

01.458

**Iniziativa parlamentare
Crisi Swissair: istituzione di una commissione
parlamentare d'inchiesta**

Rapporto dell'Ufficio del Consiglio nazionale

del 17 maggio 2002

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 55 capoverso 2 e all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il presente rapporto.

La maggioranza dell'Ufficio propone, con 7 voti contro 4 e 1 astensione, di approvare il progetto di decreto federale allegato.

Una minoranza dell'Ufficio (Fässler, Bühlmann, Günter, Maury Pasquier) propone di non entrare in materia sul progetto di decreto.

17 maggio 2002

In nome dell'Ufficio:

La presidente, Liliane Maury Pasquier

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 14 marzo 2002, il Consiglio nazionale ha deciso, con 89 voti contro 88, di dare seguito a un'iniziativa parlamentare del gruppo popolare-democratico che chiedeva l'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta (CPI) conformemente agli articoli 55–65 LRC.

Queste CPI avranno in particolare il compito di verificare se il Consiglio federale ha soddisfatto il suo obbligo di vigilanza sull'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e se l'autorizzazione d'esercizio di Swissair è stata rinnovata conformemente alle disposizioni dell'articolo 27 capoverso 2 lettera c della legge federale sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0) e dell'articolo 103 capoverso 1 lettera i dell'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA; RS 748.01). Inoltre dovranno verificare per quali motivi il Segretariato di Stato dell'economia Seco non ha previsto il tracollo di Swissair e le relative ripercussioni sull'economia svizzera. Le CPI dovranno presentare al Parlamento un rapporto. Esse dovranno pure stabilire le responsabilità e chiarire eventuali lacune strutturali.

Prendendo questa decisione, il Consiglio nazionale ha seguito una minoranza dell'Ufficio che motivava l'istituzione di una CPI con i seguenti argomenti (Bollettino ufficiale 2002 N 250 segg.):

- La CPI è uno strumento eccezionale che deve essere utilizzato quando gli organi di controllo ordinari non bastano per chiarire eventi di portata straordinaria nell'amministrazione federale. Si tratta in primo luogo di accertare i fatti dal punto di vista politico in modo da soddisfare le esigenze dell'opinione pubblica.
- Il tracollo di Swissair è un evento di grande portata. Negli ultimi decenni, la Svizzera ha vissuto solo poche crisi dalle conseguenze così gravi per migliaia di dipendenti, altri interessati e per la Confederazione stessa. È indispensabile chiarire con urgenza come si sono svolti i fatti sfociati nella crisi. Le indagini dovranno permettere di far luce sulle responsabilità di questo disastro e sulle conseguenze di natura di diritto civile, penale e pubblico.
- Il grande impegno finanziario dello Stato prova che si tratta di una situazione eccezionale: la Confederazione non ha dovuto solo ammortizzare la sua partecipazione al capitale azionario di Swissair, ma anche finanziare la nuova compagnia di volo con oltre 2 miliardi di franchi. Le responsabilità dirette dell'azienda e dei suoi organi dirigenti saranno stabilite nell'ambito del rapporto di controllo speciale di SAirGroup, ma eventuali responsabilità della Confederazione, in particolare dell'UFAC e del Seco (Segretariato di Stato dell'economia), devono essere verificate da uno strumento parlamentare dotato di diritti più ampi a raccogliere informazioni e di un peso politico più importante.
- Una CPI è più adatta degli organi di controllo ordinari a sbrigare la mole di lavoro necessaria per un'inchiesta di questo genere. Essa avrà bisogno di un'assistenza professionale che non può essere prestata con i mezzi ordinari

a disposizione. Una CPI gode inoltre di un sostegno politico più vasto della delegazione.

- Nel presente caso, che concerne in particolare il Cantone di Zurigo, è assai importante che l'autorità incaricata dell'inchiesta possa interrogare i funzionari cantonali non solo in quanto persone chiamate a fornire informazioni, ma anche come testimoni. L'audizione di testimoni è indispensabile nell'ambito degli accertamenti relativi all'obbligo di vigilanza e alla verifica dell'indipendenza degli esperti dell'UFAC.
- Le conclusioni di una CPI hanno, per lo statuto straordinario di questo organo, una portata molto più vasta di quelle degli organi parlamentari di controllo ordinari e godono di un sostegno più ampio dell'opinione pubblica, e sono pertanto uno strumento di pressione politica più efficace.

2 Risultati delle indagini finora svolte dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha reagito prontamente al «grounding» della flotta della compagnia nazionale avvenuto il 2 ottobre 2001 e ha intrapreso i lavori necessari per chiarire la questione dell'adempimento dell'obbligo di vigilanza nell'ambito della crisi Swissair già il 10 ottobre 2001.

I punti essenziali delle indagini sono l'obbligo di vigilanza da parte dell'UFAC, la sorveglianza del dossier Swissair (in particolare nel periodo dalla fine del 2000 alla fine di ottobre 2001) da parte delle istanze federali e il ruolo svolto dalla Confederazione nella gestione della crisi. Si devono inoltre chiarire le circostanze che hanno portato al grounding della flotta di Swissair. Le indagini effettuate dalla CdG-S devono invece essere chiaramente delimitate dall'inchiesta svolta dal commissario di SAirGroup. Fa parte del mandato del commissario stabilire ad esempio la responsabilità degli organi dirigenti di SAirGroup.

Il 19 ottobre 2001, la competente sottocommissione DFI/DATEC della CdG-S ha sottoposto al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) e al Dipartimento federale delle finanze (DFF) un lungo elenco di domande. Il 5 novembre 2001, la sottocommissione ha sentito i rappresentanti del DFF, del DATEC e dell'UFAC. Il 14 dicembre 2001, ha rivolto un elenco supplementare di questioni al DFF e al DATEC e chiesto diversi documenti. Per chiarire i motivi che hanno portato al grounding della flotta di Swissair il 2 ottobre 2001, la sottocommissione ha anche sentito i rappresentanti di SAirGroup, il 14 febbraio 2002, e di UBS e del Credit Suisse Group, il 4 marzo 2002.

La CdG-S ha continuato i suoi lavori anche dopo che il Consiglio nazionale aveva dato seguito, il 14 marzo 2002, a un'iniziativa parlamentare del gruppo popolare-democratico che chiedeva l'istituzione di una CPI. La CdG-S ha preso la relativa decisione il 5 aprile 2002; secondo la commissione, nessuno avrebbe compreso se si fosse sospesa l'inchiesta per circa tre mesi cioè fino alla decisione finale delle Camere federali d'istituire o non istituire una CPI. Se il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si esprimeranno per l'istituzione di una CPI, quest'ultima potrà riprendere senza difficoltà i lavori già svolti dalla CdG-S.

Il 4 aprile 2002, la sottocommissione DFI/DATEC ha fatto il punto della situazione relativamente alle indagini. Per chiarire determinati problemi ancora aperti si deve procedere a nuove audizioni ed esigere ulteriori documenti. È inoltre necessario ricorrere a periti esterni per risolvere le questioni di diritto aeronautico. La CdG-S desidera che questi problemi complessi siano analizzati con serietà e ha pertanto deciso che debbano essere allestite al più presto le perizie necessarie.

Il 15 aprile 2002, la sottocommissione ha avuto un colloquio con il presidente della Confederazione Kaspar Villiger. Inoltre, la CdG del Consiglio degli Stati ha incaricato due periti di chiarire diverse questioni relative alla vigilanza e alla prassi in materia di autorizzazioni nel settore dell'aviazione civile. Nei prossimi mesi continuerà le sue indagini e coordinerà le sue attività con quelle del commissario di SAirGroup. La CdG del Consiglio degli Stati presenterà il suo rapporto nel corso della sessione autunnale 2002.

Da quando ha avviato l'inchiesta, lo scorso ottobre, la CdG-S ha ottenuto una quantità di informazioni e di documenti che forniscono indicazioni utili per quanto riguarda:

- la verifica della condizione della redditività del richiedente al momento del rilascio e del rinnovo di un'autorizzazione d'esercizio conformemente all'articolo capoverso 2 lettera c della legge sulla navigazione aerea e alle corrispondenti disposizioni dell'ordinanza sulla navigazione aerea;
- gli strumenti, i mezzi e le risorse di cui dispone l'UFAC nell'adempimento dell'obbligo di vigilanza;
- l'osservanza, da parte di Swissair, dell'obbligo di informazione e di notifica secondo l'articolo 107 dell'ordinanza sulla navigazione aerea;
- i controlli svolti dall'UFAC presso Swissair e Crossair;
- gli incidenti di Crossair del 10 gennaio 2000 e del 24 novembre 2001, e le relative conseguenze in materia di sorveglianza della sicurezza dell'aviazione;
- eventuali differenze riscontrate nelle norme di sicurezza applicate da Swissair e Crossair;
- l'estensione dell'autorizzazione d'esercizio rilasciata a Crossair;
- le relazioni fra l'UFAC, l'Ufficio d'inchiesta sugli infortuni aeronautici e le imprese di trasporti aerei;
- la conoscenza e la consapevolezza degli organi federali per quanto riguarda la situazione finanziaria di Swissair;
- il ruolo della Confederazione nella gestione della crisi;
- le circostanze che hanno portato al grounding di Swissair;
- il ruolo della Confederazione nella sua qualità di azionista (di SAirGroup e successivamente della nuova compagnia basata su Crossair).

3 Consultazione del Consiglio federale

Vedi il parere del Consiglio federale del 29 maggio 2002 (cfr. art. 55 cpv. 2 LRC).

4 Considerazioni dell'Ufficio

Nel suo rapporto del 4 febbraio 2002, l'Ufficio aveva proposto di non dare seguito all'iniziativa parlamentare con 7 voti contro 6 e un'astensione. Conformemente alla decisione del Consiglio nazionale del 14 marzo 2002, l'Ufficio sottopone al Consiglio l'allegato decreto federale con il relativo rapporto.

L'Ufficio ha rinunciato a una seconda discussione materiale sull'iniziativa parlamentare. Rinvia alla discussione del Consiglio nazionale del 14 marzo 2002 (Boll. Uff. 2002 N 250 segg.).

5 Commento delle singole disposizioni

Art. 1

Gli Uffici dei due Consigli determinano la grandezza della CPI. I Consigli nominano il presidente, il vicepresidente e i membri conformemente al loro Regolamento.

Le due commissioni d'inchiesta possono, con il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna, unirsi per le indagini e la stesura di un rapporto in comune (art. 57 LRC). Se le due commissioni d'inchiesta si uniscono, le disposizioni relative alla Conferenza di conciliazione (art. 17 cpv. 2 e 3, 18 LRC) si applicano per analogia.

Le CPI finora istituite si sono unite per svolgere il loro lavoro; esse comprendevano un numero pari di membri di ciascuno dei Consigli. La CPI DFGP (1989) era composta di 14 membri, la CPI DMF (1990) e la CPI CPC (1995) di 10 membri ciascuna.

Art. 2 e 3

Secondo l'iniziativa parlamentare, la CPI deve verificare:

- se la Confederazione ha adempiuto il suo obbligo di vigilanza in materia di aviazione civile,
- se la Confederazione ha una responsabilità per quanto riguarda gli eventi sfociati nella crisi di Swissair e
- se i dipartimenti e gli uffici competenti non avrebbero potuto prevedere le difficoltà economiche della compagnia aerea.

Art. 4

In virtù dell'articolo 19 del Regolamento del Consiglio nazionale e dell'articolo 12 del Regolamento del Consiglio degli Stati, i membri delle commissioni possono farsi rappresentare per una determinata seduta. Questo diritto deve essere escluso per la

CPI; in questo modo si assicura la continuità dei lavori svolti e si garantisce una confidenzialità maggiore. L'esclusione del diritto a farsi rappresentare è stata accettata per tutte le CPI finora istituite e si è ormai affermata.

6 Consequenze

6.1 Consequenze finanziarie e sull'effettivo del personale

Il Parlamento autorizza un credito d'impegno di 2 milioni di franchi. L'importo sarà utilizzato per:

- le sedute della CPI (indennità dei membri della commissione);
- i lavori di segretariato (1 segretaria/o + 1 supplente + 1 segretaria/o per l'amministrazione);
- gli onorari dei periti;
- la stesura dei processi verbali;
- le traduzioni;
- l'infrastruttura (uffici, risorse informatiche, ecc.);
- la sostituzione del personale dei Servizi del Parlamento attribuito alla CPI.

6.2 Altre conseguenze

L'articolo 65 LRC regola le conseguenze che l'istituzione di una CPI ha sulle altre procedure e sui lavori delle altre commissioni. In particolare se l'Assemblea federale risolve d'istituire delle commissioni d'inchiesta, le altre commissioni parlamentari cessano di occuparsi dei fatti e delle responsabilità che le commissioni d'inchiesta sono incaricate di accertare. Inoltre, le inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone già esaminati nell'ambito di un'inchiesta parlamentare possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione delle commissioni d'inchiesta. Le procedure in corso devono essere sospese e non possono essere riprese che su autorizzazione delle commissioni d'inchiesta.

L'istituzione di commissioni parlamentari d'inchiesta non impedisce l'esecuzione né di procedure giudiziarie civili ed amministrative né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale (art. 65 cpv. 2 LRC).