DATEC ha affidato all'impresa olandese National Aerospace Laboratory (NLR) il seguente mandato: «Erstellung eines umfassenden Berichts über die Zweckmässigkeit der Safety Regulation- und Safety Management-Systeme der schweizerischen Zivilluftfahrt» («elaborazione di un rapporto globale sull'adeguatezza dei sistemi di Safety Regulation e Safety Management dell'aviazione civile svizzera»).

L'impresa mandataria ha avviato i lavori il 1° ottobre 2002 e, secondo la scadenza convenuta, dovrà terminarli entro fine giugno 2003. Il ritardo di sette settimane sul

calendario inizialmente previsto è da imputare principalmente alla malattia del responsabile del progetto; inoltre, in un secondo tempo, il DATEC ha ampliato leggermente il mandato (sono per esempio state aggiunte nuove interviste).

In sintesi, il mandato comprende due fasi metodologiche:

- Nella prima fase, NLR esamina le norme e le raccomandazioni internazionali volte a creare un management della sicurezza efficace ed efficiente nel settore dell'aviazione civile e, sulla base delle medesime, individua le funzioni chiave capaci di conferire efficacia ed efficienza al management della sicurezza. In particolare, si dovrà tener conto dei sistemi di management adottati dai Paesi altamente industrializzati dell'Europa occidentale.
- Nella seconda fase, NLR analizza il sistema di sicurezza applicato in Svizzera e procede a una comparazione tra i risultati della prima e della seconda fase. Se dalla comparazione emergono carenze che potrebbero pregiudicare le funzioni chiave di un sistema efficace ed efficiente, NLR è tenuta a darne comunicazione e a formulare proposte di appianamento.

Ulteriori misure, calendario

Nel gennaio del 2003, NLR ha presentato nei termini prescritti il rapporto intermedio previsto nel mandato. Secondo quanto pattuito nell'accordo, esso si limita agli aspetti rilevanti per il controlling formale dell'esecuzione del mandato, rinunciando alla presentazione di concreti risultati intermedi. Dal rapporto emerge che il mandato è in esecuzione. Tuttavia, va segnalato, che alcune delle numerose interviste a rappresentanti di autorità, compagnie aeree, società aeroportuali e Skyguide, le quali rappresentano un nucleo importante della seconda fase del progetto, hanno subito un ritardo rispetto al calendario previsto per ragioni non riconducibili a NLR. NLR conta però di poter recuperare il ritardo.

Come già auspicato dai mandatari nel corso delle trattative contrattuali, il DATEC intende presentare il rapporto conclusivo – non appena esso sarà disponibile – a un panel di 3-5 esperti unitamente a una breve presentazione. Una parte del panel è già stata definita.

Raccomandazione 2 (02.3460): Intensificazione della sorveglianza sull'efficienza economica delle compagnie aeree

La Commissione della gestione CS chiede al Consiglio federale di creare le basi per un'intensificazione della sorveglianza sull'efficienza economica delle compagnie aeree. L'UFAC deve essere sollecitato a cambiare l'attuale prassi. Le competenze tecniche vanno rafforzate, di modo che l'Ufficio sia in grado di valutare l'efficienza economica delle compagnie aeree. Inoltre, è necessario introdurre per le compagnie l'obbligo di informare l'autorità di sorveglianza nel caso di difficoltà finanziarie.

Stato di adempimento

Il 1° giugno 2002, con l'entrata in vigore dell'accordo settoriale tra la Svizzera e la CE sul trasporto aereo, la Svizzera ha adottato quale terza componente del pacchetto di liberalizzazione anche il Regolamento (CEE) n. 2407/92, del Consiglio, del

23 luglio 1992 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei (GU L 240 del 24.8.1992, p. 1). Pertanto, dal 1° giugno 2002 esso è direttamente applicabile in Svizzera e da allora è adottato dall'UFAC, senza che sia stato necessario emanare un atto ad hoc. Il Consiglio federale ritiene che con l'adozione di questo regolamento vengano create le basi legali per una maggiore vigilanza sulla capacità economica delle compagnie aeree, secondo quanto richiesto dalla Commissione della gestione CS.

Il regolamento 2407/92 prevede tra l'altro precisi obblighi di notifica di natura finanziaria per i vettori aerei. Pertanto, l'UFAC ha adeguato le ultime autorizzazioni di esercizio e d'ora in poi impone ai vettori aerei di inviare all'Ufficio entro sei mesi dalla chiusura dell'anno finanziario un rapporto di gestione opportunamente verificato. Inoltre, su esplicita richiesta dell'UFAC, i vettori aerei sono tenuti a presentare un piano economico comprensivo del conto profitti e perdite (bilancio programmatico) per l'anno successivo. Infine, l'UFAC può richiedere ulteriori dati, come da elenco all'allegato del regolamento 2407/92. Per la valutazione della documentazione, sono sufficienti di regola le conoscenze tecnico-economiche di cui dispone l'UFAC. Se per un determinato caso dovessero rendersi necessarie conoscenze tecniche specifiche, l'UFAC ricorrerà a esperti esterni.

Ulteriori misure, calendario

Il regolamento 2407/92 precisa anche i criteri per un'eventuale revoca dell'autorizzazione d'esercizio. Se l'autorità di vigilanza giunge alla conclusione che il vettore non è in grado di far fronte ai propri impegni effettivi e potenziali per un periodo di dodici mesi può disporre la revoca dell'autorizzazione d'esercizio. Di concerto con la prassi sviluppata dai Paesi membri dell'UE si stabilirà a quali condizioni si potrà ritenere un vettore aereo incapace di fronteggiare i suddetti impegni. L'UFAC è in contatto con diverse autorità europee preposte al trasporto aereo. Attualmente, sta definendo un catalogo di criteri.

In relazione alla validità dell'autorizzazione d'esercizio, il regolamento 2407/92, contrariamente alle disposizioni contenute nella legge sulla navigazione aerea (RS 748.0) e nell'ordinanza sulla navigazione aerea (RS 748.01), non prevede alcuna scadenza. L'autorizzazione è valida finché il vettore aereo è in grado di assolvere i suoi obblighi previsti dal regolamento 2407/92. Se le esigenze poste dal regolamento non risultano più soddisfatte, l'autorizzazione d'esercizio deve essere revocata. Tenuto conto di ciò, la limitazione temporale della validità dell'autorizzazione d'esercizio prevista dalla legislazione svizzera in materia di navigazione aerea non è opportuna, tanto più che le altre autorizzazioni di natura tecnica e operativa non sono vincolate a un termine di scadenza. Poiché una scadenza non produce effetti materiali sulla capacità operativa, tecnica ed economica di un vettore aereo e visto che il regolamento 2407/92 prevale sulle disposizioni della legge e dell'ordinanza sulla navigazione aerea, non si impone in via prioritaria la modifica dei predetti atti legislativi. Invece, per ragioni di trasparenza, il Consiglio federale disporrà la modifica delle relative disposizioni nel quadro dei futuri adeguamenti di legge entro la fine del 2004.

Mozione 1 (02.3469, trasmessa come postulato): Rinvio, nella legge sulla navigazione aerea, alle normative comunitarie

La Commissione della gestione CS incarica il Consiglio federale di presentare al Parlamento un progetto di revisione dell'art. 27 cpv. 2 lett. c della legge sulla navigazione aerea. Il nuovo articolo dovrà tenere in considerazione le disposizioni del regolamento CE 2407/92 per quanto concerne la redditività economica.

Stato di adempimento

Quale parte integrante dell'accordo sul trasporto aereo tra la Svizzera e la CE, il regolamento CEE 2407/92 trova immediata applicazione in Svizzera, senza dover essere recepito in alcun modo dalla legislazione svizzera (FF 1999 5217 ss.).

Per rendere più trasparenti i regolamenti relativi al diritto aeronautico ripresi con l'accordo bilaterale sul trasporto aereo, si sta valutando una soluzione avente carattere puramente dichiarativo. Per esempio, si potrebbe inserire nell'ordinanza sulla navigazione aerea un allegato che elenchi tutti i regolamenti e le direttive che, dal 1° giugno 2002, sono vincolanti in Svizzera per effetto dell'accordo sul trasporto aereo.

Ulteriori misure, calendario

Se la soluzione summenzionata verrà adottata, la modifica dell'ordinanza sulla navigazione aerea potrà entrare in vigore a metà 2004.

Raccomandazione 3 (02.3461): Prescrizioni più precise per la revoca di un'autorizzazione d'esercizio

La Commissione della gestione CS chiede al Consiglio federale di definire criteri e procedure adeguate e precise, che permettano all'UFAC di adottare misure incisive quando ritiene che una compagnia aerea non sia più efficiente economicamente. Devono essere meglio definite in particolare i criteri e le procedure per la revoca dell'autorizzazione d'esercizio.

Stato di adempimento, ulteriori misure, calendario

Si rimanda alle spiegazioni relative alla raccomandazione 2.

Raccomandazione 4 (02.3462): Verifica periodica del DATEC di eventuali conflitti d'interesse

Nel quadro della sua funzione di vigilanza, il DATEC verifica a intervalli regolari di tempo se l'UFAC e l'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici hanno operato senza conflitti d'interesse nei confronti delle compagnie aeree e delle imprese di trasporto aereo controllate dalla Confederazione.

Stato di adempimento

Come dichiarato dal Consiglio federale nel parere del 20 novembre 2002 il prossimo esame avverrà nel quadro del mandato sulla sicurezza dell'aviazione civile in Svizzera. Conferito dal DATEC a un gruppo di esperti nel settembre del 2002, esso sarà terminato nel giugno del 2003. Si riferisce sullo stato del mandato nella raccomandazione 02.3459 (Intensificazione della sorveglianza del DATEC sull'UFAC) cui si rimanda.

Raccomandazione 5 (02.3463): Verifica dell'effettivo dell'UFAC

La Commissione della gestione CS sollecita il Consiglio federale a procedere a una verifica dell'effettivo dell'UFAC sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, al fine di garantire un elevato standard di sicurezza nell'aviazione civile svizzera. Se necessario, esso dovrà adottare le misure necessarie per assicurare un'attività di sorveglianza qualificata.

Stato di adempimento

Nel primo trimestre 2003, il DATEC ha eseguito presso gli Uffici un rilevamento per far luce sui nuovi mandati conferiti dal 2001 agli Uffici medesimi, inclusi gli ampliamenti di quelli esistenti. Attualmente è in corso l'elaborazione dei risultati dell'inchiesta i quali saranno successivamente valutati e ponderati dal Dipartimento. In seguito, il DATEC deciderà per quali mandati presentare richiesta nel quadro della visione generale sulla dotazione del personale prevista dal DFF per il 2° semestre.

L'UFAC è coinvolto in questi processi. La valutazione dei suoi dati terrà conto dei risultati dello studio NLR (cfr. raccomandazione 1). Se l'intero fabbisogno dovesse rivelarsi eccessivo, il DATEC in virtù della raccomandazione della Commissione della gestione CS presenterà richiesta separata all'attenzione del Parlamento. A causa dei tagli previsti anche nel settore del personale per effetto del programma di sgravio volto al risanamento delle finanze federali sarà probabilmente molto difficile creare risorse supplementari spostando soltanto internamente le priorità o mediante incrementi a carico delle riserve federali. Il Parlamento sarà dunque chiamato a decidere se intende procedere alle sue proprie richieste relative a un incremento del plafond.

Ulteriori misure, calendario

Vanno ricordate le misure immediate adottate a favore dell'UFAC. Mediante cessioni di credito interne (ridistribuzioni a carico di altri Uffici), il DATEC ha concesso all'UFAC crediti aggiuntivi a favore del personale per un totale di 1 milione di franchi per il 2002 e 1,4 milioni di franchi per il 2003. Inoltre, con il complemento I/2002, il Parlamento ha autorizzato un aumento del credito per prestazioni di terzi pari a 1,9 milioni di franchi destinati all'attuazione di misure speciali urgenti. Questi fondi sono ripresi nei preventivi 2003 e 2004.

Postulato 1 (02.3471): Verifica delle competenze per quanto riguarda le concessioni di rotta

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a riesaminare le disposizioni della legge sulla navigazione aerea per quanto riguarda le competenze in materia di rilascio delle concessioni di rotta e a riferirne al Parlamento.

Stato di adempimento

Se le compagnie aeree intendono effettuare il trasporto regolare di passeggeri e merci su una linea di navigazione aerea, necessitano di una cosiddetta concessione di rotta. Per le imprese aventi sede in Svizzera, l'autorità competente per il rilascio delle concessioni di rotta è il DATEC (articolo 28 della legge sulla navigazione aerea, LNA; RS 748.0). Per le imprese aventi sede all'estero, l'autorità competente per il rilascio delle concessioni di rotta è l'UFAC (articolo 30 LNA).

Il rilascio di una concessione di rotta è oggi una formalità. Nella maggior parte dei casi, un'impresa ha diritto di ottenere concessioni di rotte (diritto all'ottenimento di una concessione) in virtù di un accordo bilaterale. Finora, la Svizzera ha concluso accordi di questo tipo con circa 140 Stati. Con l'entrata in vigore dell'accordo del 1° giugno 2002 sul trasporto aereo, tra la Svizzera e la Comunità europea si è instaurato un regime molto liberale che garantisce alle compagnie aeree un'ampia libertà d'accesso tra la Svizzera e la Comunità. A seguito delle tappe di liberalizzazione decise a fine marzo 2003 durante la Conferenza mondiale sul trasporto aereo dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO), il rilascio di diritti di trasporto e di concessioni di rotta in futuro verrà probabilmente determinato in misura ancora maggiore dal diritto internazionale.

Considerate le disposizioni bilaterali imperativamente applicabili e il conseguente margine di manovra ristretto per il rilascio di concessioni di rotta, e vista la competenza tecnica presente in seno all'UFAC, appare dunque giustificato sopprimere l'attuale bipartizione per il conferimento delle concessioni e trasferire integralmente le competenze in materia di rilascio delle concessioni di rotta dal DATEC all'UFAC.

Ulteriori lavori, calendario

Il Consiglio federale non considera urgente la modifica del diritto aeronautico per quanto concerne il punto summenzionato. Pertanto, i necessari adeguamenti dovranno entrare in vigore alla fine del 2004 unitamente alle altre modifiche di legge previste.

Postulato 2 (02.3472): Verifica della durata di validità dell'autorizzazione di esercizio

Si invita il Consiglio federale a verificare le disposizioni della legislazione in materia di navigazione aerea concernenti la durata di validità e il rinnovo delle autorizzazioni d'esercizio nonché a presentare le relative conclusioni in un rapporto.

Stato di adempimento, ulteriori misure, calendario

Si rimanda alle spiegazioni relative alla raccomandazione 2.

2.2 **La gestione della crisi di Swissair da parte del Consiglio federale e dell'amministrazione (interventi parlamentari secondo il n. 4 del rapporto)**

Postulato 3 (02.3473): Individuazione precoce a livello di economia nazionale

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a esaminare se l'individuazione precoce della situazione delle imprese importanti per l'economia o per il sistema economico svizzero necessita di nuove basi legali o se tali basi già esistono.

Stato di adempimento

Per rispondere alla questione sollevata dal postulato, è opportuno considerare gli strumenti attualmente già disponibili. Si tratta in particolare delle partecipazioni della Confederazione nelle imprese private o semi pubbliche, del diritto societario, della sorveglianza di particolari settori economici, dell'assicurazione contro la disoccupazione e della politica macroeconomica.

1. *Diritto societario*

Le grosse società, in grado di svolgere un ruolo importante per l'economia nazionale, in generale sono organizzate come società anonime. Perciò tali imprese sottostanno al diritto delle società anonime, che contiene diversi strumenti utilizzabili per l'individuazione precoce: revisione dei conti effettuata da persone particolarmente qualificate, svolgimento dell'attività di sorveglianza da parte di un consiglio d'amministrazione personalmente responsabile, convocazione dell'assemblea generale e adozione di misure di risanamento qualora la metà del capitale azionario e delle riserve legali non sia più coperta, ecc. A ciò va ad aggiungersi la legge federale sull'esecuzione e sul fallimento, con in particolare la possibilità di una moratoria concordataria. Da ultimo, se le società in questione sono quotate in borsa, sottostanno all'obbligo di pubblicare le informazioni in grado di influenzare il valore delle azioni. Considerato che in materia di valutazione dell'andamento delle società, la Confederazione non dispone di capacità superiori a quelle dei privati, l'accento viene posto sul miglioramento dell'informazione. *In tal senso, il diritto contabile è attualmente in fase di revisione* (vedi la risposta alla mozione 2: Inasprimento delle disposizioni legali sul rendiconto e sul controllo delle imprese).

2. *Partecipazione della Confederazione*

Grazie alle sue partecipazioni nelle aziende di diritto privato o pubblico, la Confederazione esercita un'attività di sorveglianza su tali imprese. A questo proposito è necessario ricordare in particolare alcune imprese importanti per il sistema economico: la Posta, le FFS o Swisscom, come pure la compagnia aerea Swiss. A seconda dei casi, la Confederazione o è presente negli organi di direzione e, di conseguenza,

viene a conoscenza in anticipo di eventuali casi di difficoltà, oppure agisce a livello di strategie in qualità di proprietario, o interviene durante la fase di approvazione dei conti. *Resta ancora da esaminare l'eventuale necessità di miglioramenti relativi a singoli aspetti. Si dovrà pure valutare la nuova situazione che verrebbe a crearsi qualora la Confederazione dovesse cessare l'una o l'altra delle partecipazioni in questione (privatizzazioni).*

3. Sorveglianza dei settori regolamentati o sottoposti a concessione

I settori di importanza vitale per l'economia in generale, sono normalmente già sorvegliati dalla Confederazione. In questo caso si tratta di vecchi monopoli o di settori caratterizzati da esternalità. In questo ambito è necessario ricordare il *settore finanziario*, con le banche (la cui attività è sorvegliata dalla Commissione federale delle banche, le assicurazioni private (DFGP) e le assicurazioni sociali, in particolare il secondo pilastro (DFI). Il settore del *trasporto aereo* è pure da menzionare, in particolare per quanto attiene alla sorveglianza delle attività svolte dalle compagnie aeree e dagli aeroporti (Ufficio dell'aviazione civile). Per quanto riguarda le aziende di servizi accessori al trasporto aereo (ad es. la ex Swissport e la ex Atraxis), in seguito al fallimento di Swissair nei due casi in questione è stato possibile il rilevamento delle attività da parte di società estere, senza che ciò causasse problemi eccessivi; sarebbe però da verificare l'esistenza di rischi per l'economia nazionale. Anche il trasporto di persone (ferrovia, bus, navigazione) richiede una concessione. La produzione e la distribuzione di *elettricità* possono pure svolgere un ruolo di importanza vitale per l'economia in generale. La regolamentazione di questo settore è ancora in piena evoluzione, considerato che il rifiuto, avvenuto il 22 settembre 2002, della legge sul mercato dell'energia elettrica non ha risolto definitivamente la questione; le competenze sono ripartite tra la Confederazione (DATEC) e i Cantoni. Vi sono inoltre *i mercati del gas*, in fase di apertura, e quello *dell'approvvigionamento idrico*, che viene regolamentato a livello cantonale e comunale. In considerazione della molteplicità di settori regolamentati, un approccio settoriale risulta più opportuno di uno globale, il cui denominatore comune sarebbe costituito dal salvataggio delle imprese in questione.

4. Assicurazione contro la disoccupazione

Se un'impresa di grandi dimensioni, in seguito al verificarsi di una situazione problematica, è costretta a licenziare un numero importante di dipendenti, la Confederazione dispone sia degli strumenti, sia del bagaglio di esperienza necessari ad affrontare la situazione. Come nel caso di Swissair, gli uffici cantonali allestiscono uno speciale ufficio di collocamento in seno all'impresa. Collocatori provenienti da altri Cantoni vengono messi a disposizione di questo ufficio, che può così entrare rapidamente in funzione. Perciò, l'assicurazione contro la disoccupazione è pronta per fronteggiare simili situazioni: *una modifica della base legale per permettere un'identificazione precoce* per quanto concerne l'assicurazione contro la disoccupazione *non è necessaria*.

5. Strumenti di politica macroeconomica

L'andamento degli affari delle imprese importanti per l'economia svizzera non dipende unicamente da fattori di ordine settoriale, bensì anche dalla situazione congiunturale. L'identificazione dei rischi legati alle fasi congiunturali (previsioni in materia d'inflazione da parte della BNS, previsioni di «output gap» nell'ambito della

politica di bilancio) permette di reagire utilizzando gli strumenti appropriati e limitando così il rischio che imprese importanti a livello di economia nazionale si trovino in difficoltà per cause di natura macroeconomica. Per questo motivo, è necessario attribuire un'importanza particolare agli strumenti di politica congiunturale: la politica monetaria della BNS e la politica di bilancio della Confederazione, dei Cantoni e dei comuni. Le basi legali esistono e sono state recentemente oggetto di revisione (legge sulla BNS, freno all'indebitamento). *Le strategie politiche attuate sono pure sotto la costante sorveglianza* di numerose istituzioni nazionali e internazionali, pubbliche e private.

Ulteriori lavori

Il seguito dei lavori riguarda soprattutto due categorie di imprese:

- imprese di cui la Confederazione detiene una partecipazione,
- imprese che attualmente sono già oggetto di sorveglianza da parte della Confederazione.

A tale riguardo, sono di particolare rilievo le risposte alle raccomandazioni 7 e 8 del presente rapporto. Se dai lavori risultasse opportuno modificare delle disposizioni legali, il Consiglio federale prenderà le necessarie misure.

Per ciò che concerne le imprese restanti, ad un esame preliminare dell'elenco delle imprese svizzere di maggiori dimensioni risulta che gli altri settori non sono caratterizzati da rischi sistemici; sarà comunque necessario definire con maggior precisione che cosa si intenda con «sistemico» (per es.: monopolio, caratteristiche dell'esterneità di rete, mancanza di aziende potenzialmente interessate ad un rilevamento). In secondo luogo, si devono mantenere distinte le responsabilità di tipo privato da quelle pubbliche: va chiarito, in particolare, *in che modo dovrà reagire la Confederazione nel caso in cui essa constati un andamento negativo*, evitando di promettere immediatamente la disponibilità di fondi pubblici. In effetti, un'autorità informata sarebbe politicamente costretta ad adottare dei provvedimenti, e in tal modo verrebbe a porsi la questione della responsabilità a carico dell'autorità medesima. Il potenziale intervento della Confederazione potrebbe risultare un segnale male interpretato dall'economia privata: quest'ultima, in previsione di un simile intervento da parte dello Stato, si asterebbe dall'attuazione di tutte le misure di risanamento che altrimenti avrebbe adottato. Ciò farebbe aumentare il rischio che tale intervento diventi necessario, o che debba essere ripetuto («moral hazard»). Da ultimo, un intervento della Confederazione potrebbe comportare restrizioni di natura politica che renderebbero maggiormente difficile il ritorno alla realizzazione di utili.

Raccomandazione 6 (02.3464): Verifica della partecipazione
della Confederazione ad aziende private

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a verificare la politica della Confederazione per quel che riguarda la partecipazione ad aziende private (analizzando criticamente anche le partecipazioni già esistenti). In particolare è necessario tener conto di conflitti di interesse reali o possibili. Il Consiglio federale vigila perché nelle partecipazioni federali la Confederazione possa esercitare il proprio diritto di controllo e di informazione in modo critico e continuo.

Stato di adempimento

1. Responsabilità concernente gli organi / Rappresentanti della Confederazione in seno ad organi di terzi

Il dibattito condotto a gennaio dal Consiglio federale «Responsabilità concernente gli organi / Rappresentanti della Confederazione in seno ad organi di terzi» funge da impulso centrale di questi lavori. Sulla loro scia, sono stati assegnati gli incarichi seguenti:

- perfezionare l'aggiornamento permanente dell'elenco dei rappresentanti della Confederazione (CaF),
- elaborare una proposta di disciplinamento della responsabilità per singoli rapporti di rappresentanza, introducendo un tono più rigoroso secondo quanto espresso nel dibattito menzionato (DFF),
- elaborare norme vincolanti concernenti i rappresentanti della Confederazione in organi direttivi di terzi. Le disposizioni devono stabilire in particolare le condizioni della delega o dell'invio, le informazioni e le istruzioni tenendo conto di eventuali conflitti di interesse (DFF).

Per quanto possibile i lavori devono essere terminati entro il 2004.

2. Valutazione degli strumenti a disposizione dei proprietari nelle aziende federali

Il Consiglio federale ed i dipartimenti principalmente interessati giudicano di estrema importanza una percezione globale degli interessi dei proprietari nei confronti delle aziende in regia, eliminate ormai da alcuni anni (in particolare Swisscom, Posta, FFS, Ruag, Skyguide). Segnatamente, si fondano su tre strumenti: approvazione degli obiettivi strategici, nomina (o sospensione) dei consigli di amministrazione (in via diretta o tramite assemblea generale), approvazione del rapporto annuo e del bilancio (in via diretta o tramite assemblea generale). Significato particolare assume in tale contesto il collegamento sistematico tra i tre strumenti, di modo che tra la proprietaria Confederazione e le aziende si crea una dinamica di controllo in cui possono venir fissati gli obiettivi, se ne può esaminare il raggiungimento, si possono riconoscere per tempo i rischi e si possono prendere eventuali contromisure (procedura di controlling). Nel complesso si può affermare che questi strumenti ed il loro uso hanno dimostrato la propria validità. Ciononostante, il DFF attualmente esamina l'opportunità di affidare entro la seconda metà del 2003 una perizia al fine di analizzare in maniera più approfondita se in questo modo i diritti di informazione e controllo possono essere esercitati in modo sufficientemente critico e continuato. L'obiettivo è ottimizzare gli strumenti a disposizione dei proprietari, ad esempio per quel che riguarda il contenuto degli obiettivi strategici, la composizione e la nomina dei consigli di amministrazione, le strutture ed i processi di controlling da parte del proprietario e il modo di comportarsi di fronte a conflitti riguardanti gli scopi e gli interessi.

3. Percezione degli interessi dei proprietari nel caso della Swiss

La Confederazione deve curare i propri interessi presso la linea aerea Swiss, alla quale partecipa al 20 per cento circa, con altri mezzi. In questo caso dipende dai rappresentanti nominati dal Consiglio federale nel consiglio di amministrazione per far valere la propria influenza. Da un punto di vista strettamente giuridico, si tratta di un normale membro del consiglio di amministrazione nominato dall'assemblea

generale (ai sensi dell'art. 707 cpv. 3 CO); il Consiglio federale si è distanziato volutamente da una nomina ai sensi dell'articolo 762 CO (rappresentanti statali). Dunque, il rappresentante federale deve attenersi soprattutto agli obblighi generali di un membro del consiglio di amministrazione. Visto il notevole impiego di fondi pubblici e i rischi non irrilevanti di una tale partecipazione, gli obblighi informativi del rappresentante federale vengono concordati per scritto con il capo del DATEC e quello del DFF. Questi due responsabili vengono informati ad intervalli regolari sugli argomenti all'ordine del giorno ed il corso degli affari nel consiglio di amministrazione. Queste informazioni sono trasmesse anche ai direttori dei servizi di sorveglianza e di regolazione (UFAC) e dell'ufficio responsabile per le questioni economiche (Seco). Allo stesso modo è regolamentata l'informazione dei Cantoni e delle commissioni parlamentari. Questo scambio regolare di informazioni funziona ormai molto bene; al momento attuale non si vede la necessità di apportarvi modifiche.

4. Strategia di partecipazione alle aziende di trasporto

Invece, è il caso di prendere in esame una simile eventualità nei rapporti della Confederazione con le circa 50 aziende di trasporto. Queste partecipazioni spesso sono casuali ed hanno preso il via da eventi ed in circostanze particolari; fino ad oggi non è stata sviluppata una strategia ad hoc. Per questa ragione, su incarico del DATEC, il servizio competente specializzato ha avviato un esame di queste partecipazioni con lo scopo di elaborare a medio termine nuove basi per strutturare un piano della rete ferroviaria svizzera.

Raccomandazione 7 (02.3465): Anticipazione di possibili scenari

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a schizzare al più presto scenari su possibili sviluppi in situazioni di crisi che potrebbero avere risvolti determinanti per la Svizzera, tenendo conto delle relative conseguenze per la Confederazione. Se necessario, deve prendere decisioni con riserva e istituire delle task force.

Raccomandazione 8 (02.3466): Coordinamento e anticipazione da parte della Confederazione

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale ad assicurare il coordinamento tra gli enti dell'amministrazione federale incaricati di anticipare gli sviluppi e a prestare esso stesso maggiore attenzione al riconoscimento precoce di possibili sfide e crisi politiche. In particolare è necessario sviluppare un sistema di anticipazione concentrato soprattutto sulla situazione delle aziende importanti per l'economia del Paese.

Stato di adempimento

In primo luogo bisogna ricordare che il Consiglio federale aveva sì approvato le due raccomandazioni, ma con importanti riserve: l'anticipazione degli sviluppi in aziende importanti per l'economia del Paese e dunque l'elaborazione di scenari per il futuro non deve permettere a nessun costo di rendere meno chiari i limiti tra le responsabilità delle unità aziendali e quelle dei servizi statali. È necessario assicurar-

si dunque che attività di questo tipo non diventino un cattivo esempio e non contribuiscano a favorire un «moral hazard». Inoltre bisogna tener conto dell'eventualità che le aziende tenute d'occhio dalla Confederazione possano subire danni ingenti, una volta divenuta pubblica la notizia della sorveglianza. Per la Confederazione stessa, ciò potrebbe voler dire dover affrontare eventuali conseguenze legali.

Tuttavia, il Consiglio federale condivide l'opinione della Commissione della gestione CS, secondo la quale non si può trascurare di rispondere a queste domande solo perché sono delicate. Al contrario, può essere l'occasione giusta per fondare su criteri precisi l'attività di anticipazione e l'eventuale elaborazione di scenari.

In particolare, il Consiglio federale ritiene che una responsabilità accresciuta della Confederazione sussiste solo per le aziende sottoposte alla vigilanza statale. Invece, sulle aziende che non lo sono, la Confederazione non dispone delle informazioni necessarie ad un'anticipazione sistematica. Inoltre, anche se le avesse, non ci sarebbe affatto la garanzia che sarebbe in grado di trarne le conclusioni esatte. Ancora, è necessario trattare in modo particolare le aziende cui la Confederazione partecipa in maniera maggioritaria o determinante. Anche queste possono presentare rischi importanti per il sistema. Tuttavia, riconoscerli ed evitare per quanto possibile pericoli per la proprietà federale e l'economia svizzera è un compito che rientra nel quadro della percezione degli interessi dei proprietari (vedi più in alto).

Ulteriori misure, calendario

1. Analisi dei rischi

Un anno fa è stato assegnato l'incarico di elaborare un'ampia analisi con lo scopo di perfezionare le possibilità di anticipazione dei rischi. Essa illustra a grandi linee il paesaggio svizzero in materia, identifica i rischi principali di ampia portata e li descrive. I risultati dell'analisi verranno presentati al Consiglio federale entro breve insieme alle proposte su come procedere. In una prima fase si tratterà di formulare una politica generale in merito nella quale definire segnatamente la strategia, la portata e le responsabilità del management, allo scopo di presentare in maniera sistematica le nozioni sull'argomento ed eventualmente di approfondirle, di accrescere la sensibilità dei responsabili e di colmare le lacune. A questa prima fase farà seguito l'esame dei singoli rischi principali, sotto forma di un approfondimento dell'analisi del rischio e dell'elaborazione di misure destinate ad evitare e a ridurre i rischi nonché a delineare norme di comportamento nei confronti dei rischi residui (assicurazione). Comunque, un'analisi complessiva dei rischi e un management globale richiedono risorse finanziarie e di personale non indifferenti. Ambedue questi elementi sono disponibili solo in misura limitata. Per questa ragione, l'attuazione non può che avvenire gradualmente.

2. Obbligazione contingenziale

L'analisi del rischio è essenzialmente limitata all'amministrazione federale, ma nel corso del progetto si è cercato di raccogliere informazioni generali sulle organizzazioni per le quali sussiste un'obbligazione contingenziale da parte della Confederazione ai sensi dell'articolo 19 della legge sulla responsabilità. Sulla base di lavori preliminari condotti dal DFF, il Consiglio federale ha già discusso dell'argomento all'inizio dell'anno e ha quindi incaricato il DFF di continuare l'inventario già iniziato e di sottoporgli entro l'autunno 2004 una proposta sulle possibilità di ridurre i rischi causati alla Confederazione dall'obbligazione contingenziale (abolizione,

generale o specifica ad aziende, dell'obbligazione contingenziale e di altre responsabilità e garanzie della Confederazione).

3. Stabilità della piazza finanziaria svizzera

La regolamentazione e la vigilanza statali sono particolarmente marcate nel settore finanziario nel quale il criterio appena esposto di assunzione di compiti di anticipazione può essere ritenuto soddisfatto in maniera completa. Lo scopo di tale regolamentazione è la protezione degli investitori, del sistema e dell'integrità. L'attività di controllo, di sorveglianza e di previsione volta a prevenire la mancanza temporale di liquidi, i problemi di solvibilità di singole aziende e la vulnerabilità sistemica rappresenta il compito permanente delle autorità di vigilanza del mercato finanziario e della Banca nazionale. Il dialogo informale tra la CFB, la BNS, l'UFAP e il DFF su questioni di stabilità del sistema finanziario è stato approfondito in particolare alla luce del crollo dei prezzi sul mercato azionario, le incerte prospettive economiche e le relative conseguenze per il settore bancario ed assicurativo. La revisione totale della legge sulla Banca nazionale prevede tra l'altro di autorizzare formalmente la BNS a prendere misure atte a promuovere la stabilità del sistema finanziario ed in particolare a controllare i sistemi di pagamento e di amministrazione di titoli; a questo scopo collabora con la CFB. La revisione totale della legge sulla sorveglianza degli assicuratori, presentata nella primavera del 2003 al Parlamento, prevede norme sulla vigilanza di gruppi e conglomerati che disciplinano formalmente le soluzioni singole già attuate oggi.

4. Vigilanza integrata sul mercato finanziario

Al fine di rafforzare la vigilanza sugli assicuratori, sono in preparazione misure istituzionali. Una commissione istituita alla fine del 2001 dal Consiglio nazionale («Commissione di esperti Zimmerli») ha tra l'altro il compito di elaborare una proposta per la costituzione di un'autorità di vigilanza integrata sul mercato finanziario. Nel frattempo la Commissione ha praticamente concluso i lavori sulla parte organizzativa del nuovo «Ufficio di vigilanza federale sul mercato finanziario». Quale istituzione di diritto pubblico, questo ente verrà dotato di una propria personalità giuridica e in un primo tempo comprenderà la Commissione federale delle banche e l'Ufficio federale delle assicurazioni private trasferito al DFF con il DCF del 26 marzo 2003. Grazie alla riunione tecnica ed amministrativa dei due enti, è possibile rispondere adeguatamente alle accresciute esigenze dell'attività di vigilanza ed eliminare lacune non intenzionali in particolare nella sorveglianza tra banche ed assicurazioni. La maggiore autonomia delle autorità dal punto di vista operativo e finanziario e l'armonizzazione di determinati strumenti di sorveglianza intendono creare le premesse per una vigilanza efficace, al fine di riuscire a riconoscere al più presto i rischi.

5. Vigilanza 2° pilastro

Adegamenti nella regolamentazione e nella vigilanza in vista di ulteriori sviluppi vengono introdotti anche nel settore della previdenza professionale. Il fatto che i punti di contatto tra la vigilanza del mercato finanziario e quella sulla previdenza professionale siano significativi, rendono ovvia una vigilanza in prospettiva per il settore appena menzionato. Gli istituti di previdenza, nella veste di investitori istituzionali sono esposti ai fattori di rischio del mercato finanziario (rischi di mercato, di solvibilità, di liquidità, ecc.). La vigilanza sulla previdenza professionale è un campo

particolarmente complesso perché deve tenere in debito conto la sicurezza degli investimenti e al contempo garantire la previdenza nel quadro globale del sistema dei tre pilastri. Anche se il sistema svizzero del secondo pilastro si rivela stabile e viene giudicato in maniera positiva in confronti condotti a livello internazionale, è possibile e necessario cercare un ulteriore sviluppo della vigilanza in questo settore, sia dal punto di vista materiale, sia da quello istituzionale. Il Consiglio federale ha dunque deciso all'inizio dell'anno di istituire una commissione di esperti per rafforzare la vigilanza sul secondo pilastro, incaricandola di elaborare un'analisi con relative raccomandazioni entro la fine del 2003 e alcune proposte di legge entro la fine del 2004. Inoltre nell'estate 2003 verrà presentato al Parlamento un messaggio sull'adeguamento urgente della LPP per quanto riguarda le misure di risanamento degli istituti di previdenza.

6. Aeroporto Zurigo-Kloten

Infine, per l'aeroporto di Zurigo-Kloten viene installato un monitoring finanziario più capillare. L'elemento di contatto è rappresentato dall'obbligo degli aeroporti, al momento di determinare le tariffe o di modificarle, di illustrare la situazione economica tra gli altri all'UFAC e al Sorvegliante dei prezzi, perché si possa valutare se un aumento dei prezzi è abusivo o se viola norme giuridiche. In base ad un sistema appropriato di indici, l'UFAC si occupa di controllare periodicamente in modo generale la situazione economica di Unique. Inoltre l'azienda che gestisce l'aeroporto informa l'UFAC sui bilanci trimestrali. In base a questi l'Ufficio comunica le proprie notizie al DATEC ad intervalli regolari, perché le riferisca al Consiglio federale. Una sorveglianza più approfondita sotto forma di revisioni di conti dovrebbe basarsi su una revisione di legge che dovrebbe statuire tra l'altro un obbligo assoluto di pubblicare i conti ed una collaborazione delle aziende aeroportuali. Il Consiglio federale tuttavia rifiuta una revisione di questo tipo per varie ragioni.

2.3

Ulteriori considerazioni e conclusioni (interventi parlamentari secondo il n. 5 del rapporto)

Mozione 2 (02.3470): Inasprimento delle disposizioni legali sul rendiconto e sul controllo delle imprese

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a inasprire le disposizioni di diritto delle obbligazioni in materia di rendiconto e di controllo delle imprese, se del caso in una nuova legge.

Stato di adempimento

1. Rendiconto e revisione contabile

Il 29 gennaio 2003 il Consiglio federale ha trattato un documento interlocutorio sulla continuazione dei lavori concernenti il rendiconto e la revisione contabile. Ha incaricato il DFGP di rielaborare gli avamprogetti di legge federale sul rendiconto e la revisione contabile (AP LRR) e di ordinanza sull'abilitazione di revisori contabili (AP OAR). Si tratta in particolare di considerare i più recenti sviluppi internazionali nell'ambito del diritto sul rendiconto e della situazione delle PMI (rapporto

costi/benefici del nuovo disciplinamento). Il mandato del DFGP è di proporre, in collaborazione con il DFF, un disciplinamento neutrale dal punto di vista fiscale per quanto concerne la relazione fra diritto sul rendiconto e diritto fiscale, che miri a una maggiore trasparenza del rendiconto.

Nel frattempo a livello internazionale ci sono stati sviluppi di cui occorre tener conto nel nuovo disciplinamento degli uffici di revisione: l'attuazione del Sarbanes-Oxley Act degli Stati Uniti, che procede rapidamente, e le sue ripercussioni sulle imprese svizzere e i loro revisori rendono ancora più urgente un disciplinamento legale segnatamente per quanto riguarda la vigilanza degli uffici di revisione. Questo è quanto risulta da primi accertamenti e da vari colloqui, soprattutto con l'organo di vigilanza sulle borse degli Stati Uniti (Securities and Exchange Commission, SEC) e con le nuove autorità di vigilanza sugli uffici di revisione degli Stati Uniti (Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB).

Per tale motivo, a fine marzo 2003, il DFGP ha deciso di separare dal progetto LRR le disposizioni relative agli uffici di revisione e all'abilitazione di revisori contabili, di completarle con la questione della vigilanza sulla revisione e di presentare nel prossimo autunno un messaggio complementare.

Come risultato, la procedura così descritta porta alla divisione in due parti dell'AP LRR: la prima parte disciplinerà l'obbligo della revisione, l'abilitazione professionale dei revisori contabili, le esigenze relative alla loro indipendenza, la vigilanza sui revisori e la responsabilità degli uffici di revisione.

La seconda parte comprenderà le prescrizioni materiali sulla presentazione della contabilità e del rendiconto. È possibile che tale procedura causi, rispetto a quanto previsto originariamente (cfr. pagine precedenti), un certo ritardo nella pubblicazione di questo secondo messaggio che dovrebbe comunque essere disponibile nella prima metà del 2004.

L'Ufficio federale di giustizia ha incaricato il professor Giorgio Behr (San Gallo) di elaborare un avamprogetto e redigere un rapporto esplicativo per ognuno dei due progetti.

2. Controllo delle imprese

Dall'inizio del 2001 sono stati presentati una ventina di interventi parlamentari che chiedono fra l'altro al Consiglio federale di esaminare il diritto svizzero dal punto di vista delle regole del governo d'impresa (sistema dei «check and balance» in una società), in particolare nei seguenti ambiti:

- diritti e doveri dei soci; protezione di persone con partecipazioni minoritarie;
- pubblicità delle indennità e partecipazioni dei membri del consiglio d'amministrazione e del consiglio di direzione;
- allestimento e verifica del conto annuale.

L'Ufficio federale di giustizia ha quindi istituito il gruppo di lavoro «Governo d'impresa» del quale fanno parte i professori Peter Böckli (Basilea), Claire Huguenin (Zurigo) e François Dessemontet (Losanna). A tale gruppo di lavoro è stato dato il compito di analizzare la compatibilità del diritto in materia di società con i principi del governo d'impresa, di redigere entro l'autunno del 2003 il relativo rapporto ed eventualmente di proporre modifiche di legge.

Ulteriori lavori, calendario

1. Rendiconto e revisione contabile

Al Consiglio federale vanno presentati un messaggio sulla revisione contabile entro l'autunno del 2003 e un messaggio sul diritto in materia di rendiconto entro la prima metà del 2004.

2. Controllo delle imprese

Un avamprogetto sul governo d'impresa dovrebbe essere pronto per la procedura di consultazione nel corso del primo semestre del 2004. Il 16 aprile 2003 il Consiglio federale ha deciso di anticipare l'esame della questione relativa alla pubblicità delle indennità dei membri del consiglio d'amministrazione e dei salari dei quadri; il relativo avamprogetto sarà inviato in consultazione già nel prossimo autunno.

Postulato 4 (02.3474): Convergenza dei diversi interessi nel quadro del processo di risanamento

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a esaminare le disposizioni della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (LEF), al fine di valutare l'opportunità di creare nella stessa la funzione di responsabile del risanamento. Tale responsabile sarebbe incaricato di avvicinare eventuali interessi divergenti nel quadro di un processo di risanamento, e di coordinarli in funzione dello scopo di tale processo.

Postulato 5 (02.3475): Orientamento della LEF in funzione della procedura di risanamento

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a esaminare in che misura l'attuale legge sull'esecuzione e sul fallimento permette di tener conto della volontà di favorire il risanamento, e in che misura sarebbe possibile tenerne conto in misura ancora maggiore. Il Consiglio federale è altresì invitato a esaminare quali ambiti sollevano difficoltà nella prassi. In tal senso analizzerà in particolare le esperienze acquisite dalle autorità di concordato nel caso delle parti d'impresa di SAirGroup interessate dalla moratoria concordataria.

Stato di adempimento

L'importante revisione della LEF del 1994 ha trasformato la procedura concordataria (art. 293 segg. LEF) in una vera e propria procedura di risanamento. Le norme oggetto della revisione mostrano una sostanziale somiglianza con la procedura di riorganizzazione del diritto americano (capitolo 11 del Bankruptcy Code).

I principali aspetti di tale procedura sono:

- una rapida protezione dall'esecuzione forzata mediante riduzione del tempo di reazione (possibilità di un'immediata moratoria concordataria provvisoria);

- la procedura concordataria può addirittura essere avviata d'ufficio, qualora l'impresa debitrice sia minacciata di fallimento e vi siano i presupposti per un concordato;
- rafforzamento dello statuto del commissario. Può agire come un «trustee» o un «examiner» e può essere nominato immediatamente. In tal modo le competenze del commissario possono essere adeguate alle esigenze del singolo caso (disciplinamento flessibile);
- il rifinanziamento è agevolato dalla possibilità di gravare o alienare attivi immobilizzati anche durante la moratoria (con un'autorizzazione del giudice); i nuovi debiti contratti sono trattati prioritariamente;
- la durata prevista per una moratoria concordataria è prolungata sensibilmente (in casi particolarmente complessi, può arrivare a 2 anni).

Le norme della LEF, che sono state oggetto della revisione, attuano pertanto le principali esigenze di un moderno diritto di risanamento. Quello che tuttavia continua a distinguere in modo significativo il diritto svizzero dal diritto americano è lo statuto che accorda ai creditori. Secondo il nostro diritto è impensabile procedere a un risanamento per il tramite di un concordato contro la volontà di un determinato quorum di creditori. Per contro, il diritto americano prevede la possibilità della cosiddetta procedura «cram down»: il giudice può dichiarare vincolante un piano di riorganizzazione, purché lo ritenga equo, anche se i creditori non l'hanno approvato. Quindi, negli Stati Uniti, l'obiettivo del risanamento è chiaramente prioritario. In Svizzera, per contro, la priorità è data alla conciliazione degli interessi, fatto che per altro si evince dal termine stesso di *concordato*. La soluzione che consente un risanamento non è imposta da un'autorità, ma negoziata fra le parti in causa.

Alla prova dei fatti, la riveduta LEF si è dimostrata valida. Il 6 febbraio 2003, in occasione della riunione della Camera di commercio svizzero-americana, alla quale partecipò anche il commissario incaricato della procedura concordataria del SAir Group, è infatti stato rilevato che gli strumenti messi a disposizione dal diritto in vigore sono affatto adeguati. I problemi pratici non sono la conseguenza di supposte lacune della legge, ma del modo di procedere dei responsabili: sovente le autorità sono chiamate a intervenire quando ormai è troppo tardi oppure manca un piano di risanamento solido e ben congegnato, cosicché, in fin dei conti, la sola soluzione possibile è la liquidazione (concordato con abbandono dell'attivo o fallimento). Ma anche in tali circostanze la LEF in vigore offre la possibilità di risanare almeno le *parti dell'impresa* che sono suscettibili di sopravvivere: infatti queste ultime, già durante la moratoria concordataria, possono essere separate dal gruppo imprenditoriale insolvente, sia per essere costituite in entità autonome, sia per essere vendute a terzi. Una tale procedura è stata applicata nei casi di Swissair e Swiss Dairy Food.

Va sottolineato che la legislazione riveduta si è dimostrata adeguata non soltanto per i fallimenti di ampia portata, ma anche per quelli che concernono le PMI, come attestano i risultati disponibili a tutt'oggi del test PMI che il Seco sta svolgendo.

Ulteriori lavori, calendario

Nel frattempo prosegue l'analisi volta a stabilire se la procedura concordataria debba essere sottoposta a ulteriori revisioni. Qualora risulti che il diritto concordatario svizzero debba tendere ancora di più verso l'obiettivo del risanamento, le questioni da dibattere verteranno soltanto marginalmente sulla procedura: di fatto gli strumenti

previsti dal diritto in vigore sono di per sé sufficienti; il loro «difetto» sta nel fatto che finora non sono stati pienamente applicati nella pratica. Pertanto la discussione dovrà piuttosto essere incentrata su interventi a livello di diritto *materiale*.

Si potrebbe così mettere in dubbio l'intangibilità di certe posizioni di diritto materiale d'importanza fondamentale (p. es. la sorte dei contratti a lungo termine o le garanzie come il diritto di pegno ecc.). Il dibattito sull'applicabilità dell'articolo 333 CO (Trasferimento del rapporto di lavoro in seguito all'alienazione dell'impresa) in caso di fallimento e di procedura concordataria rappresenta un primo passo in tale direzione. La questione è attualmente oggetto d'esame nel quadro dei lavori legislativi relativi ai piani sociali (CAG-N). Nel dibattito sull'opportunità di prevedere agevolazioni materiali in favore delle imprese interessate da una procedura di risanamento, non va tuttavia sottovalutato il rischio di favorire un comportamento irresponsabile (detto «*moral hazard*» nel diritto americano) e, su un piano più generale, di indebolire la forza vincolante del diritto.

Raccomandazione 9 (02.3467): Nuova definizione della politica del trasporto aereo

La Commissione della gestione CS invita il Consiglio federale a riformulare la politica del traffico aereo alla luce degli sviluppi in atto a livello internazionale e a definire il ruolo dello Stato in relazione al mantenimento della relativa infrastruttura. Esso dovrà inoltre verificare la funzione della Commissione della navigazione aerea.

Stato di adempimento

Accogliendo il postulato Kurrus (01.3375) e la raccomandazione della Commissione della gestione CS, il Consiglio federale si è impegnato a presentare nel corso della presente legislatura un rapporto sulla politica svizzera in materia di trasporti aerei.

Con il postulato si chiede al Consiglio federale di presentare al Parlamento entro la fine del 2001 un rapporto sul ruolo della Confederazione nel quadro dell'attuazione di una politica aerea svizzera lungimirante. Una navigazione aerea efficiente avrebbe, stando alla motivazione addotta, un ruolo decisivo per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Inoltre, l'ultimo rapporto riguardante la navigazione aerea in Svizzera presentato dal Consiglio federale al Parlamento risale al 1953. Diversamente da quanto avviene in altri Stati europei, ma anche nel trasporto ferroviario e stradale, la Svizzera non dispone di una politica dei trasporti aerei di ampio respiro cui possa orientarsi un sano sviluppo del vettore aereo.

Viste le particolari vicissitudini (crisi Swissair) il rapporto non è stato presentato nei termini previsti, ovvero entro la fine del 2001.

Ulteriori misure, calendario

La Commissione federale della navigazione aerea in qualità di organo consultivo del Consiglio federale riveste, nell'ambito dell'elaborazione del rapporto, un ruolo portante, da un lato essendo un gruppo d'esperti e dall'altro in quanto organo di consultazione nel quadro della procedura di partecipazione.

La Commissione prende innanzitutto in esame le questioni fondamentali raggruppate per oggetto. Il risultato del dibattito viene confrontato per mezzo di una rappresentazione sinottica con i risultati delle relative riflessioni e decisioni maturate dall'UFAC, dal DATEC e dal Consiglio federale. Successivamente, le diverse posizioni vengono sottoposte al capo del Dipartimento DATEC perché egli possa eventualmente impartire direttive e strategie per l'elaborazione del rapporto. Si sono già tenute due sedute con la Commissione federale della navigazione aerea in cui sono state dibattute questioni di fondo concernenti il traffico aereo, l'infrastruttura e la sicurezza dei voli.

Sono già stati redatti una disposizione commentata e un calendario e analogamente alle sedute della Commissione è in atto, internamente all'UFAC, l'elaborazione del rapporto concernente la politica svizzera del trasporto aereo. In adempimento al postulato del consigliere nazionale Kurrus, il rapporto non si pronuncerà soltanto sulla politica dei trasporti aerei ma sulla politica della navigazione aerea nella sua globalità. Nelle prossime due sedute della Commissione della navigazione aerea (8 maggio e 13 giugno 2003) si discuteranno questioni relative alla cooperazione internazionale, all'industria aeronautica e alla formazione nel campo dell'aviazione. Al più tardi alla fine del 2003, il rapporto dovrà essere presentato al Consiglio federale per approvazione.

Raccomandazione 10 (02.3468): Sostegno a misure contro le conseguenze di un'improvvisa sospensione dell'attività di volo

La Commissione della gestione CS raccomanda al Consiglio federale di seguire e sostenere gli sforzi messi in atto a livello internazionale dal settore dell'aviazione civile, tesi a proteggere i passeggeri dalle conseguenze di un'improvvisa sospensione dell'attività di volo da parte di una compagnia aerea.

Stato di adempimento

Gli obblighi volontari dell'industria aeronautica in caso di «grounding» di una compagnia aerea al momento non sono ancora in una fase avanzata. La Svizzera ha appoggiato attivamente tutti gli sforzi già intrapresi che hanno portato a risultati concreti in forma di obblighi volontari destinati a tutelare i consumatori. Sono già due le compagnie aeree svizzere e due gli aeroporti ad aver sottoscritto gli obblighi volontari dell'industria aeronautica europea, la Airline Passenger Service Commitments e la Airport Voluntary Commitments on Air Passenger Service. L'UFAC è attivamente impegnato nella loro attuazione.

Ulteriori misure, calendario

Nell'ambito dei suoi regolari contatti con l'International Air Transport Association (IATA) e l'Association of European Airlines (AEA), l'UFAC sosterrà gli sforzi dell'industria aeronautica volti alla definizione di obblighi volontari. Non appena saranno approvati simili obblighi volontari, anche in questo settore la Svizzera si adopererà affinché l'industria aeronautica svizzera partecipi nel modo più ampio possibile.