

01.067

**Messaggio  
concernente il finanziamento del programma  
di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera**

del 7 novembre 2001

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio Vi sottoponiamo per approvazione il programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera.

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

7 novembre 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Creata nel 1931 con il sostegno della Confederazione, la compagnia aerea Swissair è divenuta con il passare del tempo un vero e proprio gioiello dell'economia svizzera e dell'aviazione civile internazionale. In seguito all'apertura dei mercati dei trasporti aerei e alla privatizzazione parziale delle compagnie aeree all'inizio degli anni ottanta negli Stati Uniti e circa dieci anni dopo in Europa, anche la nostra compagnia aerea nazionale ha dovuto sviluppare nuove strategie per sopravvivere. Il fallimento di queste strategie e, soprattutto, l'aver intrapreso troppo tardi e senza convinzione le misure necessarie per un cambiamento di rotta come pure la crisi mondiale del trasporto aereo civile, aggravata dalle ripercussioni dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, hanno messo le società della holding SAirGroup, di cui fa parte anche Swissair, in una situazione finanziaria senza uscita.*

*L'esistenza di una compagnia aerea con voli intercontinentali è di vitale importanza per la piazza economica svizzera. Per questo motivo e per evitare ripercussioni di politica economica e occupazionale estremamente negative, la Confederazione ha accettato di partecipare al finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera finalizzato al mantenimento di un hub efficiente a Zurigo. Il programma prevede che la Crossair riprenda una parte delle destinazioni e della flotta Swissair (al massimo 26 aerei di medio e altrettanti di lungo raggio) e consente, nonostante la riduzione del numero di voli e di destinazioni, di assicurare la presenza del nostro Paese a livello europeo e mondiale e di mantenere i collegamenti aerei internazionali diretti, che sono molto importanti per il buon funzionamento della nostra economia.*

*L'attuazione del programma provoca costi rilevanti e nasconde dei rischi. La Confederazione ha cercato sin dall'inizio di ottenere il sostegno di tutte le cerchie interessate all'esistenza di una compagnia aerea nazionale con collegamenti intercontinentali. L'accordo stipulato prevede che la Confederazione contribuisca con 1,6 miliardi di franchi ai circa 4 miliardi necessari per realizzare il programma di ridimensionamento, sottoscrivendo azioni per un importo di 600 milioni di franchi per la ricapitalizzazione della nuova società e accordando a Swissair un prestito di un miliardo di franchi destinato al finanziamento di un piano di volo ridotto durante l'orario invernale 2001/2002. Il Consiglio federale si è impegnato legalmente, con il consenso della delegazione delle finanze, a versare gli importi menzionati. Conformemente alla legge federale sulle finanze della Confederazione i crediti d'impegno e i crediti di pagamento sono sottoposti con il presente messaggio all'approvazione delle Camere federali. Gli altri crediti di pagamento di minore entità sottoposti all'approvazione del Parlamento conseguono direttamente dal programma di ridimensionamento adottato: servono a coprire le spese amministrative per il management del progetto (ricorso a consulenti esterni) e i costi d'emissione delle misure di rifinanziamento necessarie come pure a finanziare la continuazione dell'inchiesta speciale finalizzata all'accertamento delle cause e delle responsabilità del fallimento di SAirGroup.*

---

*Tenuto conto della situazione di emergenza che si è venuta a creare con l'imprevista sospensione di tutti i voli della flotta Swissair, il Consiglio federale ha già concesso a Swissair, il 3 ottobre 2001, con il consenso della delegazione delle finanze, un primo prestito di 450 milioni di franchi svizzeri, destinato ad assicurare un programma di volo ridotto durante il mese di ottobre. Il 4 ottobre 2001 il Consiglio federale ha motivato la sua decisione davanti alle Camere federali e ha ricevuto l'appoggio della maggioranza. Questo prestito di 450 milioni di franchi va aggiunto all'importo di 1,6 miliardi di franchi menzionato sopra se si vuole quantificare il volume degli sforzi finanziari che la Confederazione è disposta a sostenere complessivamente per realizzare il programma di ridimensionamento dell'aviazione civile svizzera.*

*L'economia fornisce un contributo equivalente – 1,6 miliardi di franchi – sotto forma di partecipazione alla nuova società. I Cantoni aeroportuali, le compagnie aeroportuali e le banche (UBS, CSG, Banca cantonale di Zurigo) garantiscono mediante crediti di transizione la liquidità a breve termine delle società annesse al Gruppo Swissair, che sono indispensabili per l'espletamento del servizio aereo. Il funzionamento dell'infrastruttura aeroportuale dovrebbe così poter essere assicurato fino all'auspicata vendita di queste società.*

*Al programma elaborato in un periodo di tempo molto breve aderiscono tutte le cerchie interessate alla sopravvivenza di una compagnia aerea nazionale con voli intercontinentali. Esso può essere considerato come il tentativo riuscito dell'economia privata e dello Stato di superare una crisi unendo gli sforzi.*

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Introduzione**

#### **1.1.1 Breve retrospettiva**

La società anonima svizzera per la navigazione aerea Swissair (Schweizerische Luftverkehr Aktiengesellschaft) è stata costituita il 26 marzo 1931 dalla fusione della «Balair», società anonima basilese per la navigazione aerea, Basilea, e dalla «Ad Astra-Aero», società anonima svizzera per la navigazione aerea, Zurigo. Lo scopo della nuova società con sede a Zurigo era, conformemente all'articolo 1 del suo statuto, l'esercizio del trasporto aereo all'interno della Svizzera e verso l'estero consistente nel trasporto regolare di persone, merci e invii postali come pure nell'esercizio di ogni attività attinente al traffico aereo. Dopo aver esteso, con il sostegno iniziale della Confederazione, la sua flotta e la sua rete al traffico intercontinentale, Swissair è divenuta una delle più grandi imprese svizzere, ha riscosso per molti anni un successo notevole e ha occupato una posizione media nella classifica delle compagnie di volo attive a livello internazionale con la sua rete di linee comprendente 130 destinazioni in oltre 70 Paesi.

In virtù dell'articolo 103 (poi abrogato) della legge sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0), Swissair, in qualità di società svizzera di trasporti aerei d'economia mista, aveva il diritto di esercitare la rete interna, continentale e intercontinentale di collegamenti di linea dichiarata di interesse generale dall'autorità concedente. Questa disposizione garantiva de facto a Swissair il monopolio sul traffico aereo svizzero. Il 19 dicembre 1966 i diritti e gli obblighi di Swissair sono stati disciplinati per la prima volta in una concessione.

In considerazione della liberalizzazione in atto in Europa e della decisione di Swissair di trasferire da Ginevra a Zurigo la maggior parte dei voli intercontinentali, il Consiglio federale ha incaricato, l'8 maggio 1996, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) di rivedere l'articolo 103 LNA ai fini di un'apertura del mercato. Il messaggio del Consiglio federale del 28 maggio 1997 (FF 1997 III 982) conteneva le nuove condizioni quadro che dovevano permettere di passare dalla precedente condizione privilegiata di Swissair ad una vera situazione concorrenziale. Le modifiche approvate dalla maggioranza dalle due Camere sono entrate in vigore il 15 novembre 1998.

Conformemente alle disposizioni transitorie i diritti derivanti da concessioni esistenti rimanevano garantiti purché fossero effettivamente esercitati al momento dell'entrata in vigore delle modifiche. La concessione di Swissair, prorogata l'ultima volta nel 1993, sarebbe rimasta valida sino alla fine del 2008.

#### **1.1.2 Relazioni tra la Confederazione e Swissair**

In relazione alla ristrutturazione di Swissair e alla costituzione di una holding, il Consiglio federale ha deciso il 9 aprile 1997 di concentrare la partecipazione fede-

rale su SAirGroup. La partecipazione si basa sull'articolo 102 della riveduta legge sulla navigazione aerea; secondo questa disposizione la Confederazione può partecipare a imprese esercenti aerodromi e a imprese di trasporto aereo se siffatta partecipazione è giustificata dall'interesse generale.

Attualmente la Confederazione detiene poco più di 368 000 azioni di SAirGroup con un valore nominale di 69 franchi cadauna, corrispondenti a una quota del 3 per cento circa del capitale azionario della società (che ammonta a 877,4 milioni di franchi). La Confederazione e il Cantone di Zurigo sono i due maggiori azionisti singoli. Il pacchetto di azioni della Confederazione è iscritto in bilancio al valore nominale sotto la rubrica patrimonio amministrativo. Anche se l'obbligo nei confronti di una partecipazione della Confederazione a Swissair è venuto a cadere con l'abrogazione dell'articolo 103 LNA, la Confederazione ha rinunciato, con riferimento all'interesse pubblico, all'alienazione della sua partecipazione a SAirGroup, per impedire ripercussioni negative sulla quotazione in borsa delle azioni.

Sino alla primavera 1999 la Confederazione era rappresentata nel consiglio d'amministrazione di SairGroup di regola dal segretario generale del DATEC e da membri della direzione generale delle PTT o delle FFS. Il ritiro dei rappresentanti dello Stato dal consiglio d'amministrazione di SairGroup, conseguito direttamente dall'abrogazione dell'articolo 103 LNA, ha portato alla separazione tra la Confederazione e Swissair. Al posto di una rappresentanza della mano pubblica nel consiglio d'amministrazione è stato creato un organo consultivo in cui sono rappresentate istituzioni pubbliche e private. Compito dell'organo consultivo è di rappresentare gli interessi dei diversi partner di SAirGroup e di svolgere una funzione consultiva.

L'attività di sorveglianza della Confederazione sulle società di trasporto aereo si estende unicamente alla verifica delle condizioni necessarie a garantire un servizio aereo affidabile dal punto di vista tecnico e organizzativo. La Confederazione non esamina cioè se una società svolge gli affari in modo redditizio o se gli azionisti e i creditori sono protetti contro eventuali perdite finanziarie. La determinazione degli obiettivi strategici e la responsabilità finanziaria spettano esclusivamente agli organi responsabili della società di diritto privato.

La sorveglianza della Confederazione sulla gestione degli affari della società è dunque limitata: solo al momento di rilasciare per la prima volta l'autorizzazione d'esercizio si verifica sommariamente se determinate condizioni finanziarie sono soddisfatte. In occasione del rinnovo dell'autorizzazione d'esercizio si esaminano in base ai rapporti di gestione e alle relazioni di revisione la situazione finanziaria e la tenuta di una contabilità affidabile. La legislazione in materia di navigazione aerea non prevede un controllo permanente della capacità finanziaria delle società di trasporto aereo.

Nel dicembre 2000 quando è stata rinnovata per l'ultima volta l'autorizzazione d'esercizio, Swissair ha potuto provare in modo verosimile di disporre dei mezzi finanziari necessari a garantire un servizio di trasporto aereo affidabile. L'UFAC non aveva pertanto nessuna ragione per rifiutare il rinnovo regolare dell'autorizzazione d'esercizio.

Dalla riorganizzazione del Gruppo Swissair svolta nel 1997, l'UFAC esercita la sorveglianza prevista dalla legislazione esclusivamente sulla compagnia aerea Swissair, dato che, diversamente da quest'ultima, né la holding SAirGroup – di cui la Confederazione detiene una partecipazione del 3 per cento – né SAirLines sono titolari di una autorizzazione d'esercizio o di una concessione di rotta della Confederazione.

### **1.1.3 La crisi di Swissair**

Quando verso la fine degli anni ottanta sono stati fatti, all'interno della Comunità europea (CE), i primi passi verso la liberalizzazione, la Svizzera ha cercato di regolare i suoi trasporti aerei con gli Stati membri per il tramite di un accordo comune con la Comunità. L'integrazione in un unico spazio aereo europeo liberalizzato di una moltitudine di mercati dei trasporti aerei liberalizzati è risultata essere un'operazione assai più complessa della deregolamentazione all'interno di un solo Stato (gli USA) le cui compagnie aeree sono sempre state per tradizione di proprietà privata. La privatizzazione (parziale) delle compagnie europee statali avviata agli inizi degli anni novanta è conseguita pertanto direttamente dalla liberalizzazione del «cielo» europeo. L'integrazione dei mercati dei trasporti aerei nazionali si è conclusa nell'Unione europea (UE) nel 1997 con l'adozione del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione.

L'accordo sullo spazio economico europeo (SEE) prevedeva l'integrazione completa dei trasporti aerei svizzeri nello spazio europeo. L'integrazione completa risultava essere molto importante per le compagnie aeree svizzere affinché potessero battersi ad armi pari con i concorrenti europei. Dopo il rifiuto dello spazio economico europeo nel dicembre 1992, alla Svizzera è rimasta esclusivamente la via bilaterale per regolare i suoi trasporti aerei con la CE. Un mese dopo la votazione sullo spazio economico europeo il Consiglio federale ha dato mandato di avviare con la CE dei negoziati sul trasporto aereo. L'accordo sul trasporto aereo è stato firmato il 21 giugno 1999; la sua entrata in vigore dipende dalla conclusione della procedura di ratifica dell'accordo sulla libera circolazione delle persone da parte dei Parlamenti dei singoli stati membri dell'UE. I Paesi che non hanno ancora firmato l'accordo, cioè il Belgio, la Francia e l'Irlanda dovrebbero farlo entro la fine dell'anno. I sette accordi settoriali stipulati nel 1999 entrano in vigore contemporaneamente il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima notificazione del deposito degli strumenti di ratifica.

All'inizio degli anni novanta Swissair aveva previsto di stipulare un accordo di collaborazione con le tre compagnie aeree KLM (Paesi Bassi), SAS (Scandinavia) e AUA (Austria), il cui sistema di trasporti si sarebbe dovuto basare sui sette scali principali di Amsterdam, Copenhagen, Oslo, Stoccolma, Vienna, Ginevra e Zurigo. Il progetto è stato abbandonato prima della fine del 1994 principalmente perché le compagnie non sono riuscite a intendersi sulla scelta del partner americano (Delta Air Lines oppure Northwest Airlines).

Nel 1997 SairGroup ha preso una decisione dalle conseguenze gravi adottando il cosiddetto piano Hunter, che prevedeva l'estensione dell'alleanza tra Swissair, Sabena, Austrian Airlines e Delta Airlines ai partner europei di quest'ultime e precisamente a Finnair, Malev, TAP e Aer Lingus. L'obiettivo era di salvaguardare l'indipendenza di Swissair e contemporaneamente di tenere aperte le possibilità di un allacciamento

ad un sistema più vasto. Il consiglio d'amministrazione ha approvato il piano Hunter nel 1998.

Due fatti importanti hanno indotto a riesaminare la strategia: Delta Airlines è passata a Air France e Austrian Airlines ha lasciato il Gruppo Qualiflyer nel 1999. Il consiglio d'amministrazione ha quindi dato la propria approvazione alla scelta di American Airlines quale nuovo partner di Swissair e Sabena.

I fattori che nel gennaio 2001 hanno portato a cambiare la strategia sono stati principalmente di ordine finanziario: i risultati finanziari insoddisfacenti e la necessità di finanziamento delle partecipazioni dovuta all'evoluzione negativa degli affari nel secondo semestre 2000 e alla sempre più grande insicurezza in merito alla situazione dell'industria aeronautica.

## **1.2 I motivi dell'intervento della Confederazione**

### **1.2.1 Politica dei trasporti**

La navigazione aerea fa parte del sistema globale dei trasporti ed è strettamente legata ad altri ambiti politici in particolare alla politica sociale, economica, ambientale e finanziaria. Nel definire gli obiettivi della politica dei trasporti aerei si devono considerare questi rapporti reciproci. Essendo parte integrante del sistema dei trasporti nazionali e internazionali, l'aviazione civile deve poter svolgere il proprio ruolo in modo sicuro, efficiente e sostenibile, tenendo conto dei bisogni fondamentali della società, dell'economia e dell'ambiente. Fanno parte di questi compiti:

- mantenere la conquista sociale della mobilità per tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni e promuovere i trasporti pubblici;
- sostenere la qualità e la competitività della piazza economica svizzera;
- mantenere collegata la Svizzera a livello europeo e internazionale;
- cooperare con altri vettori di traffico tenendo conto dei punti di forza specifici.

L'obiettivo della politica svizzera in materia di trasporti aerei è di garantire condizioni quadro che permettano di svolgere i compiti di interesse generale in modo sicuro, efficiente e rispettoso dell'ambiente quale parte del sistema di trasporti nazionali e internazionali e limitando al minimo gli interventi dello Stato. Inoltre devono essere presi in considerazione anche gli sviluppi internazionali. Le compagnie svizzere dei trasporti aerei sono degli strumenti importanti per il commercio con l'estero. La Svizzera è un Paese aperto al mondo, orientato all'esportazione e al turismo che ha bisogno di collegamenti aerei con l'estero. L'attrattiva e la competitività della piazza economica svizzera sono gravemente minacciate senza collegamenti aerei diretti con i centri più importanti del mondo, come quelli che offrono altri scali europei. Le società di servizi svizzere attive a livello internazionale risulterebbero notevolmente svantaggiate rispetto alla concorrenza senza questi collegamenti. Inoltre incontestabilmente molte ditte estere hanno scelto di stabilirsi in Svizzera proprio perché il nostro Paese offre, tra l'altro, voli diretti che permettono di risparmiare tempo e di evitare i fastidi dei voli di raccordo per raggiungere altri scali europei. Per lo sviluppo politico, economico e industriale del nostro Paese è pertanto

estremamente importante disporre di collegamenti aerei diretti con i maggiori centri commerciali e industriali del mondo.

Il 18 ottobre 2000 il Consiglio federale ha approvato il piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica. Oltre ad una maggiore cooperazione tra i diversi sistemi di trasporto, a una protezione completa dell'ambiente e a un'armonizzazione coordinata dello spazio questo piano postula soprattutto l'impiego efficiente degli attuali aeroporti. L'infrastruttura aeronautica necessaria per il nostro Paese deve soddisfare i bisogni di mobilità nel modo più economico ed ecologico possibile.

- Il piano sottolinea l'importanza dei nostri aeroporti nazionali secondo i seguenti principi: gli aeroporti nazionali costituiscono le piattaforme nazionali del trasporto aereo internazionale e fanno parte del sistema di trasporto globale. L'aeroporto di Zurigo deve poter svolgere il suo ruolo di una delle grandi piattaforme europee del trasporto aereo mondiale. Conformemente alla loro funzione trinazionale e binazionale, gli aeroporti di Basilea-Mülhausen e di Ginevra devono essere finalizzati ai voli intercontinentali richiesti a livello regionale e al trasporto aereo in Europa e potersi sviluppare di conseguenza.
- Sugli aeroporti nazionali va attribuita la prima priorità al traffico di linea.
- Gli aeroporti nazionali devono cooperare tra loro e sfruttare le possibilità economiche che si presentano per una ripartizione funzionale del traffico.
- Gli aeroporti nazionali devono offrire un'infrastruttura efficiente, adeguata alla loro funzione. Le tappe necessarie per il loro ampliamento devono essere intraprese per tempo e ottimizzate tenendo conto di criteri spaziali, economici, ecologici e sociali.

Nonostante l'evoluzione negativa dei trasporti aerei mondiali e la crisi nella quale si trova Swissair non vi sono motivi per derogare a questi principi. La pianificazione a lungo termine deve continuare a fondarsi sulle previsioni a lunga scadenza fatte nel piano settoriale.

## **1.2.2                   Politica occupazionale**

In seguito a diversi sviluppi ed eventi imprevisi, il 25 ottobre 2001 il segretariato di Stato dell'economia ha fatto nuovamente il punto della situazione congiunturale. Rilevanti in questo contesto soprattutto il rallentamento, più accentuato del previsto, della congiuntura mondiale, gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 agli USA e ulteriori riduzioni dei tassi di riferimento. Per quanto riguarda la Svizzera si devono menzionare la crisi di Swissair e la forza del franco.

In Svizzera l'attività economica si è ulteriormente indebolita a metà del 2001. In particolare sono notevolmente diminuiti gli investimenti delle ditte e, sulla scia del commercio mondiale indebolito, le esportazioni. Per il 2001 il gruppo di esperti in previsioni congiunturali della Confederazione stima la crescita all'1,6 per cento. Nel secondo semestre 2002 la ripresa dovrebbe finalmente decollare anche se le ristrutturazioni dell'aviazione svizzera le toglieranno una parte dello slancio; nella media annua 2002 è prevista una crescita dell'1,3 per cento. I disoccupati aumenteranno a 80 000 nella media annua 2002 per un tasso di disoccupazione del 2,2 per cento. Il

rincaro rimane modesto. Per il 2003 può essere previsto di nuovo un tasso di crescita al livello superiore della crescita potenziale (+2,0%).

Secondo il programma di ridimensionamento dell'aviazione civile nazionale<sup>1</sup>, Crossair riprende 26 aerei di medio raggio e altrettanti di lungo raggio di Swissair. Questo scenario deve essere messo a confronto con quello che vede Swissair cessare completamente le sue attività.

Se il numero di posti di lavoro persi dovesse essere notevolmente superiore a quello previsto dallo scenario 26/26 questa perdita avrebbe luogo in un clima congiunturale molto più teso dell'anno scorso. Con grande probabilità si assisterebbe ad una flessione ancora più forte dei consumi. Altre ripercussioni negative si avrebbero sull'attività di investimento e sull'esportazione di servizi; attualmente è impossibile quantificarne gli effetti sul PIL.

Secondo lo scenario 26/26 e sulla base dei piani attuali si prevede che SAirGroup sopprima 4500 posti di lavoro a tempo pieno in Svizzera, corrispondenti al licenziamento di 5000 persone. Secondo una stima dell'Ufficio di economia e lavoro di Zurigo, 3100 di queste persone dovrebbero trovare in modo relativamente facile un nuovo impiego. Per circa 1500 di esse dovrebbero invece essere adottate delle misure di reinserimento particolari. Gli *effetti indiretti* (sottofornitori di tutta la Svizzera e settori che dipendono dall'aviazione) porterebbero ad altri 6000 licenziamenti.

Con lo scenario 0/0, in cui è prevista la soppressione di tutti i voli di breve e lungo raggio, vi sarebbero a breve termine circa 35 000 licenziamenti (effetti diretti e indiretti), cioè più del triplo rispetto allo scenario 26/26. I licenziamenti toccherebbero in primo luogo la regione di Zurigo. Una parte di essi sarebbe direttamente legata alla scomparsa di Swissair (Swissair, società annesse e sottofornitori), un'altra parte dipenderebbe invece dai possibili sviluppi dell'aeroporto di Zurigo. Altre compagnie aeree provvederebbero sicuramente a soddisfare la domanda di voli e di conseguenza non scomparirebbero tutte le attività legate ai trasporti aerei. Tuttavia con questo scenario si correrebbe il rischio di un influsso negativo su tutta la piazza economica svizzera. Inoltre si avrebbero delle ripercussioni negative sul turismo e sulle attività connesse ai trasporti.

Le conseguenze negative che una riduzione di posti ha a breve termine sul mercato di lavoro nazionale e regionale e sulla disoccupazione dipendono fortemente dalla richiesta di manodopera. Il mercato di lavoro svizzero, nonostante si prospetti un rallentamento congiunturale, si mostra ancora in buona salute. Alla fine di settembre 2001 il tasso di disoccupazione dell'1,7 per cento era ancora a un livello molto basso.

I licenziamenti in massa presso Swissair avrebbero luogo in un momento assai sfavorevole, in quanto negli ultimi mesi il mercato di lavoro, che accusa una notevole flessione dell'aumento dell'occupazione e un leggero incremento della disoccupazione, pare essere giunto a un punto critico. La riduzione di posti prevista nell'ambito dello scenario 26/26 dovrebbe già destabilizzare il mercato di lavoro. Bisogna anche considerare che non tutte le persone licenziate, che si trovano prevalentemente nella regione di Zurigo, riusciranno a trovare con facilità un lavoro. Tuttavia va ricordato che non tutti i licenziati saranno automaticamente disoccupati e che la disoccupazione durerà per gran parte di loro molto meno di un anno. Nel

<sup>1</sup> Per la descrizione del programma di ridimensionamento, cfr. punto 2.1.

cantone di Zurigo l'aumento del numero di disoccupati di 7000 persone provocherà un incremento del tasso di disoccupazione cantonale di un punto percentuale. Il tasso di disoccupazione nazionale salirà di un decimo di punto percentuale per ogni 3600 disoccupati in più.

In una prospettiva a breve e medio termine la soppressione parziale di diverse attività nell'ambito dei trasporti aerei provocherà sul mercato di lavoro un'importante svalutazione del capitale umano specializzato. Le conoscenze tecniche degli specialisti dei trasporti aerei perdono valore a causa del ridimensionamento del traffico aereo. Nell'ambito delle misure di riqualificazione occorreranno investimenti in capitale umano per i necessari adattamenti alle nuove strutture. Un trasferimento regolare delle attività e del personale da Swissair a Crossair fornisce un contributo importante al mantenimento di questo capitale umano specialistico.

Oltre alle considerazioni su Swissair, il Consiglio federale ha tenuto anche conto dell'importanza dell'hub di Zurigo per l'economia nazionale. Il fallimento di Swissair rischierebbe di far perdere all'aeroporto una parte della sua importanza nei trasporti aerei intercontinentali.

Gli effetti dell'aeroporto sull'economia nazionale possono essere suddivisi in effetti a breve termine su reddito e impieghi e effetti a lungo termine su crescita e strutture. Inoltre gli effetti possono essere diretti o indiretti (per l'influsso dell'aeroporto su altri settori). Gli effetti indiretti generati dall'aeroporto sono del resto molto più importanti di quelli diretti; secondo studi empirici (Francoforte, Amsterdam, Atlanta, Los Angeles) il corrispondente effetto moltiplicatore si situa tra 1,5 e 2,0.

#### *a) Effetti su reddito e impieghi*

Secondo uno studio del 1991 dell'Università di San Gallo sull'importanza dell'aeroporto di Zurigo per la Svizzera, l'aeroporto genera, considerando gli effetti diretti e indiretti, il 9 per cento circa del reddito cantonale e il 2 per cento del reddito nazionale. Quasi la metà del reddito generato torna a vantaggio di settori al di fuori della regione dell'aeroporto e oltre il 40 per cento di settori al di fuori del Cantone di Zurigo. L'esistenza economica di poco meno di 100 000 abitanti dipende direttamente o indirettamente dall'aeroporto di Zurigo.

Se si crede a uno studio empirico, 1 milione di passeggeri in più contribuisce a creare 1100 impieghi diretti presso le compagnie aeree e gli aeroporti, 1100 posti indiretti (sottofornitori, consumo) come pure 1800 ulteriori posti di lavoro in altri settori in virtù della maggiore attrattiva della piazza economica. Considerata la crescente domanda di trasporti aerei, l'aeroporto di Zurigo ha pertanto un effetto positivo sull'evoluzione degli impieghi in Svizzera. Anche nella fase di stagnazione economica tra il 1991 e il 1996 la regione dell'aeroporto ha visto aumentare leggermente il numero complessivo di posti di lavoro, mentre a livello nazionale si registrava una diminuzione del 7 per cento.

#### *b) Effetti su crescita e strutture*

Buoni collegamenti nazionali e internazionali costituiscono un fattore importante perché molte ditte scelgano Zurigo come sede. L'aeroporto di Zurigo svolge una

funzione importante in questo ambito e costituisce un elemento essenziale dell'attrattiva della piazza economica svizzera. Collegamenti internazionali con voli diretti sono molto importanti in particolare per determinati settori ad alto valore aggiunto (servizi «high-touch»).

### **1.3 Le decisioni del Consiglio federale**

A causa del fallimento della strategia adottata, SAirGroup ha registrato perdite per diversi miliardi. Il consiglio d'amministrazione ha dato le dimissioni in due tappe. L'anno 2000 è stato il peggiore nella storia di Swissair/SAirGroup con una perdita di 2885 milioni di franchi. A questo risultato hanno portato le elevate perdite risultanti dalle partecipazioni nelle compagnie aeree (Francia, Belgio e Germania). Sul conto di gruppo gravano spese uniche di 2714 milioni di franchi, di cui una gran parte accantonamenti per le partecipazioni (2208 mio). Nel 2000 il capitale proprio del Gruppo è passato dai 4181 milioni (23,4% della somma di bilancio) dell'anno precedente a 1160 milioni di franchi (5,7% della somma di bilancio). Una revisione intermedia chiesta per il 30 giugno 2001 dal nuovo staff dirigente ha confermato la gravità della situazione. Dopo la rettifica di diverse valutazioni problematiche nel conto annuale 2000 è stato necessario ridurre ancora di quasi mezzo miliardo di franchi il capitale proprio che ammontava ormai solo al 2 per cento della somma di bilancio.

Swissair si era dunque venuta a trovare in una situazione difficile già prima degli attentati dell'11 settembre 2001, con le loro conseguenze gravi per i trasporti aerei. Gli attacchi terroristici non hanno provocato solo una riduzione notevole dei ricavi diretti provenienti dal trasporto aereo generale e da quello transatlantico in particolare, ma anche il crollo della cifra d'affari delle società affiliate di SAirGroup. Secondo le indicazioni fornite allora dalla società, i danni provocati direttamente dagli eventi dell'11 settembre 2001 hanno raggiunto i 65 milioni di franchi in una sola settimana. Per di più le condizioni relative alla vendita di singoli settori del gruppo erano nettamente peggiorate.

Alcuni giorni dopo gli eventi dell'11 settembre 2001 i dirigenti di SAirGroup si sono messi in contatto con le autorità federali per metterli al corrente della gravità della situazione. In particolare li hanno resi attenti al fatto che il Gruppo rischiava di non disporre più di sufficiente liquidità dall'inizio di ottobre.

Tenuto conto di questa situazione d'emergenza sono stati stabiliti diversi contatti in vista di risolvere rapidamente il problema. In un primo passo si trattava di assicurare i fabbisogni di liquidità del Gruppo e di cercare i mezzi e le vie per salvarlo nella sua integralità. Il Consiglio federale ha accettato il principio di una partecipazione della mano pubblica al risanamento di Swissair, attraverso una partecipazione – limitata nel tempo – alla ricapitalizzazione. Il Consiglio federale ha legato la sua decisione a una serie di condizioni, tra cui:

- l'esistenza di un programma di risanamento globale del Gruppo suscettibile di avere successo a lungo termine;
- partecipazione di tutte le cerchie interessate (banche, economia, creditori e azionisti, il personale e le loro associazioni);

- l’iniziativa di elaborare un programma di questo genere doveva partire dall’economia privata.

Su iniziativa di cerchie economiche è stato costituito un gruppo di lavoro presieduto dall’ex consigliere nazionale Ulrich Bremi. La prima seduta del gruppo di lavoro ha avuto luogo il 28 settembre 2001. L’obiettivo era di salvare Swissair, anche se sin dall’inizio era chiaro che non sarebbe stato possibile senza un ridimensionamento del Gruppo.

Domenica 30 settembre 2001 una delegazione di Swissair, Crossair e delle grandi banche interessate ha incontrato una rappresentanza del Consiglio federale e gli ha presentato la propria analisi della situazione. Le due compagnie aeree e le banche si erano accordate su un piano che consideravano in grado di salvare la situazione. Erano giunte alla conclusione che non sarebbe stato possibile salvare SAirGroup considerata l’entità della somma necessaria per il risanamento e la ristrutturazione (almeno 7-8 mia di fr.). Il piano, noto con la designazione «Phoenix» e descritto dettagliatamente in un documento del 1° ottobre 2001 chiamato «Term Sheet Projekt Phoenix», consisteva nello scorporo della filiale Crossair dal Gruppo per ristrutturarla e ricapitalizzarla in modo che potesse riprendere una parte delle attività di volo di Swissair. Le altre società del Gruppo venivano invece abbandonate al destino della liquidazione. Le banche hanno pertanto acquistato la parte del Gruppo Swissair in Crossair (circa il 70% delle azioni). Esse prospettavano di mettere a disposizione del Gruppo un credito di transizione di 250 milioni, garantito da pegno. Come condizione le banche chiedevano che il denaro proveniente dalla vendita delle azioni e dal credito di transizione venisse utilizzato solo per il finanziamento delle società collegate al Gruppo (SR Technics, Swissport, GateGourmet, Nuance, RailGourmet, GourmetNova, Atraxis, ecc.). Erano tuttavia disposte ad accettare di impiegare una parte dei mezzi provenienti dalla vendita delle azioni Crossair per assicurare l’esercizio dei voli, ma non oltre il 3 ottobre 2001. Le banche si sono inoltre impegnate ad aumentare il capitale di 350 milioni per finanziare l’estensione delle attività di Crossair e a metterle a disposizione un credito d’esercizio di 500 milioni di franchi.

Il 1° ottobre 2001 le parti interessate (SAirGroup, Crossair, UBS e CSG) hanno approvato il progetto „Term Sheet Projekt Phoenix“. Lo stesso giorno anche il Consiglio federale ha deciso in base alle informazioni ricevute il 30 settembre 2001 di sostenere il piano «Phoenix». Per contro ha rinunciato all’offerta delle banche di acquistare azioni di Crossair. Ma ha invitato le banche e i responsabili delle compagnie aeree a intraprendere il necessario per far fronte alla grave mancanza di liquidità ed evitare che la flotta Swissair restasse a terra.

L’invito del Consiglio federale è rimasto però inascoltato e il 2 e il 3 ottobre 2001 l’intera flotta Swissair è restata ferma. Il Gruppo non era più in grado di soddisfare le richieste di pagamento dei suoi creditori. L’evento è stato uno choc per tutto il Paese e ha suscitato scalpore anche all’estero. L’immagine della Svizzera come Stato garante di affidabilità, qualità e sicurezza ne è rimasta gravemente danneggiata.

Il 3 ottobre 2001 tenuto conto della gravità della situazione il Consiglio federale d’intesa con la delegazione delle finanze ha deciso di accordare un prestito di 450 milioni di franchi che permettesse a Swissair di esercitare un piano di volo ridotto fino al 28 ottobre 2001 (cfr. n. 3.2.3.2). La risposta a due interpellanze parlamentari

urgenti<sup>2</sup> ha offerto al Consiglio federale lo spunto per motivare la sua posizione. Il capo del dipartimento delle finanze ha spiegato che un risanamento di Swissair, ormai completamente oberata dai debiti, era da escludere. Secondo il Consiglio federale, sostenere il piano «Phoenix» era una possibile soluzione. La concessione di un prestito ha trovato ampio sostegno durante i dibattiti in Parlamento.

Il 5 ottobre 2001 è stata approvata la domanda di diverse società, tra cui le holding SAirGroup e SAirLines, di ottenere una moratoria concordataria provvisoria<sup>3</sup>. Lo stesso giorno il Consiglio federale si è occupato nuovamente della questione e ha ribadito il suo interesse per un allacciamento della Svizzera alla rete aerea intercontinentale con una compagnia aerea nazionale. Egli ha costituito una «Task Force» denominata «ponte aereo» in cui sono rappresentate tutte le cerchie interessate.

Nel suo capitolato d'oneri la «Task Force» è stata incaricata di verificare se i mezzi messi a disposizione (prestito di 450 milioni di franchi) sono utilizzati conformemente agli obiettivi e di assicurare il controlling e il monitoraggio della liquidità di Swissair e delle società annesse, vitali per l'esercizio dell'aeroporto. Inoltre le è stato attribuito il compito di monitorare la realizzazione del piano «Phoenix», nel frattempo diventato «Phoenix+» in seguito alla decisione del Consiglio federale di intervenire per risolvere la crisi.

Le misure adottate dalla «Task Force» hanno permesso di soddisfare questi compiti. Grazie allo scambio di informazioni all'interno della Task Force sono venuti alla luce numerosi problemi nell'attuazione di «Phoenix+». Inoltre ci si è resi rapidamente conto che nel progetto iniziale molte difficoltà erano state sottovalutate se non completamente trascurate. Dei temi e dei problemi trattati dalla Task Force si devono menzionare in particolare:

- l'analisi del business plan elaborato dalla direzione di Crossair;
- l'allestimento del calendario per la ripresa da parte di Crossair degli aerei di medio e lungo raggio di Swissair destinati al trasferimento;
- le risposte a diverse questioni giuridiche che influiscono sulle condizioni di partenza della nuova compagnia aerea;
- la ricerca di una soluzione globale al finanziamento del programma di ridimensionamento dell'aviazione civile.

Le soluzioni dei problemi menzionati sono presentate al punto 2.1.1.

I giorni 16/17 e 22 ottobre 2001, il Consiglio federale si è nuovamente chinato sul problema Swissair/Crossair. Egli ha preso una serie di decisioni in particolare di natura finanziaria che descrivono il programma di ridimensionamento dell'aviazione civile che Vi sottoponiamo con il presente messaggio (cfr. n. 2.1.1). Queste decisioni sono urgenti per i seguenti motivi:

- In primo luogo si è dovuto chiarire se Swissair dopo il 28 ottobre avrebbe ancora potuto offrire un programma di volo ridotto (il prestito di 450 mio di franchi già accordato assicurava le attività di volo solo fino a tale data). L'urgenza era dovuta soprattutto alla pubblicazione dell'orario di volo invernale 2001/2002, ma anche nei confronti dei collaboratori di Swissair e

<sup>2</sup> 01.3446 Interpellanza Lombardi e 01.3443 Interpellanza Leutenegger Oberholzer.

<sup>3</sup> Le seguenti società hanno ottenuto la moratoria concordataria: SAirGroup, Swissair, SAirLines, Flightlease il 5 ottobre 2001 ; Cargologic e Swisscargo, l'8 ottobre 2001.

delle società di leasing degli aerei. Ogni ritardo avrebbe nuovamente potuto compromettere il successo del progetto.

- In secondo luogo si è dovuto dare un chiaro segnale anche per quanto riguarda la ricapitalizzazione di Crossair. In particolare per i seguenti motivi:
- senza un sì vincolante da parte della Confederazione si sarebbe dovuto ritardare ulteriormente l’inizio dei lavori preparatori urgenti relativi all’integrazione dei collaboratori e degli aerei nella nuova società.
- d’altra parte gli investitori privati avrebbero avuto l’impressione di essere sollevati dagli obblighi fissati nell’accordo di principio. Il piano di finanziamento realizzato in così breve tempo avrebbe corso il rischio di fallire.

## **2 Il concetto di ridimensionamento per l’aviazione civile**

### **2.1 Descrizione**

#### **2.1.1 Presentazione generale del concetto**

Ai paragrafi 1.2.1 e 1.2.2 sono stati illustrati i principali motivi di politica economica, occupazionale e dei trasporti che giustificano il mantenimento di una compagnia aerea di bandiera in grado di garantire collegamenti intercontinentali. Poiché Swissair non è più in grado di svolgere questo ruolo, Crossair deve acquisirla. Obiettivo del concetto è di costituire, sulla base del business plan «Phoenix+», una nuova compagnia aerea nazionale dotata di un’offerta significativa di collegamenti intercontinentali e di mantenere così in essere l’efficiente sistema «hub». La portata e la densità del piano dei voli si orienteranno allo scenario 26/26/82 (ampliamento della flotta di Crossair, attualmente composta da 82 velivoli, con l’aggiunta di 26 aerei Swissair per i voli a medio raggio e di altrettanti apparecchi per i voli a lungo raggio). Le dimensioni definitive della flotta nonché il futuro piano dei voli dovranno essere ottimizzati nei prossimi mesi alla luce delle future prospettive per il settore dell’aviazione civile. Lo scenario 26/26 costituisce il parametro di riferimento, ma non fissa vincoli assolutamente rigidi. La necessaria flessibilità è peraltro chiaramente delimitata dall’obiettivo citato. Crossair adotterà un nuovo nome, non ancora noto attualmente.

Secondo il business plan Phoenix Plus<sup>4</sup>, Crossair svilupperà un traffico aereo europeo e intercontinentale allargato avvalendosi al massimo di 26 velivoli aggiuntivi per il traffico continentale e di altri 26 per quello intercontinentale. L’estensione del traffico europeo sarà portata a termine il più rapidamente possibile (presumibilmente entro fine anno, ma al più tardi entro fine marzo), quello dei voli a lungo raggio puntualmente per l’inizio del piano dei voli estivo 2002. I dettagli dell’avvicendamento fra Swissair e Crossair dovranno essere disciplinati contrattualmente. Una ripresa più rapida degli apparecchi non è possibile da un lato per ragioni organizzative e dall’altro a causa dei tempi richiesti per la procedura di autorizzazione. La nuova linea aerea servirà 36 destinazioni intercontinentali e 78 europee. Ciò comporta l’eliminazione di 9 scali intercontinentali e di 13 scali europei rispetto all’attuale

<sup>4</sup> Cfr. allegato 1.

numero complessivo di destinazioni servite da Swissair e Crossair. La flotta totale di entrambe le compagnie sarà ridotta complessivamente di 22 apparecchi. Affinché la nuova linea aerea possa effettuare gli investimenti necessari, dovrà essere ricapitalizzata.

Il progetto genera un notevole fabbisogno finanziario sotto un triplice aspetto:

1. Il finanziamento del programma dei voli ridotto di Swissair nell'ambito del piano dei voli invernale 2001/2002.
2. Il finanziamento ponte per le filiali del Gruppo Swissair di vitale importanza per il funzionamento degli aeroporti.
3. La ricapitalizzazione della nuova società.

|                                                                                                      | Fabbisogno finanziario | Finanziatori                               | Quota di competenza della Confederazione |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------|
|                                                                                                      | In milioni di franchi  |                                            |                                          |
| Finanziamento del piano dei voli ridotto di Swissair                                                 | 1000 <sup>5</sup>      | Confederazione                             | 1000                                     |
| Finanziamento ponte delle imprese vitali per il funzionamento degli aeroporti                        | ~150                   | Cantoni, gestori degli aeroporti, banche   | –                                        |
| Partecipazione alla nuova compagnia aerea (comprese le perdite iniziali e i costi di trasformazione) | 2740                   | Banche, economia, Cantoni e Confederazione | 600                                      |

*Commento al punto 1:*

Da un lato, Swissair dovrà necessariamente continuare a servire le tratte destinate ad essere rilevate dalla nuova compagnia. Una volta verificatasi, la perdita di diritti di atterraggio o quote di mercato potrebbe essere compensata soltanto a prezzo di sforzi e oneri enormi o rivelarsi addirittura irrimediabile. La continuazione dell'attività di volo nell'ambito di un piano dei voli ridotto consente inoltre un'attenuazione del grave problema dei biglietti aerei già venduti e non ancora utilizzati. Durante la fase di transizione, la Confederazione stanzierà un mutuo di un miliardo di franchi per consentire il superamento del previsto deficit d'esercizio di Swissair<sup>6</sup>.

*Commento al punto 2:*

E' indispensabile d'altro canto garantire la sopravvivenza delle imprese legate alla compagnia aerea e vitali per il suo funzionamento. Va da sé che non sarebbe molto sensato dotare la compagnia di bandiera dei mezzi per garantire la propria attività di volo se non esistesse più alcuna infrastruttura aeroportuale funzionante.

<sup>5</sup> Si rammenta che il 3 ottobre 2001 il Consiglio federale ha stanziato, con il consenso della Delegazione federale delle finanze, una tranche di prestito pari a 450 milioni di CHF per garantire, nell'ottobre 2001, il funzionamento di un piano dei voli ridotto.  
<sup>6</sup> cfr. allegato 4, integrazione al contratto di credito del 24/25 ottobre 2001.

Per l'infrastruttura degli aeroporti svizzeri sono di vitale importanza soprattutto le seguenti società di Swissair Group:

### *SR Technics*

SR Technics si occupa principalmente della manutenzione e della revisione degli aerei, della manutenzione dei motori, della manutenzione e della predisposizione di componenti dei velivoli e della fornitura di servizi (sbrinamento degli aerei, push-back). Oltre cinquanta compagnie aeree di tutto il mondo affidano la manutenzione della propria flotta o di parti di essa a SR Technics e beneficiano pertanto dell'esperienza operativa acquisita dalla società nell'ambito della manutenzione di tutti i velivoli di Swissair.

### *Swissport*

Swissport è responsabile dell'erogazione di ampi servizi di sdoganamento per i passeggeri e gli aerei di Swissair Group e delle linee aeree clienti. I principali servizi erogati dall'azienda sono il servizio passeggeri (check-in, gate, transito, lounge), il servizio di rampa, lo smistamento dei bagagli, il fueling, la pulizia delle cabine e la gestione della centrale della stazione. Swissport è attiva a livello internazionale e gestisce 127 stazioni di groundhandling in 25 paesi.

### *Atraxis*

Atraxis offre soluzioni informatiche per il settore aereo, aeroportuale, turistico e dei trasporti nonché servizi nel campo dell'integrazione di sistemi informatici. Essa sviluppa e gestisce in particolare il sistema di prenotazione e sdoganamento per Swissair e Crossair, ma anche per altre dieci compagnie aeree erogando inoltre servizi di IT centralizzati agli aeroporti di Zurigo, Ginevra e Basilea nonché a 85 scali stranieri.

Queste tre società realizzano con clienti terzi un fatturato di oltre 2,3 miliardi di CHF, occupando per questo volume circa 7600 collaboratori in tutto il mondo.

I lavori di ristrutturazione e di risanamento di queste imprese procedono a pieno ritmo; in due casi le trattative di vendita stanno per essere concluse. Sotto la regia del Cantone di Zurigo e attraverso uno sforzo concertato dei cantoni aeroportuali, delle compagnie aeree e degli istituti di credito UBS, CSG e ZKB è stato possibile garantire un finanziamento ponte a SR Technics e Atraxis. Se i progetti di cessione dovessero realizzarsi per tempo in tutti e tre i casi il fabbisogno finanziario, stimato originariamente pari a 500 milioni di CHF, dovrebbe ridursi ad appena 150 milioni di CHF. Il contratto di credito<sup>7</sup> contiene una clausola secondo cui i fondi messi a disposizione dalla Confederazione dipenderanno dalla predisposizione di mezzi da parte dei cantoni e dell'economia, sufficienti per garantire la sopravvivenza delle imprese vitali per il funzionamento degli aeroporti.

### *Commento al punto 3:*

L'estensione dell'attività operativa della nuova compagnia aerea richiederà infine solide basi finanziarie. Nel business plan, il fabbisogno di capitale proprio della nuova società è stimato pari a 2,1 miliardi di franchi circa (pari a una quota di capitale proprio del 35% circa). Il fabbisogno di ricapitalizzazione sarà coperto dall'eco-

<sup>7</sup> Cfr. allegato 4.

nomia privata, dalle banche, dalla Confederazione e dai Cantoni. Durante la sua fase di avviamento, la nuova linea aerea subirà inoltre sensibili perdite operative (pari a circa 800 mio di fr. fino alla fine del 202) e dovrà sostenere costi di trasformazione ingenti (pari a 140 mio di fr. circa). Ne consegue nel complesso il seguente fabbisogno di ricapitalizzazione:

|                                                                          |                             |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Fabbisogno di capitale proprio della nuova società nel periodo 2003-2004 | 2,1 mia. di franchi         |
| + Costi di trasformazione e perdite iniziali <sup>8</sup>                | 0,94 mia. di franchi        |
| <b>Fabbisogno di capitale lordo</b>                                      | <b>3,04 mia. di franchi</b> |
| ./. capitale proprio di Crossair a fine anno (stima)                     | 0,3 mia. di franchi         |
| <b>Fabbisogno di ricapitalizzazione (obiettivo)</b>                      | <b>2,74 mia. di franchi</b> |

Allo stato attuale (5 novembre 2001) sono previsti i seguenti impegni:

|                                                      | in milioni di franchi |
|------------------------------------------------------|-----------------------|
| – Investitori privati                                | 1620                  |
| – Pubblica amministrazione                           | 1051                  |
| – Confederazione                                     | 600                   |
| – Cantone di Zurigo                                  | 300                   |
| – Cantoni di Basilea Città e Campagna                | 31                    |
| – città di Zurigo                                    | 50                    |
| – altri cantoni                                      | 70                    |
| <b>Totale intermedio</b>                             | <b>2671</b>           |
| – capitale proprio esistente (stimato a fine 2001)   | 300 <sup>9</sup>      |
| <b>Totale capitale proprio</b>                       | <b>2971</b>           |
| <b>Mezzi liquidi mancanti rispetto all’obiettivo</b> | <b>69</b>             |

Dei fondi promessi, circa 2160 milioni di franchi sono stati promessi in modo vincolante, mentre lo stanziamento di altri 430 milioni di franchi circa è tuttora subordinato al soddisfacimento di determinate condizioni. Ciò vale in particolare per l’esposizione della città e del Cantone di Zurigo. In questo caso sono infatti ancora necessarie l’approvazione del parlamento cantonale e una votazione popolare. Infine, diversi cantoni si sono dichiarati disponibili ad addossarsi la copertura di ulteriori 70 milioni di franchi, senza tuttavia confermare finora formalmente la loro promessa.

I 69 milioni di franchi ancora mancanti rispetto all’obiettivo fissato debbono essere relativizzati sotto due aspetti. Da un lato, non è da escludere che sia possibile conquistare in tempo utile, ovvero prima della fissazione definitiva dell’aumento di capitale, ulteriori investitori per questa causa. Dall’altro, l’obiettivo è stato volutamente formulato in termini ambiziosi; anche se esso non dovesse essere completa-

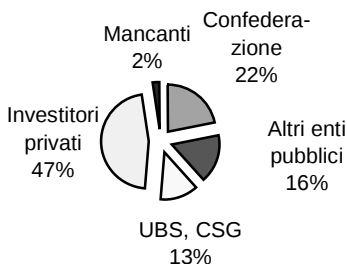
<sup>8</sup> Anche questi costi saranno finanziati mediante la sottoscrizione di nuovo capitale azionario.

<sup>9</sup> Dei quali il 70% circa in possesso di UBS e CSG.

mente raggiunto, sarà dunque possibile dotare ugualmente la nuova compagnia di una solida base di capitale proprio.

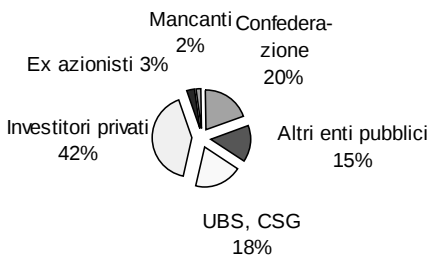
La quota del fabbisogno di rifinanziamento coperta dalla Confederazione ammonterebbe al 22 per cento di 2,74 miliardi di franchi, ossia a 600 milioni di franchi. Il Consiglio federale reputa questa partecipazione della Confederazione come un impegno limitato nel tempo (per una fase di avviamento di 2 o 3 anni). In termini percentuali, le singole quote di ricapitalizzazione presentano la seguente distribuzione:

### **Distribuzione dei contributi alla ricapitalizzazione (2,74 miliardi)**



Le azioni della nuova società presenteranno pertanto la distribuzione seguente:

### **Composizione dell'azionariato della nuova società (3,04 miliardi)**



Le conferme dei singoli investitori sono state raccolte formalmente in un accordo di principio. La firma di tale documento sarà portata a termine in questi giorni. Nell'ottica della Confederazione, assumono rilevanza soprattutto i punti seguenti:

- La Confederazione si impegna a partecipare con 600 milioni di franchi all’aumento di capitale di Crossair<sup>10</sup>.
- L’economia contribuisce complessivamente con 1620 milioni di franchi alla ricapitalizzazione (comprese le partecipazioni alle grandi banche UBS e CSG). I singoli contributi sono indicati separatamente nell’accordo.
- I contributi dei cantoni e dei comuni ammontano complessivamente a circa 450 milioni di franchi.
- Il corso per azione è stato fissato pari al prezzo pagato dalle banche all’atto dell’acquisizione del 70 per cento delle azioni Crossair di SAir Group.
- In consenso delle parti contrattuali è vincolato in particolare alle seguenti condizioni:
  - i Cantoni aeroportuali di Zurigo, Basilea e Ginevra e le relative società di gestione degli aeroporti si impegnano a garantire i finanziamenti necessari per assicurare l’operatività degli aeroporti nazionali e delle divisioni operative di Atraxis necessarie per lo svolgimento del traffico aereo per un massimo di 100 milioni di franchi.
  - la copertura assicurativa della Confederazione per i danni indiretti derivanti dagli attacchi terroristici è garantita fino al 24 dicembre 2001<sup>11</sup>;
  - le più importanti associazioni del personale si impegnano per iscritto a stipulare un contratto collettivo di lavoro che supporti l’attuazione del business plan.
- L’accordo fissa le regole generali per gli organi societari (corporate governance).

Le grandi banche (UBS e CSG) confermano la loro volontà di concedere, subito dopo l’iscrizione dell’aumento di capitale nel registro di commercio, un credito per un importo pari a 500 milioni di franchi.

### **2.1.2 Possibilità di successo**

Per la Svizzera la riuscita del programma consentirà di mantenere ottimi collegamenti internazionali diretti con le più importanti destinazioni, comprese quelle intercontinentali. Queste ultime costituiscono peraltro un valido atout per l’attrattiva della piazza economica svizzera orientata sulle esportazioni e pure per esempio per l’industria del turismo. Il successo del programma permetterà inoltre di garantire la sopravvivenza economica dell’industria aeroportuale (in forma ridimensionata) e di preservare migliaia di posti di lavoro, numerosi dei quali a forte valore aggiunto. Si tratta d’altra parte di impedire la sparizione definitiva di un importante capitale umano e investito.

La Svizzera avrà inoltre fornito la prova della capacità di mobilitazione delle sue diverse forze per trovare una soluzione alla minaccia di collasso e per superare una grave crisi.

<sup>10</sup> Sino ad oggi la Confederazione non deteneva alcuna partecipazione al capitale di Crossair.

<sup>11</sup> Grazie alle decisioni prese dal Consiglio federale, questa condizione è soddisfatta.

Benché il progetto comporti rischi significativi, la nuova società mantiene intatte tutte le sue possibilità di occupare un posto invidiabile sul mercato dell'aviazione. La sua struttura dei costi sarà molto favorevole nel raffronto internazionale. Sia nel campo dei costi di personale o in quello dei tassi leasing per gli aerei, gli ambiziosi obiettivi di riduzione possono essere considerati realistici. La nuova società beneficerà di una capitalizzazione che le procurerà una base finanziaria sufficiente. Infine la struttura del suo azionariato non sarà più frazionata come quella della vecchia compagnia nazionale. Gli azionisti, meno numerosi<sup>12</sup> e maggiormente coinvolti finanziariamente a livello individuale, provvederanno a meglio svolgere il loro ruolo di controllo della gestione e della direzione dell'impresa.

### 2.1.3 Rischi

La Confederazione ha chiesto alla Deutsche Bank di valutare – come consulente finanziaria – il business plan<sup>13</sup> allestito da Crossair. Il rapporto peritale (secondo parere) contiene le seguenti conclusioni principali.

La Deutsche Bank non ha ravvisato indizi di inadeguatezza nelle riflessioni su cui si fonda il business plan. Questo vale in particolare per le riflessioni relative alla creazione di una nuova compagnia aerea svizzera che gestisce voli a corto, medio e lungo raggio conformemente allo scenario 26/26/82. Per quanto possano essere valutate, le principali ipotesi in materia di esercizio della nuova Crossair sembrano essere state elaborate con cura. D'altra parte i risultati d'esercizio e i risultati finanziari deducibili da queste ipotesi sembrano ragionevoli rispetto ai risultati pubblicati da altre compagnie aeree europee quotate in borsa. Per quanto concerne l'attuazione del business plan la Deutsche Bank ha nondimeno segnalato una serie di rischi operativi e finanziari. Essa considera infatti investimenti ad alto rischio («high risk investment») le partecipazioni finanziarie nella nuova Crossair.

È stata parimenti effettuata un'analisi ampia e approfondita dei rischi giuridici. I punti essenziali di tale analisi sono menzionati qui sotto.

I rischi giuridici ai quali è esposta la nuova Crossair rientrano nell'ambito del diritto societario, del diritto del lavoro, del diritto sull'esecuzione forzata e del diritto internazionale privato.

#### *Rischi in ambito di diritto societario*

Dal profilo del diritto societario, si tratta di accertare se la nuova società sia responsabile degli impegni assunti dalla sua ex società madre (o delle sue vecchie società sorelle).

Di massima l'azionista è tenuto soltanto alle prestazioni statutarie e non è personalmente responsabili dei debiti della società (art. 620 cpv. 2 e 689 cpv. 1 CO). La responsabilità per debiti della società è pertanto limitata al patrimonio della stessa, ma la limitazione è sospesa (presa di controllo) se il fatto di invocare la separazione giuridica di una società dai suoi proprietari sembra costituire l'abuso manifesto di un diritto (art. 2 cpv. 2 CC).

<sup>12</sup> A fine settembre 2001 l'azionariato di SAirGroup era composto da circa 60 000 persone.

<sup>13</sup> Cfr. allegato 1

La prassi e la dottrina affrontano la problematica della presa di controllo soprattutto nell'ottica della società unipersonale, ma considerazioni analoghe non sono escluse per quanto concerne le società con più azionisti. La presa di controllo può anche entrare in considerazione nel caso dei gruppi quando talune filiali sono talmente dominate dalla società madre al punto da non più disporre di alcuna autonomia.

Visto che Crossair non era la società madre, bensì una filiale di SAirGroup e di SAirLines e una società sorella di Swissair, è ovvio che non ci si trova di fronte a un caso classico di presa di controllo.

La presa di controllo sul patrimonio di una società per garantire gli impegni dei suoi azionisti o della società madre («presa di controllo inversa») è solitamente priva di senso perché attraverso il patrimonio del debitore se ne possono pignorare le azioni. Nella prassi la «presa di controllo inversa» è stata ammessa talvolta per prestazioni non pecuniarie.

Prima di essere acquisite dall'UBS e dal CSG le azioni Crossair erano detenute in ragione del 70 per cento da SAirLines. Crossair era autonoma dal profilo operativo. In queste circostanze, anche prendendo in considerazione la possibilità della «presa di controllo inversa», non si può essere considerare che l'autonomia giuridica di Crossair costituisca un abuso di diritto. Dopo la vendita della partecipazione maggioritaria di SAirLines all'UBS e al CSG non esiste più alcun legame con Crossair che potrebbe avere pertinenza ai sensi della «presa di controllo». Il rischio che Crossair subisca una «presa di controllo» per soddisfare le pretese nei confronti della sua ex società madre e delle sue società sorelle può pertanto essere considerato insignificante.

Crossair e la Confederazione Svizzera potrebbero essere considerate responsabili se i loro organi avessero partecipato in modo significativo alla definizione degli orientamenti della società in questione. Nella fattispecie occorre distinguere tre diverse fasi, ossia prima, durante e dopo la moratoria concordataria.

Prima della concessione della moratoria concordataria Moritz Suter, presidente del consiglio d'amministrazione di Crossair, è stato per breve tempo responsabile della direzione del traffico aereo di SAirGroup; sembra comunque poco probabile che in questo ambito Crossair abbia potuto esercitare un influsso decisivo a livello di responsabilità.

Durante la moratoria concordataria la responsabilità dei voli di Swissair deve essere assunta dai suoi organi sino al momento in cui Crossair ne riprenderà gli attivi. Se altre persone partecipano in modo significativo alla definizione degli orientamenti di Swissair, la definizione funzionale degli organi fa sì che queste persone potrebbero essere considerate responsabili dei danni eventuali ai sensi della legislazione sulla società anonima. In questo contesto la Confederazione dovrà far mostra di riserbo. Dato poi che l'esercizio di un influsso sulle attività commerciali di Swissair sottostà al controllo del commissario del concordato, il rischio che la Confederazione assuma responsabilità come organo della società può essere considerato minimo.

Dopo che Crossair avrà ripreso Swissair, le istruzioni che la Confederazione avesse impartito ai membri del consiglio di amministrazione potrebbero determinarne la responsabilità in virtù della legislazione sulla società anonima. Tale rischio è però anch'esso limitato dalle disposizioni dell'accordo di principio (divieto di un influsso preponderante).

Chi assume un patrimonio o un'impresa con i suoi attivi e passivi diviene responsabile nei confronti dei creditori non appena ha dato loro comunicazione dell'assunzione o l'ha pubblicata su pubblici fogli (art. 181 cpv. CO); nondimeno il debitore precedente rimane solidalmente obbligato con il nuovo debitore per altri due anni (cpv. 2). L'articolo 181 CO disciplina pertanto le conseguenze dell'assunzione di un patrimonio o di un'impresa per quanto concerne le responsabilità delle parti coinvolte.

L'articolo 181 CO suppone l'assunzione di un patrimonio o di un'impresa con gli attivi e i passivi. Non è necessario che si tratti di tutto il patrimonio di una persona, basta l'assunzione di una parte. Anche le unità autonome d'esercizio rientrano nella definizione dell'articolo 181 CO. Il patrimonio o l'impresa assunti possono pure comprendere diritti su beni immateriali, in particolare marchi (p. es. «Swissair»). Le conseguenze giuridiche dell'articolo 181 CO permangono immutate nella fattispecie. Infatti l'assunzione da parte di Crossair di una parte dei voli di Swissair adempie di massima questa condizione, seppure esistano argomenti contrari.

L'applicazione dell'articolo 181 CO nell'ambito di una procedura concordataria non è sinora mai stata analizzata a fondo dalla dottrina, né tanto meno è stata decisa da un tribunale. La procedura concordataria ha lo scopo di accertare gli impegni esistenti. Tale scopo non è raggiunto se un interessato rinuncia all'assunzione a causa dell'articolo 181 CO. Sarebbe pertanto logico non applicare questa disposizione a un'assunzione effettuata nell'ambito di un concordato (altro parere: Eugen SPIRG, *Zürcher Kommentar*, 1994, n. 25 ad art. 181 CO).

Anche se l'articolo 181 CO dovesse essere applicato nella fattispecie, sarebbe possibile limitare gli effetti dell'assunzione solidale dei debiti. Basta che all'atto dell'assunzione il comunicato inviato ai creditori menzioni espressamente gli obblighi trasferiti. Crossair assume pertanto da Swissair soltanto gli obblighi enumerati nel comunicato destinato ai creditori o pubblicato in fogli pubblici.

### *Legislazione sul lavoro*

Secondo l'articolo 333 CO, se il datore di lavoro trasferisce l'azienda o una parte di essa a un terzo, il rapporto di lavoro passa con tutti i diritti e gli obblighi all'acquirente al momento del trasferimento dell'azienda, in quanto il lavoratore non vi si opponga. Come nel caso dell'articolo 181 CO, il Tribunale federale non ha mai dovuto pronunciarsi sull'applicabilità di questa disposizione nell'ambito di una procedura per insolvibilità. La questione è controversa a livello di dottrina. In una sua perizia l'Ufficio federale di giustizia conclude che è preferibile non applicare l'articolo 333 CO se il vecchio datore di lavoro è coinvolto in una procedura di insolvibilità; nell'ipotesi contraria sussisterebbe il rischio di una realizzazione inferiore alla pari dei valori patrimoniali ancora esistenti, questo segnatamente a scapito dei dipendenti. In particolare si potrebbe temere che un nuovo datore di lavoro rinunci ad assumere l'impresa per evitare simili obblighi. In un caso del genere l'applicazione dell'articolo 333 CO sarebbe chiaramente contraria all'obiettivo ricercato, ossia quello della maggiore protezione possibile dei dipendenti. Ciò detto, il Consiglio federale non può ovviamente garantire che il giudice incaricato di statuire sulle rivendicazioni dei dipendenti nei confronti di Crossair dopo l'assunzione dell'impresa interpreti senz'altro l'articolo 333 CO in questo senso.

### *Legislazione sull'esecuzione forzata*

I rischi inerenti alla legislazione sull'esecuzione forzata dovuti alla possibilità per i creditori di società in moratoria concordataria di chiudere la revoca di atti del loro debitore (azione pauliana; art. 286 segg. LEF). All'atto dell'esecuzione di un concordato gli attori sono i liquidatori. Se essi rinunciano a fare valere simili pretese, ogni creditore ha il diritto di esigerne la cessione (art. 325 LEF in relazione con l'art. 260 LEF). I rischi incorsi da Crossair a questo titolo sono limitati nella misura in cui il diritto di intentare l'azione revocatoria si prescrive in due anni a contare dalla notifica dell'attestato di carenza di beni dopo pignoramento o dalla dichiarazione di fallimento (art. 292 LEF).

### *Diritto internazionale privato*

Occorre infine esaminare il rischio di sequestro o di pignoramento dei loro beni patrimoniali all'estero incorso da Crossair o dalla Confederazione. Tali beni patrimoniali sono soprattutto costituiti da impianti al suolo e da aerei, ma comprendono altresì la sostanza e l'inventario delle succursali all'estero. Nel caso di Swissair, la quota di beni patrimoniali all'estero è relativamente esigua; la maggior parte della sua flotta è in leasing. La situazione è apparentemente la stessa per quanto concerne Crossair.

Di massima occorre osservare che una società operante a livello internazionale deve aspettarsi l'avvio di azioni giudiziarie all'estero o la minaccia del sequestro dei suoi valori patrimoniali e di quelli delle sue succursali all'estero se esistono o sono asserite pretese nei suoi confronti e questo tanto più se esistono creditori all'estero. Tale rischio esiste anche se secondo la legislazione svizzera nessuna pretesa potrebbe essere insinuata nei confronti della società. In caso di litispendenza e soprattutto in assenza di una normativa stabilita mediante trattato, il tribunale straniero applicherà infatti anche la legislazione estera conformemente alle proprie norme di collisione per il diritto internazionale privato. Per quanto concerne poi l'esecuzione forzata, l'applicazione del diritto nazionale (e di quello estero) costituisce la norma, in particolare quando si tratta di stabilire l'ammissibilità del sequestro o del pignoramento. Questi rischi sono di ordinaria amministrazione per tutte le società debentrici attive a livello internazionale.

Fare previsioni sul comportamento dei tribunali esteri è per sua propria natura incerto, visto che si tratta dell'applicazione di legislazione estera e della valutazione di usi esteri. Il prospetto della legislazione estera qui appresso si fonda su informazioni fornite dall'Istituto svizzero di diritto comparato e ottenute per il tramite delle ambasciate di Svizzera in Belgio e in Francia.

Nelle cause civili e in quelle relative all'esecuzione forzata, l'ammissibilità e l'attuazione all'estero di misure conservative sono di massima disciplinate dalle norme di procedura interna di ogni singolo Stato, a meno che sia stato disposto altrimenti. Nella fattispecie sono soprattutto determinanti due diversi trattati: la Convenzione di Lugano del 16 settembre 1988 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (RS 0.275.11) e la Convenzione di Roma del 29 maggio 1933 per l'unificazione di certe norme relative al sequestro conservativo degli aeromobili (RS 0.748.671).

In Europa la Convenzione di Roma si applica al Belgio, alla Danimarca, alla Finlandia, alla Germania, all'Italia, alla Norvegia, ai Paesi Bassi, alla Polonia, alla Roma-

nia, alla Spagna, alla Svezia, alla Svizzera e all'Ungheria. All'infuori dell'Europa essa si applica a taluni Stati africani e sudamericani, non però agli Stati Uniti. Secondo l'articolo 3 della Convenzione sono esenti dal sequestro conservativo:

- gli aeromobili adibiti a un servizio di Stato, compreso quello postale, eccettuato quello commerciale;
- gli aeromobili che facciano servizio effettivo in una linea regolare di trasporti pubblici e gli aeromobili di riserva indispensabili;
- qualunque altro aeromobile adibito al trasporto di persone o di cose a pagamento, quando sia prossimo a partire per tale trasporto, eccetto nel caso in cui si tratti di un debito contratto per il viaggio che si accinge a fare o di un credito sorto nel corso del viaggio.

All'infuori di questo ambito protettivo, una cauzione sufficiente impedisce il sequestro conservativo e dà diritto alla immediata sospensione (art. 4). Se si è proceduto al sequestro di un aeromobile insequestrabile secondo le disposizioni della Convenzione, o se il debitore ha dovuto fornire una cauzione per impedire il sequestro o per ottenerne la sospensione, il sequestrante è responsabile, secondo la legge del luogo di procedura, del danno risultante per il proprietario o per l'imprenditore (art. 6).

La Convenzione di Lugano si applica agli Stati dell'Unione Europea (UE), come pure all'Islanda, alla Norvegia e alla Polonia. Secondo questo trattato la competenza giudiziaria di ordinare misure conservative si applica soprattutto ai Paesi nei quali Swissair e Crossair devono adempiere un obbligo contrattuale (art. 5. n. 1) e/o possiedono valori patrimoniali (art. 24 e sentenza della Corte europea del 17 novembre 1998 in re van Uden). La Convenzione di Lugano si applica soltanto all'infuori della procedura di insolvenza, ossia negli Stati che non hanno (ancora) riconosciuto la moratoria concordataria (cfr. qui appresso).

Nella misura in cui le Convenzioni di Roma e di Lugano non stabiliscono limiti si applicano le norme procedurali interne. Secondo le norme procedurali interne della maggior parte dei Paesi determinanti nella fattispecie una misura conservativa è possibile alle medesime condizioni del sequestro definito dagli articoli 271 seg. LEF, ossia se sono resi verosimili il credito e la causa di sequestro.

In Francia – Paese che non ha firmato la Convenzione di Roma – la possibilità di sequestrare aeromobili è limitata dall'articolo R 123-9 del Codice francese dell'aviazione civile. Di norma il sequestro di un aeromobile estero può essere richiesto sul luogo d'atterraggio (juge d'instance). La misura è nondimeno sospesa se viene fornita una cauzione. Gli aeromobili adibiti al trasporto di persone e di merci e gli aeromobili adibiti a un servizio di Stato possono inoltre essere sequestrati soltanto se il credito su cui si fonda il sequestro è insinuato dal proprietario a motivo di acquisto («acquisition»), di contratti di formazione o di manutenzione vincolata all'utilizzazione dell'aeromobile.

Nel Regno Unito non esiste praticamente più sequestro in ambito di trasporti internazionali. Il diritto giurisprudenziale ha creato a tale scopo l'istituto della Mareva Injunction. Contrariamente al sequestro la Mareva Injunction non provoca la confisca. Al convenuto sono però vietati taluni modi di disporre di tutti i suoi valori patrimoniali (su suolo britannico o all'estero), per esempio trasferendoli in un Paese che non esegue una sentenza britannica o sottraendoli in qualche altro modo ai suoi creditori. Nella fattispecie il rischio di una simile Injunction sembra attualmente mi-

nimo. La condizione più importante è che il debitore tenti di dissimulare il suo patrimonio e di privare così facendo i suoi creditori di una parte della massa fallimentare.

Inoltre le misure conservatorie menzionate qui sopra devono di massima essere richieste dal creditore in una procedura giudiziaria di merito per poter essere mantenute (cfr. qui appresso).

Crossair è una persona giuridica distinta da SAir, SAirLines o Swissair. L'eventualità di un'esecuzione forzata nei confronti dei valori patrimoniali di Crossair per coprire i debiti di Swissair deve essere valutata da due diversi punti di vista. Da un lato il diritto materiale applicabile può essere concepito in modo che a determinate condizioni Crossair sia corresponsabile dei debiti di Swissair (presa di controllo in senso lato). D'altro canto – e sempre a determinate condizioni – la legislazione in materia di esecuzione forzata può autorizzare l'integrazione di valori patrimoniali di un terzo nella massa fallimentare.

Sino al momento della sua vendita alle grandi banche Crossair era una filiale di SAirLines. Secondo la LDIP la questione della presa di controllo tra società incorporate in Svizzera deve essere esaminata applicando di massima il diritto svizzero (art. 154 LDIP). Lo stesso vale per la questione della responsabilità di Crossair come organo delle sue ex società madri. In una procedura all'estero il tribunale estero applica però le sue proprie norme in materia di diritto internazionale privato. Nelle norme sulle società della LDIP il riferimento al luogo di incorporazione o alla sede europea effettiva di una società è molto diffuso. Nella fattispecie i due sistemi riconducono di per sé al diritto svizzero. Proprio nel caso della presa di controllo (nell'ipotesi di litispendenze sui contratti) l'ordine pubblico può postulare l'applicazione della legislazione dello Stato nel quale è stata avviata la procedura. Non vi è quindi certezza che in caso di presa di controllo venga applicato il diritto svizzero se la procedura è stata avviata all'estero.

Per quanto concerne la questione del diritto materiale in diritto svizzero si rinvia alla considerazioni che precedono. In caso di applicazione eventuale del diritto estero (da parte di un tribunale all'estero), la presa di controllo in virtù del diritto materiale non può essere esclusa senz'altro.

Crossair assume parti dell'esercizio di Swissair. Come nel caso della legislazione svizzera (art. 181 CO), le normative estere – quella francese per esempio – stipulano che l'assuntore risponde dei debiti della società assunta. È vero che su questo punto i tribunali esteri applicano di norma il diritto svizzero. Nondimeno, nella misura in cui la moratoria concordataria del diritto svizzero non è riconosciuta in taluni Stati, i loro tribunali non applicheranno le limitazioni stabilite dalla legislazione svizzera in materia di insolvenza.

In caso di assunzione totale o parziale di un'impresa, le normative estere sulla protezione dei dipendenti possono prevedere il trasferimento degli obblighi del datore di lavoro. In diritto britannico per esempio, l'assunzione da parte di Crossair di parti dell'esercizio di Swissair per garantire lo scenario 26/26 potrebbe determinare la responsabilità di Crossair come nuovo datore di lavoro (ma soltanto limitatamente all'Inghilterra).

Dal profilo dell'esecuzione forzata, occorre ipotizzare l'insinuazione di azioni revocatorie (azioni pauliane) o simili. Tali eventuali azioni revocatorie concernono la vendita di azioni Swissair all'UBS e al CSG, come pure le transazioni intervenute

tra Swissair e Crossair prima dell'avvio della procedura di insolvenza, prima del riconoscimento di detta procedura all'estero o prima dell'avvio di una procedura di insolvenza all'estero. Diversamente dalla LEF svizzera, le azioni pauliane possono senz'altro prevedere una presa di controllo più «generosa» sui valori patrimoniali in virtù del diritto civile non appartengono al debitore; è il caso per esempio del diritto francese e di quello belga.

Nell'Unione europea, come pure in Islanda, Norvegia e Polonia, la competenza di giudicare nel merito prima dell'esecuzione forzata è disciplinata dalla Convenzione di Lugano. Pertanto nel caso delle procedure avviate in Belgio e in Francia da Sabena e dalla compagnie d'aviazione francesi, il foro corrisponde al luogo d'esecuzione degli obblighi contrattuali, a condizione che le prestazioni pecuniarie e di servizi contestate siano state fornite in tale luogo (art. 5 n. 1 della Convenzione di Lugano). A seconda della natura delle pretese o delle convenzioni sulla competenza giudiziaria, lo Stato nel quale viene avviata la procedura può cambiare. È quindi perfettamente possibile che delle procedure siano avviate in Svizzera all'infuori della procedura di insolvenza (foro del convenuto, art. 2 della Convenzione di Lugano). Nondimeno la Convenzione di Lugano non si applica più a Swissair nemmeno all'estero se il fallimento è dichiarato all'estero o se la procedura svizzera di moratoria concordataria vi è riconosciuta; la Convenzione esclude infatti i fallimenti, i concordati e altre procedure analoghe dal suo campo di applicazione (art. 1 cpv. 2 n. 2 della Convenzione di Lugano). Questa significa in particolare che il foro dell'attore escluso dall'articolo 3 della Convenzione può essere ripristinato in virtù delle norme procedurali estere.

Le decisioni prese nell'ambito di queste procedure – ma anche le misure cautelari, purché sia garantito il diritto di essere sentiti del convenuto (art. 27 n. 2 della Convenzione di Lugano) – possono circolare in tutta l'Europa, perché in virtù della Convenzione di Lugano sono automaticamente riconosciute e sono eseguibili conformemente a una procedura rapida e unilaterale di exequatur (art. 22 segg., 31 segg. della Convenzione di Lugano). Questo principio si applica particolarmente alla Svizzera, le cui autorità sarebbero indubbiamente tenute a eseguire o collocare tali decisioni. Le limitazioni introdotte dalla Convenzione di Roma o dalla legislazione francese in materia di sequestro di aeromobili non si applicano all'esecuzione di un giudizio di merito di un tribunale. Per l'esecuzione delle misure prese nei confronti dei valori patrimoniali di Crossair si rinvia alle considerazioni esposte qui sopra.

Di per sé è possibile che la procedura svizzera di insolvenza sia riconosciuta in qualche Stato estero. Ciò dovrebbe essere possibile per quanto riguarda le legislazioni tedesca, belga, britannica, spagnola, francese, greca e italiana. Negli Stati Uniti – stando a quanto riferisce la stampa – la gestione dei fallimenti ammette già la protezione dei creditori.

Il riconoscimento della procedura svizzera di insolvenza consentirebbe di evitare l'avvio di procedure isolate di diritto civile e di esecuzione forzata nei Paesi che prevedono il riconoscimento dei fallimenti esteri. Si eviterebbe altresì la dichiarazione di fallimenti indipendenti concernenti il saldo del patrimonio di Swissair ivi situato (fallimento delle succursali). Infine tale riconoscimento limiterebbe la responsabilità dell'assuntore consecutiva all'assunzione. Se poi il riconoscimento da parte di questi Stati abbia effetti favorevole sulle misure amministrative e altre del regime svizzero dei fallimenti, questo dipende dalle modalità individuali di strutturazione del diritto internazionale sull'insolvenza. Sovente la gestione del falli-

mento principale non ha grandi ripercussioni sulla procedura secondaria o ausiliaria avviata nello Stato che riconosce il nostro regime.

### *Conclusione*

Da quanto precede, misure conservatorie (di sequestro) nei confronti degli aerei di Swissair e Crossair sono di massima inammissibili dal profilo del diritto internazionale nei Paesi firmatari della Convenzione di Roma. Il diritto francese limita il sequestro di aeromobili. In considerazione però del clima particolarmente carico di emozioni, simili misure non sono completamente escluse in questi Stati – precipuamente in Francia e in Belgio – circostanza che provocherebbe perlomeno ritardi provvisori.

Si rammenta che negli Stati firmatari della Convenzione di Roma menzionati più sopra, come pure in Francia e in una serie di Stati degli Stati Uniti, è prevista nell'interesse di un esercizio senza intoppi dei voli la sospensione delle misure conservatorie mediante cauzione.

Decisioni giudiziarie nei confronti di Swissair sono senz'altro possibili all'infuori delle nostre frontiere, in particolare in Belgio e in Francia. In virtù dei trattati internazionali simili decisioni sono eseguibili sui valori patrimoniali che Swissair possiede negli Stati dell'UE, come pure in Islanda, Norvegia e Polonia; va comunque osservato che si tratta di valori relativamente esigui. La possibilità di esecuzione immediata sarebbe peraltro concepibile anche in Svizzera qualora si sopprimesse la protezione dei creditori. All'estero invece l'esecuzione immediata potrà essere evitata ottenendo il riconoscimento della procedura svizzera di insolvenza in alcuni casi che i liquidatori svizzeri dovranno esaminare in modo con cura e singolarmente.

Nei confronti di Crossair non è possibile escludere l'eventualità di giudizi o di esecuzioni esteri fondati su considerazioni di diritto materiale o sulla legislazione in materia di esecuzione forzata. Di massima simili giudizi nei confronti di Crossair sono a loro volta eseguibili negli Stati dell'UE e in tutti i Paesi firmatari della Convenzione di Lugano, fatto salvo l'ordine pubblico locale.

## **2.1.4 I diversi soggetti e le loro responsabilità**

### **2.1.4.1 Le compagnie aeree**

Per il periodo coperto dal piano dei voli invernale 2001/2002 (dal 28 ottobre 2001 al 29 marzo 2002) Swissair segue un programma ridotto per i voli a lungo raggio nonché per quelli a breve/medio raggio<sup>14</sup> basato sul contratto di credito di diritto pubblico del 24/25 ottobre 2001 fra la Confederazione e Swissair.

Swissair si assume la piena ed esclusiva responsabilità operativa e commerciale per tale programma, fatta eccezione per i voli a breve e a medio raggio che saranno ripresi da Crossair ancora prima del termine del piano dei voli invernale 2001/2002 (obiettivo: 1° gennaio 2002) nella misura in cui ciò sarà possibile in base ai presupposti giuridici esistenti. In questo caso, i mezzi stanziati dalla Confederazione non dovranno più essere utilizzati per la copertura dei costi di esercizio di queste tratte.

<sup>14</sup> Cfr. allegato 4.

E' stato creato un apposito team di monitoraggio, incaricato di vegliare sull'impiego del prestito della Confederazione.

Swissair è supportata da Crossair nell'esercizio della sua responsabilità commerciale per i voli, in particolare nell'ambito della pianificazione operativa delle reti e delle relative decisioni, del pricing e del revenue management.

Al più tardi a partire con l'inizio dell'orario di volo estivo 2002, Crossair si assumerà la piena ed esclusiva responsabilità operativa e commerciale per l'intero piano dei voli.

Subito dopo la firma dell'accordo di collaborazione<sup>15</sup>, Crossair designerà i collaboratori di Swissair che saranno riassunti da Crossair. In funzione di queste decisioni, Swissair provvederà a nominare le persone che durante il periodo coperto dal piano dei voli invernale 2001/2002 costituiranno il management di Swissair e ne assicureranno la gestione operativa.

Durante l'orario invernale 2001/2002, Swissair si impegnerà dal canto suo a:

- ridurre, dietro accordo con le associazioni dei collaboratori, il più rapidamente possibile i costi del personale di Swissair al livello previsto dal business plan Phoenix Plus;
- abbassare nei tempi più brevi possibili i canoni di leasing per i velivoli utilizzati da Swissair al livello previsto dal business plan Phoenix Plus;
- prestare il proprio aiuto affinché i necessari diritti di decollo e di atterraggio (slot) possano essere trasferiti in tempo utile a Crossair;
- effettuare entro i termini stabiliti i pagamenti dovuti in base contratti di leasing stipulati per gli aerei necessari fino al termine del periodo coperto dal piano dei voli invernale 2001/2002.

Allo scopo di creare le strutture necessarie presso Crossair, è stato elaborato un progetto d'insieme che persegue quattro obiettivi: definizione della strategia, graduale espansione dell'attività di volo, definizione della nuova struttura aziendale e creazione dell'infrastruttura. La prosecuzione ininterrotta dell'attività di volo finora svolta sarà garantita durante tutto il periodo coperto dall'orario dei voli invernale.

Ai fini dell'attuazione del progetto è stata creata un'organizzazione di progetto che comprende tutti i necessari ambiti di intervento. Essa copre i settori gestione delle reti, distribuzione, prodotti, tecnica, sistemi operativi e d'informazione, personale, finanza, flotta, diritto e comunicazione. In contemporanea sono attivi i team interdisciplinari Business Planning, Alleanze e Attività delle filiali nonché un ufficio di coordinamento. Gli obiettivi generali per i singoli ambiti di intervento sono definiti dal comitato di coordinamento. I team di progetto sviluppano tutti i pacchetti di misure necessari e definiscono inoltre gli obiettivi per la loro attuazione. I singoli gruppi di lavoro fanno rapporto settimanalmente al comitato di coordinamento in merito allo stato di avanzamento dei lavori nei rispettivi ambiti di attività.

<sup>15</sup> Durante il periodo di transizione (da novembre 2001 a marzo 2002) i rapporti fra Swissair e Crossair saranno disciplinati da un accordo di collaborazione.

#### **2.1.4.2**

#### **La pubblica amministrazione**

Per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni si tratta in primo luogo di creare condizioni quadro adeguate per la nascita e la sopravvivenza della nuova compagnia aerea. Per la prima, ciò significa fare in modo che le autorizzazioni e gli altri lavori amministrativi indispensabili per la ripresa dei velivoli e dei voli possano svolgersi il più rapidamente possibile; in questo contesto, la compagnia dovrà naturalmente dar prova prima di tutto di soddisfare le condizioni fissate dalla legge.

Ai cantoni spetta soprattutto il compito di assicurare la disponibilità di adeguate strutture aeroportuali, e ciò a un prezzo che non leda la capacità competitiva dell'aviazione civile nazionale. I Cantoni dovranno preoccuparsi di ampliare armoniosamente tale infrastruttura e di garantire la sopravvivenza delle società vitali per il funzionamento dei servizi aeroportuali.

Nel contempo la Confederazione, i Cantoni e i Comuni saranno tuttavia anche azionisti della nuova società. Essi dovranno unire le forze affinché gli obiettivi formulati nel business plan possano essere raggiunti con i mezzi a disposizione. Fintanto che la Confederazione continuerà a detenere una quota significativa del capitale sociale, essa sarà presente anche in senso al consiglio d'amministrazione. Durante la fase di transizione – prosecuzione dell'attività di volo di Swissair secondo il piano dei voli ridotto, creazione della nuova compagnia aerea – la Confederazione svolgerà un ruolo di coordinamento continuando nel contempo a presiedere la task force (cfr. paragrafo 2.1.5). A più lungo termine essa intende tuttavia separarsi dalla sua partecipazione al capitale azionario della nuova linea aerea e limitarsi a esercitare su di essa un'influenza solo regolamentare.

#### **2.1.4.3**

#### **L'economia privata**

Il settore privato dovrà restare il principale motore dell'aviazione civile. Questo ramo economico non necessita infatti di un sostegno finanziario permanente da parte dello Stato. Anche se si considera la necessità di garantire un servizio pubblico, un investimento finanziario della pubblica amministrazione in un settore in grado di realizzare utili non è giustificabile. Una volta stabilito il collegamento con la rete aerea internazionale, occorre demandare ove possibile ai privati il compito di soddisfare le esigenze minime necessarie. Il mercato deve mettere in moto le proprie forze. Per questa ragione, il Consiglio federale reputa importante che l'economia privata detenga sin dall'inizio la maggioranza del capitale azionario della nuova compagnia aerea.

Ciò dovrebbe garantire nel contempo anche un management solido e accorto. Uno dei motivi che hanno portato alla crisi del gruppo Swissair sembra essere stato il monitoraggio insufficiente esercitato dagli azionisti. Una norma statutaria impediva loro di detenere quote superiori al 3 per cento del capitale azionario. Questo sistema ha portato a una frammentazione del capitale azionario, impedendo di fatto agli azionisti di creare un contrappeso rispetto al consiglio d'amministrazione e alla direzione generale di Swissair. Questo vincolo ha fatto sì che l'azionariato della società fosse composto da un elevato numero di piccoli azionisti, una struttura poco adatta a esercitare un controllo sull'attività operativa di un gruppo attivo a livello

internazionale. La nuova struttura caratterizzata da un numero limitato di azionisti, fra i quali figurano alcune delle maggiori aziende svizzere, è molto più idonea a garantire un'efficace sorveglianza degli organi della nuova società.

## **2.1.5 Attuazione del concetto**

Sotto la regia della Confederazione è stata creata un'organizzazione di progetto che dovrà garantire l'attuazione del concetto<sup>16</sup>. La responsabilità per la direzione generale resta naturalmente affidata agli organi delle società interessate. Il progetto presenta due accenti: da un lato, il ridimensionamento e la liquidazione disciplinata delle filiali di Swissair interessate e, dall'altro, la creazione della nuova compagnia aerea con il coinvolgimento di determinate parti e in particolare del personale dell'ex gruppo Swissair. La responsabilità per ciascuno dei due aspetti sarà esercitata separatamente, mentre la task force si limiterà a svolgere in questo contesto una funzione di coordinamento. Questo modo di procedere consente una migliore distribuzione delle responsabilità e garantisce nel contempo il flusso di informazioni e il coordinamento necessario. Nel gruppo preposto al ridimensionamento, la massima priorità è assegnata alla predisposizione di ulteriori capacità a livello di management, mentre il team cui è affidata al creazione della nuova società dovrà occuparsi in via prioritaria della composizione degli organi della nuova compagnia aerea.

L'organizzazione di progetto è integrata da due ulteriori gruppi di lavoro. Il primo si occuperà del controlling e del monitoraggio dell'impiego del prestito di 1 miliardo di CHF concesso dalla Confederazione per il finanziamento del piano dei voli ridotto 2001/2002 di Swissair. Si tratterà in sostanza di portare avanti il lavoro già svolto con successo nell'ottobre di quest'anno con riferimento all'utilizzo della tranche di prestito di 450 milioni di CHF. La responsabilità sarà affidata in questo contesto al Controllo federale delle finanze (CDF). Un'apposita Task Force Personale si occupa inoltre, in veste di consulente e intermediaria, delle questioni relative al piano sociale e al suo finanziamento, al quale non contribuiscono Confederazione e l'assicurazione contro la disoccupazione.

Il Consiglio federale è convinto che il progetto abbia buone probabilità di successo, sebbene non possa essere negata l'esistenza di alcune difficoltà. La struttura di progetto scelta le consente di mantenere il controllo e di continuare a sorvegliarne l'ulteriore avanzamento, poiché gli consente di reagire tempestivamente e di adeguarsi così ai mutamenti che intervengono in questo processo straordinariamente dinamico.

## **2.1.6 Misure adottate nell'ambito della ricerca di soluzioni per il personale di Swissair e delle società annesse**

Il Consiglio federale è consapevole della rilevanza che la situazione attuale assume sotto il profilo economico e di politica sociale. Per questa ragione, il 1° ottobre 2001 il direttore del DFE ha istituito la task force Swissair Personal, diretta da Jean-Luc Nordmann, direttore della Direzione del lavoro del seco, che in collaborazione con le autorità cantonali competenti e le parti sociali dovrà cercare soluzioni volte a evi-

<sup>16</sup> Cfr. allegato 2.

tare la disoccupazione quale conseguenza dei licenziamenti operati da Swissair e ad aiutare le persone divenute disoccupate a reinserirsi nel mercato del lavoro.

La task force ha iniziato ad attuare le prime misure subito dopo la sua costituzione. Il 10 ottobre 2001 ha inoltre iniziato la propria attività presso l'aeroporto di Kloten il «Betriebliches Arbeitsmarktzentrum (AMZ) Swissair», organizzato dall'«Amt für Wirtschaft und Arbeit» del Cantone di Zurigo (AWA, ZH) in collaborazione con SAirGroup. AMZ Swissair è responsabile della rilevazione delle persone licenziate o a rischio di licenziamento e si impegna a favore di un loro rapido ricollocamento. AMZ Swissair è attualmente composta da venti consulenti del personale e collaboratori amministrativi di AWA Zürich. A seconda delle esigenze, il suo organico potrà essere ampliato in tempi molto brevi mediante l'assegnazione di ulteriori collaboratori di AWA Zürich e di persone di altri uffici cantonali già designate per questo compito. Sono state inoltre adottate misure preventive (di carattere sia personale, sia informatico) per rendere possibile il disbrigo del conseguente carico di lavoro amministrativo in vista dell'eventuale necessità di versare un numero elevato di indennità d'insolvenza..

Attualmente SAirGroup e il Cantone di Zurigo – il più gravemente colpito dal taglio di posti di lavoro – stanno valutando, nell'ambito di un piano di trasferimento, alcuni progetti orientati alle professioni, rispettivamente ai collaboratori che dovrebbero consentire una reintegrazione possibilmente rapida delle persone licenziate nel mercato del lavoro. Con riferimento a nuovi modelli di orario di lavoro (job sharing), è attualmente in esame un progetto pilota per gli assistenti di volo. Si stanno inoltre valutando misure speciali per i piloti volte a impedire che questi abbandonino il mercato del lavoro svizzero. Questi progetti non saranno accessibili soltanto ai collaboratori vittime dei licenziamenti del Cantone di Zurigo, bensì anche a quelli di altri cantoni. Secondo le norme di legge vigenti, le misure di riqualificazione e di reintegrazione che si impongono in questo contesto potranno essere finanziate attingendo all'assicurazione contro la disoccupazione.

Si osserva in generale che il mercato del lavoro dello spazio economico di Zurigo è ancora in grado di accogliere collaboratori altamente qualificati e qualificati. Occorre inoltre tenere presente che le persone colpite dai licenziamenti non risiedono tutte in questa regione, bensì sull'intero territorio svizzero; essi hanno pertanto la possibilità di trovare un nuovo impiego anche nel loro «mercato del lavoro di domicilio», situato al di fuori della regione di Zurigo.

Il Consiglio federale è del parere che lo strumentario a disposizione e le possibilità offerte dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione siano sufficienti a sostenere i collaboratori colpiti dalla crisi di Swissair.

### **2.1.7 Piano sociale**

Dall'inizio di ottobre, il direttore della task force Swissair Personal ha in corso colloqui relativi ai piani sociali con i capi del personale del gruppo SR e di Crossair nonché con i rappresentanti delle associazioni del personale e delle due grandi banche. Presso SR Group, la maggior parte delle prestazioni relative al piano sociale sono già stabilite dai contratti collettivi di lavoro. Dall'inizio di ottobre e secondo una stima ancora molto approssimativa, tali prestazioni a favore dei collaboratori attivi in Svizzera e all'estero sono state quantificate, per il modello 26/26, in 650

milioni di CHF circa. In un'ottica di gruppo, i crediti privilegiati di primo grado sarebbero coperti dagli attivi. A causa della moratoria concordataria, occorrerà tuttavia valutare separatamente per ciascuna azienda i costi del piano sociale e il valore degli attivi.

Per ottenere cifre più precise era necessario attendere prima di tutto la decisione relativa al modello (22 ottobre 2001); anche il fatto che i licenziamenti colpiscano collaboratori più o meno giovani e con più o meno anni di servizio influisce notevolmente su tali importi. L'età anagrafica e di servizio influenzano infatti sensibilmente questi costi. Per quanto concerne l'estero, è importante sapere in quali paesi saranno licenziati quali collaboratori; le norme variano infatti in misura sensibile da un paese all'altro. Le cifre relative all'estero non sono ancora disponibili.

Per quanto concerne la Svizzera, si prevedono le cifre seguenti:

*a) Società in moratoria concordataria*

(Swissair Schweizerische Luftverkehrs AG, Swisscargo AG, Cargologic AG, Flightlease AG, SAir Group Corporate)

Licenziamenti previsti: 2500

- costi sociali 65 milioni di CHF, se saranno licenziate prevalentemente persone giovani (ulteriori 35 mio di CHF per il termine di preavviso).
- costi sociali 135 milioni di CHF, se i licenziamenti non si concentreranno sui collaboratori più giovani (ulteriori 76 mio di CHF per il termine di preavviso).

*b) Società non in moratoria concordataria*

(Gate Gourmet AG, SR Technics AG, Atraxis AG, Swissport AG, altre)

Licenziamenti previsti: 2000

- costi sociali 70 milioni di CHF, se saranno licenziate prevalentemente persone giovani (ulteriori 30 mio di CHF per il termine di preavviso).
- costi sociali 127 milioni di CHF, se i licenziamenti non si concentreranno sui collaboratori più giovani (ulteriori 65 mio di CHF per il termine di preavviso).

*c) Attivi*

Secondo le informazioni fornite dal commissario, per le società in moratoria concordataria è attualmente possibile affermare unicamente che nel caso di SR Group Corporate, Flightlease AG e Swisscargo AG gli attivi disponibili non sono sufficienti. Soprattutto nel caso di Swissair Luftverkehr AG, che prevede di dimettere 1740 persone, non sono disponibili attivi sufficienti. Ciò significa che i debiti privilegiati in primo grado saranno sottoposti alla procedura di concordato, ma potranno essere onorati soltanto una volta terminata tale procedura (che si protrarrà senz'altro per più di un anno) e in una percentuale non ancora conosciuta attualmente.

Le grandi banche UBS e CS Group si sono dichiarate disposte a stanziare crediti ponte nei casi in cui gli attivi sono garantiti. Ciò significa che per la maggior parte dei collaboratori licenziati esse non hanno finora autorizzato alcun versamento di anticipi.

Non può essere compito della Confederazione - che ha già contribuito a salvare, con il suo credito, 10 000 posti di lavoro presso SR Group e ulteriori 15 000 posti presso

i suoi fornitori – fornire contributi finanziari per l’attuazione del piano sociale. Questi non sarebbero infatti giustificabili nei confronti di tutte le altre società che in caso di moratoria concordataria o di fallimento non sono state in grado di corrispondere le prestazioni sociali dovute; ciò vale in particolare per le aziende fornitrici, coinvolte in ugual misura nella crisi di Swissair.

Per quanto concerne il pagamento delle indennità di licenziamento il commissario ha deciso che, allo scopo di evitare la costituzione di un privilegio a favore di alcuni creditori, non saranno versati stipendi ai collaboratori licenziati che durante il periodo di preavviso sono dispensati dal lavoro. In questi casi, l’articolo 29 della legge sull’assicurazione contro la disoccupazione prevede che venga versato il 70 per cento, rispettivamente l’80 per cento del guadagno assicurato (massimo CHF 8900 al mese) attingendo al fondo di compensazione dell’assicurazione contro la disoccupazione. Per i mesi di novembre e dicembre 2001 queste prestazioni saranno integrate sino al 100 per cento dello stipendio assicurato attraverso le risorse del credito ponte della Confederazione. Questi pagamenti saranno effettuati allo scopo di realizzare la transizione auspicata dalla Confederazione in quest’ambito estremamente delicato sotto il profilo della sicurezza.

### **3 Finanziamento del concetto**

#### **3.1 Distribuzione degli oneri**

Ampie fasce della popolazione dovranno contribuire a sostenerne i costi indiretti cagionati dal crollo di Swissair. I fornitori e i diversi creditori, ma anche gli obbligazionisti e gli azionisti, le banche e le società di leasing dovranno compensare una parte dei danni. Allo stato attuale è impossibile predire in quale misura i crediti derivanti dagli attivi della massa fallimentare potranno essere soddisfatti. Da quanto esposto nei capitoli seguenti emergerà che anche i contribuenti dovranno accollarsi una parte di questi oneri. Per garantire l’operatività del piano dei voli ridotto di Swissair nel mese di ottobre 2001, la Confederazione ha stanziato un prestito di 450 milioni di CHF. Un ulteriore miliardo di franchi sarà necessario per l’orario dei voli invernale 2001/2002 (da novembre 2001 a fine marzo 2002). La Confederazione dovrà inoltre mettere a disposizione un capitale di rischio di 600 milioni di CHF e ammortizzare la sua partecipazione a SairGroup, tuttora iscritta in bilancio per un importo pari a circa 26 milioni di CHF.

### **3.2 La quota di finanziamento della Confederazione**

#### **3.2.1 Basi giuridiche**

I prestiti senza interessi di 450 e 1000 milioni di CHF concessi, rispettivamente garantiti a Swissair per la prosecuzione dell’attività di volo nell’ambito di una rete di collegamenti aerei ridotta si basano sull’articolo 101 della legge federale sulla navigazione aerea (LNA, RS 748.0), secondo cui la Confederazione può concedere sussidi o prestiti alla navigazione aerea svizzera per l’esercizio di linee aeree regolari. Nel caso dei prestiti concessi a condizioni preferenziali, si tratta di aiuti finanziari ai sensi dell’articolo 3 capoverso 1 della legge sui sussidi (LSu; RS 616.1). Nel caso di

Swissair, tali aiuti sono stati concessi a fronte di contratti di diritto pubblico (art. 16 cpv. 2 LSu). Il contratto base del 5 ottobre 2001 concernente un prestito di 450 milioni di CHF intendeva consentire a Swissair il mantenimento di una rete di collegamenti aerei ridotta sino al 28 ottobre 2001 (data finale del piano dei voli estivo). Con il contratto integrativo del 24/25 ottobre 2001 concernente un prestito di 1000 milioni di CHF, si intende garantire la prosecuzione dell'attività di volo sino al 31 marzo 2002 (fine dell'orario invernale 2001/2002). Entrambi i contratti sono stati approvati dal commissario preposto alla liquidazione concordataria di Swissair.

La partecipazione della Confederazione all'aumento del capitale azionario di Crossair, pari a 600 milioni di CHF, poggia sull'articolo 102 LNA, secondo cui la Confederazione può partecipare a imprese esercitanti aerodromi e a imprese di trasporto aereo se siffatta partecipazione è giustificata dall'interesse generale. Poiché la sua partecipazione non persegue obiettivi d'investimento, ma è destinata invece a preservare degli interessi pubblici, l'articolo 36 capoverso 2 della legge federale sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0) non si oppone a tale decisione. In un accordo di principio stipulato con gli altri investitori, la Confederazione ha confermato in modo vincolante la sua partecipazione.

### **3.2.2 Diritto finanziario**

Il credito base concesso a Swissair per un importo pari a 450 milioni di CHF è stato garantito il 5 ottobre 2001 ed è stato versato nel corso del mese di ottobre 2001. Finora la richiesta di un credito d'impegno non era dunque giustificata. A fronte dell'urgenza dell'operazione, il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze sono stati invece obbligati a sbloccare anticipatamente il credito, erogato sotto forma di un'anticipazione ordinaria (art. 18 cpv. 1 LFC). La concessione decisa tramite procedura di urgenza dovrà essere sottoposta all'Assemblea federale per l'approvazione in vista della seconda aggiunta al bilancio 2001 (art. 18 cpv. 2 LFC).

Il *credito aggiuntivo* di 1000 milioni di CHF è stato assicurato a Swissair per la continuazione dell'attività di volo fino alla fine del piano di volo invernale 2001/2002; il relativo versamento sarà effettuato in più tranches e si orienterà all'effettivo fabbisogno di liquidità. Gli effetti degli impegni finanziari assunti dovrebbero dunque andare oltre l'anno di preventivo in corso. Secondo quanto previsto all'articolo 25 capoverso 1 LFC, è necessario richiedere a questo scopo un credito d'impegno. Poiché la concessione del credito ha dovuto avvenire in tempi brevi, il credito d'impegno è stato stanziato, secondo quanto previsto all'articolo 31 capoverso 3 LFC, dal Consiglio federale mediante anticipazione ordinaria (con il consenso della Delegazione delle finanze). Anche in questo caso è necessaria l'approvazione successiva da parte delle Camere federali. 600 milioni di CHF del credito aggiuntivo concesso saranno versati probabilmente ancora quest'anno, mentre i restanti 400 milioni di CHF saranno pagati nell'esercizio 2002. Anche la prima tranche di 600 milioni di CHF è stata dunque concessa, con il consenso della Delegazione delle finanze, tramite procedura d'urgenza. L'Assemblea federale dovrà decidere successivamente in merito alla sua autorizzazione. Allo scopo di salvaguardare l'unità della materia, vi proponiamo di autorizzare contemporaneamente (e ancora prima dell'anticipo sul preventivo 2002) il credito di pagamento per le spese previste per l'anno

successivo per un importo di 400 milioni di CHF. Entrambe le spese sono pregiudicate dagli impegni assunti.

*L'aumento del capitale azionario di Crossair* dovrà avvenire in modo scaglionato a partire dalla metà di dicembre 2001 e concludersi entro fine marzo 2002. Anche per la partecipazione di 600 milioni di CHF già accordata dalla Confederazione si è reso dunque necessario stanziare un credito d'impegno. Per l'anno in corso e per quello successivo occorre inoltre mettere a disposizione i crediti di pagamento necessari. Per l'urgenza e la procedura valgono considerazioni analoghe a quelle fatte per i prestiti concessi a favore di Swissair: Il Consiglio federale ha già sbloccato il credito d'impegno mediante anticipazione ordinaria (con il consenso della Delegazione delle finanze) e lo sottopone ora all'Assemblea federale per l'approvazione successiva. Poiché il primo pagamento per 180 milioni di CHF dovrà essere effettuato soltanto a metà dicembre 2001, è stato possibile rinunciare al versamento di un anticipo. Va da sé tuttavia che sia questa tranche, sia il fabbisogno finanziario di 420 milioni di CHF messo a preventivo per il 2002 sono pregiudicati, sotto il profilo giuridico e materiale, dalla garanzia di prestito rilasciata nell'accordo di principio nei confronti degli investitori. Anche in questo caso è previsto che l'Assemblea federale decida, nell'attingere alla seconda aggiunta ai preventivi 2001 e 2002, contemporaneamente in merito a entrambe le tranche di pagamento.

### 3.2.3 Le richieste di credito nel dettaglio

#### 3.2.3.1 I crediti d'impegno

| Titolo                                                | Rubrica di bilancio interessata | Importo<br>in milioni di franchi |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| Prosecuzione dell'attività<br>delle linee di Swissair | 803.4200.002                    | 1000                             |
| Partecipazione all'aumento<br>di capitale di Crossair | 803.4200.003                    | 600                              |

Il Consiglio federale ha approvato mediante procedura urgente e con il consenso della Delegazione delle finanze questi due crediti d'impegno. Essi saranno ora sottoposti alle Camere federali per l'approvazione successiva ai sensi dell'articolo 31 capoverso 3 della legge federale sulle finanze della Confederazione<sup>17</sup>. Secondo l'articolo 159 della Costituzione federale<sup>18</sup>, tali crediti sottostanno a un freno all'indebitamento.

Il primo credito d'impegno riguarda la concessione di un credito aggiuntivo per il finanziamento del piano dei voli invernale ridotto di Swissair durante il periodo 2001/2002. Basandosi su una certa analogia, esso fa riferimento alle norme vigenti in materia di indennità nei trasporti regionali. L'importo di 1 miliardo di CHF dovrà consentire la copertura del disavanzo operativo di Swissair previsto per questo periodo. Le entrate della compagnia aerea contribuiranno a finanziare i costi d'esercizio. Il commissario si è dichiarato d'accordo con questo modo di procedere. I rap-

<sup>17</sup> RS 611.0

<sup>18</sup> RS 101

porto fra la Confederazione e Swissair sono stati disciplinati per mezzo di un contratto di diritto pubblico contenuto nell'allegato 4. Questo credito costituisce parte di un mandato di prestazione unica a favore di Swissair. Quando è stata versata la prima tranche di credito di 450 milioni, si presumeva erroneamente che il passaggio da Swissair alla nuova compagnia aerea sarebbe già stato concluso all'inizio del piano dei voli invernale 2001. Per le ragioni citate (cfr. n. 2.1.1), questo periodo di transizione si protrarrà tuttavia fino alla fine di marzo 2002. Se questa situazione fosse stata nota al momento della concessione del prestito di 450 milioni di CHF, se ne sarebbe senz'altro tenuto conto. I sistemi di controlling e di monitoraggio istituiti impediranno il superamento dell'importo disponibile.

Il secondo credito d'impegno ammonta a 600 milioni di CHF ed è destinato alla partecipazione della Confederazione all'aumento del capitale azionario della nuova compagnia aerea. L'agenda prevede al momento un'assemblea generale straordinaria di Crossair per dicembre 2001, in occasione della quale si deciderà in merito all'aumento di capitale per mezzo del quale il capitale azionario della società dovrà essere aumentato a più di 3 miliardi di CHF (cfr. n. 2.1.1). L'aumento complessivo del capitale azionario sarà iscritto nel registro di commercio; tuttavia, la liberazione delle azioni sottoscritte dovrà avvenire per gradi. La prima tranche di versamento dovrebbe ammontare al 30 per cento dell'importo sottoscritto. Per la Confederazione, ciò significa che nel 2001 si renderanno necessari 180 milioni di CHF.

Al numero 1.2.3 abbiamo illustrato le ragioni per le quali il 22 ottobre 2001 il Consiglio federale è stato costretto a stanziare i crediti d'impegno e per le quali questa decisione non ammetteva alcuna dilazione.

### 3.2.3.2 I crediti di pagamento

| Rubriche del preventivo                                               | Credito aggiuntivo II/01                                                | Preventivo 2002 | Totale          |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
|                                                                       | in CHF                                                                  |                 |                 |
| 1 803.4200.002<br>Mantenimento delle imprese di trasporto aereo       | <b>1 050 000 000.–</b><br><b>(450 000 000.–</b><br><b>+600 000 000)</b> | 400 000 000.–   | 1 450 000 000.– |
| 2 803.4200.003<br>Partecipazione alle compagnie aeree                 | <b>180 000 000.–</b>                                                    | 420 000 000.–   | 600 000 000.–   |
| 3 601.3180.100<br>Commissioni, tasse e spese della Tesoreria federale | <b>12 000 000.–</b>                                                     | 24 000 000.–    | 36 000 000.–    |
| 4 601.3180.000<br>Servizi di terzi                                    | 700 000.–                                                               | 2 000 000.–     | 2 700 000.–     |
| 5 803.3181.005<br>Altri servizi di terzi                              |                                                                         | 100 000.–       | 100 000.–       |
| 6 601.3180.000<br>Servizi di terzi                                    | <b>200 000.–</b>                                                        | 300 000.–       | 500 000.–       |
| 7 611.3190.000<br>Altri costi materiali                               | <b>20 000.–</b>                                                         | 30 000.–        | 50 000.–        |
| Totale                                                                | 1 242 920 000                                                           | 846 430 000     | 2 089 350 000   |

Tutti i crediti aggiuntivi per il 2001, riportati in grassetto nella tabella pubblicata sopra, sono stati decisi dal Consiglio federale tramite procedura d'urgenza e con il consenso della Delegazione delle finanze.

La tabella distingue fra

- crediti di pagamento ancora dovuti per il 2001, che dovranno essere accolti nella seconda aggiunta al preventivo 2001 e
- crediti di pagamento per il 2002, che dovranno essere integrati nel preventivo 2001 della Confederazione. Gli importi relativi al 2001 sono da intendere come crediti aggiuntivi rispetto ai crediti monetari richiesti dal Consiglio federale nel suo messaggio concernente il preventivo 2002.

Commento ai diversi crediti di pagamento:

1. L'importo complessivo del credito aggiuntivo comprende i 450 milioni di CHF del prestito concesso a Swissair per garantire il piano dei voli ridotto dell'ottobre 2001. Questo importo è stato stanziato dal Consiglio federale il 3 ottobre 2001 tramite procedura d'urgenza e con il consenso della Delegazione delle finanze.

Notevoli incertezze sussistono ancora riguardo al modo in cui i crediti di pagamento relativi alla rubrica del preventivo 803.4200.002 e basati sul credito d'impegno per il finanziamento del prestito di un miliardo di CHF saranno ripartiti sugli anni 2001 e 2002. E' tuttavia opportuno partire dal presupposto che negli ultimi mesi del 2001 i disavanzi saranno superiori a quelli dei primi tre mesi del 2002. A causa della ristrettezza di mezzi, nell'ottobre 2001 sono state pagate soltanto le fatture più urgenti, mentre il regolamento di quelle meno urgenti è stato differito. La percentuale dei voli già prenotati e pagati prima della moratoria concordataria tenderà inoltre a diminuire con il passare del tempo. Infine, il credito della Confederazione offre ai clienti di Swissair la garanzia di poter tornare a volare con questa compagnia aerea, seppure soltanto fino a fine marzo 2002. Le conseguenze di questa situazione dovrebbero esplicare effetti ancora più marcati nel corso del 2002. Poiché i mezzi saranno messi a disposizione solo per gradi, ossia in funzione dell'effettivo fabbisogno constatato nell'ambito del processo di monitoraggio e di controlling, non vi è il rischio che il credito di pagamento venga consumato troppo in fretta. La stima generosa del credito aggiuntivo 2001 mira appunto a evitare l'insorgere di improvvise tensioni nella liquidità.

2. L'importo di 180 milioni di CHF del credito aggiuntivo 2001 corrisponde al 30 per cento della partecipazione della Confederazione (600 milioni di CHF) all'aumento del capitale azionario di Crossair. I 420 milioni di CHF residui saranno versati presumibilmente nel 2002.
3. La Confederazione deve raccogliere fondi sul mercato dei capitali per poter predisporre le risorse necessarie per la concessione del credito a favore di Swissair e per partecipare all'aumento del capitale azionario di Crossair. Ne derivano costi di emissione non preventivati per circa 12 milioni di CHF per l'anno in corso e di ulteriori 24 milioni di CHF per il prossimo anno. Occorre tuttavia sottolineare che buona parte di tali spese rifluirà nelle casse federali sotto forma di tasse di bollo. Per poter rispettare la tabella di marcia, la quota di 12 milioni di CHF relativa all'anno in corso sarà richiesta sotto forma di anticipazione ordinaria. Per quanto concerne l'argomentazione de-

gli interessi passivi sui nuovi debiti, nel 2001 essa dovrebbe trovare collocamento nell'ambito del preventivo già approvato. Per il 2002 è invece ancora prematuro chiedere una modifica del credito di pagamento previsto dal preventivo. L'andamento dei tassi d'interesse nel corso dell'anno rivelerà se sarà necessario ricorrere a una richiesta di credito aggiuntiva con la seconda aggiunta al preventivo 2002.

4. Il 19 giugno 2001, su richiesta della Confederazione e del Cantone di Zurigo, il tribunale distrettuale di Zurigo ha nominato la società Ernst & Young AG controllore speciale di SairGroup. I lavori, iniziati nell'agosto 2001, sono ormai conclusi al 50 per cento. A rigore di logica, i costi di questa verifica speciale richiesta ai sensi dell'articolo 697 capoverso 2 CO dovranno essere sostenuti dalla società controllata. A causa dei problemi di liquidità esistenti, SairGroup ha tuttavia versato finora soltanto l'anticipo di 250 000 CHF richiesto dal giudice. Ernst & Young ha ancora fatture in sospeso per circa 2 milioni di CHF relative a lavori già effettuati. La conclusione del controllo speciale (compresa la redazione di un rapporto finale dettagliato) comporterebbe costi aggiuntivi fino a 2 milioni di CHF. Se il finanziamento non potrà essere garantito, il controllo speciale potrebbe dover essere interrotto, con il rischio che le conoscenze acquisite non vengano sfruttate. D'altro canto, SairGroup è in moratoria concordataria dal 5 ottobre 2001. La situazione è dunque cambiata anche per il controllo speciale. Ci si domanda inoltre se, a fronte di queste circostanze, la Confederazione e il Cantone di Zurigo non debbano addossarsi totalmente o parzialmente il finanziamento di questa verifica.

*In un'ottica strettamente economica*, un simile modo di procedere non appare tuttavia giustificato. Nel caso del concordato con abbandono dell'attivo o del fallimento, l'obbligo di far valere diritti di responsabilità incombe innanzi tutto sul liquidatore, rispettivamente sull'amministrazione del fallimento (art. 757 cpv. 1 CO). Il diritto al risarcimento dei danni si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il danneggiato è venuto a conoscenza del danno e della persona responsabile, ma in ogni caso nel termine di dieci anni dal giorno dell'atto che ha causato il danno (art. 760 cpv. 1 CO). Se il liquidatore e l'amministrazione del fallimento rinunciano a far valere tale diritto, è autorizzato a farlo ogni creditore. Il ricavo è destinato in primo luogo a coprire le pretese dei creditori che hanno agito in giudizio. Gli azionisti partecipano unicamente a un'eventuale eccedenza (art. 757 cpv. 2 CO). La Confederazione detiene obbligazioni di SairGroup e figura in questo senso anche fra i creditori della società. Il suo credito è limitato tuttavia a circa 3 milioni di CHF. Sono stati peraltro concessi crediti di diritto pubblico per 450 e 1000 milioni di CHF a *Swissair*, per il rimborso dei quali non è possibile rivalersi su *SairGroup*. A fronte dei nuovi sviluppi, la Confederazione non è pertanto tenuta a fare affidamento sui risultati del controllo speciale per salvaguardare i propri diritti.

La *valutazione politica* potrebbe invece portare a conclusioni differenti. In primavera, la Confederazione e il Cantone di Zurigo non si sono impegnati soltanto a tutelare i diritti degli azionisti, ma hanno chiesto anche un chiarimento delle responsabilità. Nel rispondere alla domanda se il controllo speciale debba essere portato avanti nell'una o nell'altra forma, occorre dunque

tenere conto anche di queste considerazioni. Un'esposizione finanziaria della Confederazione richiederebbe peraltro l'identificazione di una valida soluzione in collaborazione con il giudice competente, il commissario, il controllore speciale, i Cantone di Zurigo e le altre parti coinvolte. Discussioni in merito sono tuttora in corso; resta ora da vedere se essi porteranno a un risultato. Per poter eventualmente sostenere una continuazione del controllo speciale insieme al Cantone di Zurigo e alle altre parti interessate, vi chiediamo un credito di 2 milioni a carico del preventivo 2002 (rubrica di spesa 601.3180.000, Servizi di terzi).

Per la stessa rubrica del preventivo l'Amministrazione federale delle finanze necessita entro la fine del 2001 di ulteriori 700 000 CHF. Nell'ambito della stesura di questo dossier, essa sarà confrontata con molte nuove sfide, che potranno essere affrontate soltanto grazie a un sostegno esterno. Il credito di 700 000 CHF richiesto copre i costi dei lavori di monitoraggio e controlling svolti nell'ottobre 2001 dalla società BDO Misura con riferimento all'utilizzo del prestito di base di 450 milioni di CHF, gli onorari dell'istituto bancario al quale è stato richiesto un secondo parere sul business plan della nuova compagnia aerea nonché il ricorso a servizi interni per la stesura, la rettifica e la firma dell'accordo di principio fra gli investitori coinvolti.

5. Le domande relative alla conciliabilità del concetto di ridimensionamento con l'Accordo del 21 giugno 1999 fra la Svizzera e l'UE concernente i trasporti aerei sono e restano oggetto di colloqui regolari con la Commissione europea (cfr. anche il paragrafo 5). Per potersi preparare nel miglior modo possibile e farsi consigliare in modo competente in queste questioni estremamente complesse, l'Amministrazione (Ufficio federale dell'aviazione civile) intende coinvolgere degli esperti in materia. Per il preventivo 2002 sarà richiesto a questo scopo un credito aggiuntivo di 100 000 CHF.
6. La CFF dovrà necessariamente poter fare affidamento anche in futuro su capacità esterne nell'ambito del controlling e del monitoraggio dell'utilizzo dei crediti federali da parte di Swissair. I relativi costi per i cinque mesi restanti sino a fine marzo 2002 si attestano a circa 500 000 CHF. L'anticipo di 200 000 CHF richiesto copre il fabbisogno per i mesi di novembre e dicembre 2001.
7. Si tratta di costi e spese relativi ai collaboratori della CFF incaricati in via permanente del controlling e del monitoraggio dei crediti. Tali oneri sono stimati a 10 000 CHF al mese, ossia a 50 000 CHF a fine marzo. L'anticipo di 20 000 CHF richiesto copre tutti i costi sostenuti fino a fine anno.

## **4 Conseguenze finanziarie**

### **4.1 Conseguenze per la Confederazione**

Le conseguenze finanziarie per la Confederazione sono chiaramente desumibili da quanto esposto al paragrafo 3.2.3.2. Le spese aggiuntive attese si attestano complessivamente a 2,1 miliardi di CHF, dei quali 1243 milioni di CHF graveranno sul bilancio dello Stato 2001 e 846 milioni di CHF sul preventivo 2002. Tutto ciò non mancherà naturalmente di avere conseguenze, sia quest'anno che il prossimo anno,

sul risultato finanziario della Confederazione. Nell'anno corrente al posto del risultato preventivato e bilanciato si dovrà fare i conti con un deficit notevole. Ai maggiori oneri derivanti dal presente messaggio si aggiungono crediti aggiuntivi tendenzialmente superiori alla media pluriennale e una riduzione significativa dei ricavi generati da alcune imposte federali (imposta preventiva, tasse di bollo). Questi peggioramenti non potranno essere compensati dai maggiori ricavi derivanti da altre imposte (in particolare dall'IVA) nonché da voci di ricavo di natura non fiscale (rimborsi di prestiti dell'assicurazione contro la disoccupazione e della garanzia dei rischi delle esportazioni, riduzione del valore nominale delle azioni Swissair). Nell'ottica attuale non si può escludere un sorpasso del limite superiore del deficit fissato dalla Costituzione (2% delle entrate = circa 940 milioni di CHF). Per quanto concerne il preventivo 2002, l'avanzo previsto nel messaggio del Consiglio federale, pari a circa 350 milioni di CHF, si trasforma in un deficit dell'ordine di mezzo miliardo di CHF. A fronte del progressivo peggioramento delle prospettive congiunturali e di un persistente sovraccarico strutturale delle finanze federali, si rende pertanto necessario prestare maggiore attenzione agli aspetti di politica finanziaria e agire con maggiore prudenza.

Il Consiglio federale intende contrastare questi segnali di un nuovo peggioramento della situazione delle finanze pubbliche adottando le misure seguenti:

- Per quanto concerne il pacchetto di misure fiscali 2001, sembra imporsi quanto meno una limitazione delle minori entrate previste nella proposta presentata dal Consiglio federale. Esso intende sostenere con decisione questa posizione nell'ambito delle consultazioni con il secondo Consiglio. Il Consiglio federale dovrà inoltre insistere sulla partecipazione della Confederazione ai finanziamenti attuali e previsti delle opere sociali AVS e AI attraverso l'imposta sul valore aggiunto. Senza queste entrate, proporzionali alle spese, le finanze pubbliche saranno presto gravate sotto il profilo strutturale, con la conseguenza un nuovo aumento del debito o del varo di una vera e propria politica di austerità in altri ambiti di intervento prioritari.
- L'adozione di politica di spesa moderata e orientata alle priorità. Particolare attenzione dovrà essere dedicata in questo contesto alle numerose nuove richieste di spesa e di aumento che a fronte del loro stato di elaborazione non sono ancora comprese nelle cifre del piano finanziario.

In base alla chiusura dei conti 2001 il Consiglio federale procederà a nuova rilevazione della situazione politico-finanziaria. In quel momento esso sarà chiamato a decidere se a fronte delle norme costituzionali relative all'obiettivo finanziario 2001 si renderanno necessarie misure di consolidamento specifiche. In questo contesto, occorre osservare che le disposizioni concernenti l'Obiettivo di bilancio 2001, diversamente dal testo in votazione relativo al freno all'indebitamento, non prevedono alcuna flessibilità in caso di circostanze straordinarie ed eventi particolari. Anche sotto questo profilo il testo in votazione relativo al freno all'indebitamento si rivela dunque superiore all'attuale, rigida norma costituzionale.

Fra le conseguenze finanziarie per la Confederazione figurano anche quelle riguardanti l'assicurazione contro la disoccupazione, anche se questa tiene una propria contabilità separata.

L'esatto ammontare non può essere al momento quantificato, poiché prevediamo che una parte significativa dei collaboratori licenziati possa rapidamente reinserirsi nel

mondo del lavoro. E' tuttavia possibile affermare quanto meno che nel caso di Swissair ogni 1000 lavoratori disoccupati occorrerà versare annualmente circa 50 milioni di CHF di sussidi di disoccupazione nonché mensilmente 7 milioni di CHF di indennità di insolvenza. Subito dopo la decisione del commissario, i collaboratori licenziati o esonerati dal lavoro delle imprese di SairGroup sottoposte a moratoria concordataria cesseranno di ricevere lo stipendio e avranno pertanto immediatamente diritto al sussidio di disoccupazione, ma soltanto nella misura del 70, rispettivamente dell'80 per cento del guadagno assicurato (massimo 8900 CHF al mese). Ne risulterà per l'assicurazione contro la disoccupazione una spesa pari a circa 5 milioni di CHF al mese ogni 1000 collaboratori licenziati. Ai sensi dell'accordo fra la Confederazione svizzera, il commissario della moratoria, le aziende in moratoria concordataria e le parti sociali e allo scopo di facilitare il passaggio, il commissario farà versare (fino al 31 dicembre 2001) la differenza fra il sussidio di disoccupazione e il salario assicurato dei collaboratori di Swissair licenziati o esonerati dal lavoro dal credito ponte della Confederazione. Questo versamento differenziale richiederà, in base a un'ipotesi di 2500 licenziamenti circa 11 milioni di CHF per i due ultimi mesi dell'anno. Il Consiglio federale è del parere che lo strumentario a disposizione e i mezzi offerti dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione siano sufficienti a sostenere i collaboratori colpiti dalla crisi di Swissair. Non si renderà pertanto necessario stanziare un ulteriore credito quadro.

## **4.2 Conseguenze per i cantoni**

Le conseguenze per i cantoni saranno illustrate dettagliatamente al capitolo 1.2.2. nella misura in cui sono note al momento dell'approvazione del presente messaggio.

Esse comprendono sostanzialmente due elementi:

- partecipazione alla ricapitalizzazione di Crossair con un circa 400 milioni di CHF (cui si aggiungono i 50 milioni di franchi promessi dalla Città di Zurigo);
- copertura totale o parziale del fabbisogno di liquidità delle aziende vitali per il funzionamento degli aeroporti, stimato attualmente nell'ordine di 150 milioni di CHF.

## **4.3 Conseguenze macroeconomiche**

Si rimanda a questo proposito a quanto esposto al paragrafo 1.2.2.

## **5 Rapporto con il diritto europeo**

La questione del rapporto delle misure svizzere con il diritto europeo si pone nel contesto dell'Accordo sul trasporto aereo (qui di seguito ATA), firmato dalla Svizzera e dalla CE il 21 giugno 1999. L'ATA estende alle relazioni Svizzera-CE l'insieme del patrimonio normativo comunitario in materia di concorrenza nel settore del trasporto aereo esistente all'atto della firma dell'Accordo.

L'ATA non è ancora entrato in vigore. Nondimeno – conformemente al principio della buona fede sancito dall'articolo 8 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e dal diritto internazionale consuetudinario – la Svizzera non può prendere misure che priverebbero l'ATA dei suoi obiettivi o che comprometterebbero la capacità del nostro Paese di applicarlo dopo la sua entrata in vigore. Il nostro Collegio ha preso la sua decisione tenendo conto dell'ATA, benché la Svizzera non sia formalmente tenuta a conformarsi finché non è entrato in vigore.

Secondo l'articolo 14 ATA, il controllo degli aiuti finanziari di Stati permane nell'ambito di competenza di ciascuna delle Parti all'Accordo. Le autorità svizzere hanno pertanto la competenza di verificare la conformità delle misure adottate dalla Svizzera. Benché l'articolo 14 non abbia effetto obbligatorio per il momento, il nostro Paese – facendo suo lo spirito dell'ATA – ha informato la Commissione europea in merito alle misure adottate e effettua un regolare scambio di informazioni.

Conformemente all'articolo 13 ATA, gli aiuti di Stato che falsano o minacciano di falsare la concorrenza sono incompatibili con l'Accordo. Nondimeno, sempre secondo l'articolo 13 ATA, taluni aiuti sono compatibili o possono essere considerati come tali. Queste disposizioni non sono ancora in vigore. Il nostro Collegio ha però esaminato i mutui concessi a Swissair e la partecipazione minoritaria a Crossair tenendo conto dell'articolo 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, giungendo alla conclusione che i mutui e la partecipazione minoritaria non svuotano l'ATA dei suoi obiettivi, né compromettono la capacità della Svizzera di applicare l'ATA dopo la sua entrata in vigore.

I mutui concessi a Swissair potrebbero essere considerati come aiuti al salvataggio. Gli aiuti al salvataggio sono destinati a consentire la continuazione dell'esercizio di un'impresa durante il periodo necessario all'elaborazione di un piano di ristrutturazione o di liquidazione. Simili aiuti di salvataggio non sono di massima censurati dalla Commissione<sup>19</sup>.

La partecipazione minoritaria della Confederazione a Crossair può essere considerata un comportamento normale in un'economia di mercato. Risulta infatti dalla prassi costante della Commissione che essa non considera come aiuti le partecipazioni dei poteri pubblici alle compagnie aeree nella misura in cui lo Stato si comporta come un investitore privato spinto da obiettivi di redditività. Il nostro Collegio ritiene che queste considerazioni si applicano alla partecipazione minoritaria a Crossair. La partecipazione maggioritaria dell'economia dimostra che l'aumento di capitale è un investimento sensato anche per gli investitori privati. Se taluni dettagli dell'aumento di capitale dovessero condurre a una valutazione diversa, il nostro Collegio considera comunque che la partecipazione minoritaria è per l'essenziale conforme ai principi del diritto comunitario concernente gli aiuti alla ristrutturazione<sup>20</sup>. In nessun caso la partecipazione al capitale svuoterà l'ATA dei suoi obiettivi o comprometterà la capacità della Svizzera di applicarlo dopo la sua entrata in vigore.

<sup>19</sup> Cfr. in merito le direttive comunitarie per l'aiuto al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, 1999/C 288/02 del 9 ottobre 1999. Queste direttive sostituiscono le direttive comunitarie per gli aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, 1994/C 368/12 del 23 dicembre 1994.

<sup>20</sup> Cfr. le direttive menzionate qui sopra per gli aiuti di Stato al salvataggio e alla ristrutturazione di imprese in difficoltà, 1999/C 288/02 del 9 ottobre 1999.

Come rammentato al n. 3.2.1, sia il credito concesso a Swissair che la partecipazione della Confederazione a Crossair si fondano sulla legge federale sulla navigazione aerea (LNA), che poggia a sua volta sugli articoli 36 e 37<sup>ter</sup> della vecchia Costituzione federale. Tali disposizioni sono ora riprese negli articoli 87 e 92 della nuova Costituzione federale (Cfr. RU 2001 1678). Il decreto sottoposto all'approvazione delle vostre Camere è pertanto conforme alla Costituzione e alla legge.

Conformemente all'articolo 167 Cost., la sovranità finanziaria spetta alle Camere federali. Il disegno di decreto si fonda su detta competenza e non sottostà al referendum. Ha la forma del decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.)

*Allegati*<sup>21</sup>:

1. Scenari elaborati per una compagnia aerea svizzera Phoenix+
2. Organizzazione del progetto «Ponte aereo: Fase 2»
3. Öffentlichrechtlicher Darlehensvertrag vom 5. Oktober 2001 (soltanto in tedesco)
4. Öffentlichrechtlicher Darlehensvertrag (Ergänzungsvertrag) vom 24/25 Oktober 2001 (soltanto in tedesco)

<sup>21</sup> Gli allegati non sono pubblicati nel Foglio federale. Possono essere consultati all'indirizzo Internet <http://www.efd.admin.ch/i/aktuell/airline/index/htm>.