

19.042

## **SECONDA AGGIUNTA a AL PREVENTIVO 2019**

### **MESSAGGIO CONCERNENTE IL CREDITO AGGIUNTIVO PER ONORARE LE FIDEIUSSIONI DELLA CONFEDERAZIONE CON IL CREDITO QUADRO E GARANTIRE UNA FLOTTA ADEGUATA CHE BATTE BANDIERA SVIZZERA**

del 16 ottobre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo,  
per approvazione, la *seconda aggiunta A al preventivo 2019*  
secondo il *disegno di decreto* allegato.

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

Berna, 16 ottobre 2019

In nome del Consiglio federale:

Presidente della Confederazione  
**Ueli Maurer**

Cancelliere della Confederazione  
**Walter Thurnherr**



# INDICE

<b>COMPENDIO</b>	<b>5</b>
<b>1 SITUAZIONE INIZIALE</b>	<b>7</b>
<b>11 GARANTIRE UN NUMERO SUFFICIENTE DI NAVI D'ALTO MARE CHE BATTONO BANDIERA SVIZZERA PER ASSICURARE L'APPROVVIGIONAMENTO ECONOMICO DEL PAESE</b>	<b>7</b>
<b>12 SITUAZIONE GENERALE DEL MERCATO DELLE NAVI D'ALTO MARE</b>	<b>8</b>
<b>13 FINANZIAMENTO DELLE NAVI D'ALTO MARE CHE BATTONO BANDIERA SVIZZERA: OGGETTO E CONSEGUENZE</b>	<b>9</b>
<b>2 MASSMARINER SA</b>	<b>11</b>
<b>21 FATTI E CIFRE</b>	<b>11</b>
<b>22 EVOLUZIONE ECONOMICA E MISURE DECISE DALLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>12</b>
22.1 STRETTO MONITORAGGIO E MISURE DAL 2015	12
22.2 VALUTAZIONE DELLA CAPACITÀ D'ESERCIZIO E CONCLUSIONE DI UN ACCORDO TRANSATTIVO NEL 2018	13
22.3 GARANTIRE IL BUON ESERCIZIO DELLE OPERAZIONI NAVALI DURANTE IL PROCESSO DI VENDITA	14
<b>3 STRATEGIA CONCORDATA PER LA MASSMARINER SA</b>	<b>15</b>
<b>31 STRATEGIA DI LIQUIDAZIONE ADOTTATA DALLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>15</b>
<b>32 ISTITUZIONE DI UN'ORGANIZZAZIONE DI GESTIONE DELLA CRISI</b>	<b>16</b>
<b>33 INCAPACITÀ D'ESERCIZIO DELLA MASSMARINER SA</b>	<b>17</b>
<b>34 SCENARI DI USCITA</b>	<b>18</b>
34.1 FALLIMENTO, DIFFERIMENTO DEL FALLIMENTO O PROCEDURA CONCORDATARIA	18
34.2 VENDITA DELLE NAVI AL PIÙ TARDI ENTRO LA METÀ DEL 2020	18
<b>35 RICORSO ALLE FIDEIUSSIONI E TERMINE DI PAGAMENTO</b>	<b>19</b>
<b>4 VENDITA DELLE NAVI MEDIANTE TRATTATIVE PRIVATE</b>	<b>21</b>
<b>41 ORGANIZZAZIONE DELLE VENDITE</b>	<b>21</b>
<b>42 PROCEDURA DI VENDITA DELLE NAVI</b>	<b>22</b>
<b>43 VENDITA DI NAVI LIBERE DA ONERI</b>	<b>23</b>
<b>44 VENDITE EFFETTUATE E SCENARIO FINO ALLA METÀ DEL 2020</b>	<b>24</b>
<b>45 RICAVI PREVISTI</b>	<b>25</b>
<b>46 ONERE NETTO A CARICO DELLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>26</b>
<b>5 CREDITO AGGIUNTIVO</b>	<b>27</b>
<b>51 ENTITÀ DEL CREDITO AGGIUNTIVO</b>	<b>27</b>
<b>52 FLUSSI FINANZIARI</b>	<b>29</b>
<b>53 CONSIDERAZIONI DI POLITICA FINANZIARIA</b>	<b>30</b>
<b>DECRETO FEDERALE CONCERNENTE LA SECONDA AGGIUNTA A AL PREVENTIVO PER IL 2019 (DISEGNO)</b>	<b>31</b>



# COMPENDIO

Diverse compagnie di navigazione che hanno ottenuto fideiussioni dalla Confederazione versano tuttora in difficoltà economiche. Vista la mutata importanza della navigazione marittima per l'approvvigionamento economico del Paese e la rivalutazione dei rischi legati alle fideiussioni in questo settore, il Consiglio federale ha reagito adottando una serie di misure, volte soprattutto a ridurre le perdite per la Confederazione in caso di ricorso alle fideiussioni. Resta il fatto che le ultime fideiussioni accordate per le navi d'alto mare non scadranno prima del 2032.

La Confederazione ha riesaminato già nell'estate del 2015 la sua politica in materia di fideiussioni nel settore della navigazione marittima e da allora ha accordato solo fideiussioni basate su precedenti garanzie rilasciate dalla Confederazione. Nell'estate del 2017 il Consiglio federale, dopo aver esaminato le esigenze dell'approvvigionamento economico del Paese e rivalutato i rischi legati alle fideiussioni, ha deciso di non rinnovare il credito quadro di fideiussione di prossima scadenza. Da quel momento in poi la Confederazione non ha più assunto impegni fideiussori in questo settore.

Le linee guida formulate nel messaggio complementare del 16 maggio 2017<sup>1</sup> concernente il primo credito aggiuntivo A (tra cui la riduzione del rischio di perdita per la Confederazione; cfr. n. 21) rimangono applicabili. Le misure intese a limitare il più possibile le perdite e, in particolare, quelle concernenti lo svolgimento del processo di vendita (qualora le compagnie di navigazione non fossero in grado di proseguire la loro attività e fossero quindi inevitabilmente fatte valere le fideiussioni) sono state ulteriormente precisate<sup>2</sup> nell'intento di ridurre il rischio di perdite per la Confederazione. La direzione, tuttavia, compete ancora alle compagnie e agli organi responsabili. Anche solo per i rischi impliciti nell'esistenza di un organo di fatto, la Confederazione non può prendere decisioni imprenditoriali.

Dall'estate del 2015 gli organi di vigilanza finanziaria della Confederazione, ossia le Commissioni della gestione (CdG) e la Delegazione delle finanze (DelFin) delle Camere federali, hanno seguito da vicino la gestione della crisi delle fideiussioni nel settore della navigazione marittima. Il rapporto delle CdG del 26 giugno 2018<sup>3</sup> esamina nel dettaglio il lavoro e il funzionamento dell'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE), competente in materia, e formula otto raccomandazioni che gettano le basi per una migliore organizzazione e una gestione adeguata dei rischi.

La DelFin ha presentato a sua volta un rapporto Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare: inchiesta della Delegazione delle finanze delle Camere federali concernente il processo di vendita delle navi delle società SCL e SCT del 27 giugno 2019 (rapporto DelFin). Il rapporto analizza il processo di vendita e formula nove raccomandazioni che invitano il Consiglio federale ad adottare provvedimenti mirati per migliorare le condizioni quadro, in modo da evitare nuove crisi e ridurre al minimo, attraverso una strategia chiara, le perdite per la Confederazione in situazioni di crisi. Il 4 settembre 2019 il Consiglio federale si è pronunciato sulle raccomandazioni della DelFin.

1 17.007. Prima aggiunta A al preventivo 2017, messaggio del 16 mag. 2017 concernente il credito aggiuntivo per onorare le fideiussioni della Confederazione con il credito quadro e garantire una flotta adeguata che batte bandiera svizzera, n. 21 (messaggio concernente il primo credito aggiuntivo A 2017).

2 Cfr. anche il parere del Consiglio federale del 4 set. 2019 sul rapporto DelFin «Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare: inchiesta concernente il processo di vendita delle navi delle società SCL e SCT».

3 Fideiussioni nella navigazione marittima, rapporto delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 26 giu. 2018; FF **2018** 5253.

Il capitolo 1 spiega il contesto in cui vengono accordate le fideiussioni nel settore della navigazione marittima per garantire l'approvvigionamento economico del Paese, gli effetti dell'evoluzione dei mercati marittimi internazionali per le compagnie di navigazione e i mutui garantiti dalle fideiussioni della Confederazione per finanziare la loro flotta. Vengono inoltre illustrati lo strumento delle fideiussioni, il diritto di pegno della Confederazione sulle navi, le perdite che quest'ultima ha subito in seguito al ricorso alle fideiussioni per le navi delle società SCL e SCT nel 2017 e le misure adottate per ridurre i rischi.

Il capitolo 2 fornisce una panoramica delle cifre economiche e delle fideiussioni della compagnia «Massmariner SA», soffermandosi sulle valutazioni riguardanti le sue possibilità di sopravvivenza e sulle convenzioni concluse con la Confederazione.

Il capitolo 3 è dedicato all'attuazione della strategia convenuta per la Massmariner SA dopo che questa ha ripetutamente disatteso il business plan e in particolare gli indicatori chiave di prestazione (*key performance indicators*, KPI) fissati nel contratto di credito con la banca. Spiega inoltre il processo di vendita adottato e le condizioni del ricorso alle fideiussioni stabilite tra la compagnia, la banca e la Confederazione, compresi i termini di pagamento, dopo che si è constatata l'incapacità d'esercizio della società. Questo processo è seguito da vicino dall'organizzazione di gestione della crisi istituita dal capo del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Il capitolo 4 presenta la procedura adottata per le vendite a trattative private, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione, il fabbisogno di liquidità e lo svolgimento, e quantifica i probabili costi netti a carico della Confederazione in base ai ricavi previsti della vendita.

Il capitolo 5 entra nel merito della procedura di richiesta del credito aggiuntivo.

---

#### **NOTA**

**Il credito aggiuntivo richiesto nel presente messaggio (seconda aggiunta A/2019) serve a onorare le fideiussioni solidali fatte valere per la flotta svizzera d'alto mare. I crediti aggiuntivi ordinari sono stati sottoposti al Parlamento con il messaggio del 20 settembre 2019 concernente la seconda aggiunta al preventivo per il 2019.**

## 1 SITUAZIONE INIZIALE

### 11 GARANTIRE UN NUMERO SUFFICIENTE DI NAVI D'ALTO MARE CHE BATTONO BANDIERA SVIZZERA PER ASSICURARE L'APPROVVIGIONAMENTO ECONOMICO DEL PAESE

Con l'avvento della Seconda Guerra mondiale, la Svizzera si è trovata in una situazione d'emergenza in materia di approvvigionamento e si è vista costretta a creare una propria flotta d'alto mare. Dal 1948 al 1959 la Confederazione ha accordato mutui a un tasso d'interesse preferenziale per finanziare questa flotta. Dal 1959 i mutui sono stati sostituiti dallo strumento delle fideiussioni. Questo classico tipo di garanzia di credito consentiva di garantire i mutui richiesti per le navi, incentivando così i proprietari a porre le loro navi d'alto mare sotto bandiera svizzera ai fini dell'approvvigionamento economico del Paese. Nel corso degli anni la flotta svizzera ha continuato a crescere: se nel 1955<sup>4</sup> comprendeva 17 navi, alla fine del 2016 ne contava 47, finanziate con crediti garantiti dalla Confederazione. Nel frattempo la capacità di trasporto della flotta è decuplicata<sup>5</sup>, passando da 175 000 tpl<sup>6</sup> a 1 753 000 tpl.

Con il decreto federale del 5 giugno 2002<sup>7</sup> sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, il Parlamento ha stanziato 600 milioni di franchi su un periodo di dieci anni. Negli anni successivi è risultato evidente che questo credito non sarebbe bastato a garantire il periodico rinnovo della flotta. Le condizioni vigenti sul mercato delle navi, con prezzi che crescevano a ritmi vertiginosi, rendevano impossibile la costante sostituzione di navi da carico ormai datate e sempre meno competitive. Il Consiglio federale ha pertanto proposto al Parlamento di aumentare il credito quadro di altri 500 milioni di franchi e di prolungare la durata del credito fino al 2017. Con decreto federale del 3 marzo 2008<sup>8</sup> il Parlamento ha dato seguito a questa proposta e ha portato a 1,1 miliardi di franchi il credito volto a garantire un effettivo sufficiente di navi d'alto mare svizzere.

Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso, dopo aver esaminato l'importanza della navigazione marittima per la politica di approvvigionamento, di non chiedere all'Assemblea federale il rinnovo del credito quadro di fideiussione. Da allora il numero di navi d'alto mare battenti bandiera svizzera è diminuito di circa un terzo<sup>9</sup>. A metà ottobre 2019, 26 navi commerciali d'alto mare<sup>10</sup> navigavano sotto bandiera svizzera grazie ai mutui garantiti dalla Confederazione<sup>11</sup>.

4 Messaggio su un decreto federale concernente un credito per il mantenimento della flotta marittima svizzera del 19 ago. 1981; FF **1981** III 328.

5 Rapport du DEFR du 21 déc. 2016 sur l'importance de la navigation maritime pour la politique d'approvisionnement, n. 3 (disponibile in francese e in tedesco).

6 «tpl» (tonnellate di portata lorda) è l'unità di misura della capacità di carico trasportabile da una nave.

7 FF **2002** 4715.

8 FF **2008** 2165.

9 Questo calo è dovuto in gran parte alla vendita delle navi delle società SCL e SCT.

10 Due delle otto navi della flotta d'alto mare della Massmariner SA sono state nel frattempo vendute e consegnate e hanno cessato di battere bandiera svizzera.

11 Per quanto riguarda il sostegno della flotta marittima battente bandiera svizzera, cfr. anche il messaggio concernente il primo credito aggiuntivo A 2017, n. 13.

## 12 SITUAZIONE GENERALE DEL MERCATO DELLE NAVI D'ALTO MARE

In seguito alla crisi finanziaria del 2008 la navigazione marittima è stata colpita da una crisi di portata storica per gravità e durata. Il calo della domanda di capacità di carico, unita alle sovraccapacità mondiali, che in un mercato così rigido richiedono tempi lunghi per essere riassorbite, ha comportato notevoli perturbazioni sui mercati del trasporto via nave. Basandosi sul precedente andamento del mercato, molti operatori hanno puntato su una ripresa relativamente rapida, per cui le necessarie misure di ristrutturazione sono state rimandate. Numerose imprese in tutto il mondo, non potendo far fronte a questa situazione, hanno dovuto chiudere i battenti; fra queste la compagnia sudcoreana Hanjin Shipping, che al momento del suo fallimento, nel febbraio 2017, era uno dei principali armatori a livello internazionale.

Nel febbraio 2016 il Baltic Dry Index, l'indicatore di riferimento per il mercato delle navi d'alto mare, è sceso a 290 punti, il livello più basso dalla sua introduzione nel 1985, mentre il suo livello record, raggiunto nel maggio 2008, era stato di 11 793 punti. Solo dopo che si è toccato questo minimo storico, nel 2016, si è assistito a una sensibile diminuzione delle costruzioni di nuove navi e a un aumento delle rottamazioni, circostanze queste che hanno permesso di ridurre le sovraccapacità. Nel 2017 le tariffe di noleggio sono risalite fino a raggiungere, alla fine dello stesso anno, valori che hanno consentito ad almeno una parte degli armatori di coprire le spese d'esercizio. Il mercato delle navi è e rimane un mercato molto volatile, il che rende difficile per gli operatori garantire la sicurezza della loro pianificazione ed espone a importanti rischi economici le società che non dispongono di grandi liquidità né di fondi propri<sup>12</sup>.

### EVOLUZIONE DEL BALTIC DRY INDEX (BDI) TRA GENNAIO 2000 E METÀ AGOSTO 2019



Fonte: Baltic Exchange

<sup>12</sup> Per quanto riguarda la crisi della navigazione marittima, cfr. anche il messaggio concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017, n. 12.



## 13 FINANZIAMENTO DELLE NAVI D'ALTO MARE CHE BATTONO BANDIERA SVIZZERA: OGGETTO E CONSEGUENZE

### OGGETTO

Con lo strumento delle fideiussioni, la Confederazione si impegna nei confronti di un creditore – in genere una banca commerciale nazionale o internazionale attiva in un dato settore economico – a garantire per un certo periodo il finanziamento di una nave, ossia a farsi da garante per il rimborso del debito.

Per finanziare le navi d'alto mare la Confederazione ha optato per le fideiussioni solidali, con la conseguenza che il creditore può far valere la fideiussione ancora prima che venga avviato un procedimento esecutivo nei confronti del debitore principale. È sufficiente che quest'ultimo sia in ritardo nel pagamento del suo debito e che sia stato sollecitato invano a saldarlo o che la sua insolvenza sia evidente. Se queste condizioni sono soddisfatte e la fideiussione è stata fatta valere, la Confederazione, in qualità di garante, è tenuta a onorarla fino a concorrenza dell'importo dovuto. La Confederazione ha assunto una garanzia sotto forma di ipoteca navale di primo grado.

### RISCHI E PERDITE

La crisi non colpisce in ugual misura tutte le società svizzere proprietarie di navi. L'impatto negativo sulla situazione economica di una società dipende innanzitutto dalla composizione della sua flotta, dalle risorse finanziarie disponibili e dalla sua competitività. Se finora alcune compagnie hanno potuto adempiere i loro obblighi contrattuali ammortizzando regolarmente i mutui garantiti dalle fideiussioni, altre hanno dovuto chiedere dilazioni di pagamento, rivalutazioni e la relegazione a un grado inferiore per poter proseguire la propria attività.

Nel messaggio del 27 giugno 2007 concernente la modifica del decreto federale sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera si affermava che il rischio effettivo si riduceva a una copertura dell'importo mancante che, visti i diritti di pegno sulle navi, «[poteva] essere giudicata estremamente modesta»<sup>13</sup>. Nella pratica, tuttavia, questi diritti di pegno si sono dimostrati di poco valore, anche perché è molto difficile esercitarli se l'esecuzione avviene all'estero. In generale si è osservato che la Confederazione, in quanto garante, ha poche possibilità di contribuire alla risoluzione delle difficoltà che le compagnie marittime si trovano ad affrontare<sup>14</sup>.

Nel caso delle società SCL e SCT il Consiglio federale ha già dovuto chiedere al Parlamento, con il suo messaggio del 16 maggio 2017, di approvare un credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi per onorare le fideiussioni dell'ammontare di circa 254 milioni di franchi accordate per 13 navi d'alto mare, richiesta che il Parlamento ha accolto il 15 giugno 2017. Tenuto conto dei ricavi della vendita delle navi e dei costi da coprire, la Confederazione subirà una perdita di circa 200 milioni di franchi<sup>15</sup>.

13 FF 2007 pag. 4796.

14 Per quanto riguarda gli inconvenienti delle fideiussioni solidali e le possibilità d'influsso limitate della Confederazione, cfr. messaggio concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017, n. 15 e 16.

15 Rapporto DelFin.

## MISURE

Dopo le misure urgenti adottate già nel 2015, l'anno successivo il DEFR ha avviato, in collaborazione con il Dipartimento federale delle finanze (DFF), una serie di misure supplementari per gestire la crisi; da allora le compagnie marittime sono sottoposte a uno stretto monitoraggio. Con diverse società proprietarie di navi sono state stipulate convenzioni aventi come obiettivo di evitare perdite per la Confederazione o perlomeno di limitarle il più possibile. Nel corso dei negoziati diversi armatori si sono impegnati a versare contributi finanziari e a fornire garanzie, il che ha permesso di scongiurare, almeno a medio termine, il rischio di insolvenza di altre compagnie e di ulteriori perdite per la Confederazione.

Le misure convenute con le compagnie marittime sono in particolare le seguenti:

- Ogni società proprietaria di navi che accumula ritardi nei suoi ammortamenti deve introdurre un meccanismo di prelievo alla fonte (*pay as you earn*, PAYE), secondo cui i redditi non indispensabili al proseguimento dell'attività (concessione di un importo minimo di liquidità) sono direttamente impiegati per rimborsare i mutui garantiti dalle fideiussioni. Poiché gli ammortamenti sono stabiliti in funzione dei mezzi di cui le compagnie dispongono, la Confederazione beneficia per prima e direttamente di un eventuale miglioramento della situazione economica. Nel caso ideale è previsto un ammortamento minimo a scadenza semestrale. Per evitare un deflusso di fondi dalle imprese, è stato convenuto un divieto di trasferimento di mezzi finanziari verso l'esterno (*ring fencing*).
- Queste misure sono state integrate da una rendicontazione periodica presso l'UFAE nonché da audit e ispezioni delle navi da parte degli esperti marittimi esterni della società Winkelmann Maritime Consult GmbH di Amburgo. Tali rendiconti ed esami vengono effettuati per tutte le compagnie le cui navi sono finanziate tramite fideiussioni della Confederazione. Ciò facilita l'individuazione precoce di problemi e permette di concordare e attuare misure con la società interessata e le banche finanziatrici.

Il successo di questa prassi è strettamente legato all'evoluzione globale del mercato della navigazione, che resta comunque molto volatile. Perfino gli esperti hanno difficoltà a fornire proiezioni affidabili circa la sua evoluzione. Per illustrare la volatilità di questo mercato e i rischi assunti dai suoi operatori nonché, indirettamente, dalla Confederazione in qualità di garante, ricordiamo che tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019 una concomitanza di fattori – come il conflitto commerciale tra gli USA e la Cina e il massiccio calo delle esportazioni di minerale di ferro brasiliano in seguito al cedimento di una diga – ha determinato un nuovo crollo delle tariffe di noleggio, che dalla metà di marzo 2019 hanno però ripreso a salire.

Grazie a diverse misure, la Confederazione è riuscita a ridurre notevolmente i rischi derivanti dalle fideiussioni accordate. Nel frattempo i suoi impegni sono diminuiti: delle 47 navi che alla fine del 2016 erano coperte da garanzie fideiussorie per un importo di circa 794 milioni di franchi, al 31 agosto 2019 ne restavano 27 per un volume di fideiussioni di circa 500 milioni di franchi<sup>16</sup>.

Nonostante le misure ordinate e attuate dal DEFR (Segreteria generale [SG], UFAE) d'intesa con il DFF (Amministrazione federale delle finanze [AFF]) per rafforzare le compagnie marittime battenti bandiera svizzera, non sarà possibile evitare che siano fatte valere altre fideiussioni. La Massmariner SA, con le sue otto navi gestite dalla Massoel Shipping SA, versa da lungo tempo in difficoltà economiche. Malgrado le misure adottate, all'inizio del 2019 è risultato evidente che non era più possibile mantenere in esercizio queste otto navi, non soltanto dal punto di vista economico, ma anche per motivi legati al diritto di bandiera.

<sup>16</sup> Importo comprendente le fideiussioni di otto navi di Massoel che la banca ha fatto valere nella primavera del 2019.

## 2 MASSMARINER SA

### 21 FATTI E CIFRE

La Massmariner SA è una filiale (al 100 %) della Massoel Maritime Holding SA e detiene otto portarinfuse (flotta Massmariner) finanziate da mutui garantiti da fideiussioni della Confederazione. La nave più vecchia, la MV Glarus, era entrata in esercizio nel maggio 2001. Due navi datano del 2006, altre due del 2007 e le altre tre<sup>17</sup>, rispettivamente, del 2009, 2010 e 2011. Le otto navi sono gestite da Massoel Shipping SA.

Inizialmente la Confederazione ha garantito mutui accordati alla Massmariner SA per un ammontare di 170 milioni di franchi. Ad oggi i mutui non ancora ammortizzati si aggirano attorno ai 129 milioni di franchi. Per quanto riguarda le modalità di ammortamento, in ogni contratto di credito della flotta Massmariner è stato integrato il meccanismo PAYE<sup>18</sup>. Tutti questi contratti scadranno il 31 marzo 2021.

Per evitare che il consiglio d'amministrazione della compagnia dovesse comunicare all'autorità giudiziaria un sovraindebitamento rilevato nel conto 2017, sui mutui garantiti sono state effettuate postergazioni di credito<sup>19</sup> per un importo totale di 31 milioni di franchi<sup>20</sup>.

#### PANORAMICA DEI MUTUI GARANTITI DA FIDEIUSSIONI DELLA FLOTTA MASSMARINER (PER NAVE).

Nave	Mutuo iniziale in CHF	Mutuo attuale in CHF	Postergazione in CHF	Durata del mutuo
<b>Totale</b>	<b>170 090 000</b>	<b>128 717 000</b>	<b>31 063 000</b>	
MV Arosa	21 800 000	15 299 000	3 664 000	7.3.2007-31.3.2021
MV Glarus	27 150 000	13 935 000	3 338 000	14.6.2001-31.3.2021
MV Martigny	21 200 000	15 857 000	3 798 000	24.10.2006-31.3.2021
MV Lugano	21 800 000	15 661 000	3 751 000	17.10.2006-31.3.2021
MV Andermatt	22 000 000	15 450 000	3 700 000	16.2.2007-31.3.2021
MV Aargau	21 000 000	18 927 000	4 533 000	1.9.2010-31.3.2021
MV Luzern	17 500 000	14 968 000	3 585 000	30.6.2009-31.3.2021
MV Thurgau	17 640 000	18 620 000*	4 694 000	19.10.2011-31.3.2021

\* 19 600 000 di dollari secondo il tasso di cambio utilizzato per il secondo credito aggiuntivo A/2019 (1 dollaro = 0,95 franchi).

17 Per sostituire alcune le navi nel quadro di un rinnovo della flotta.

18 Cfr. n. 13.

19 Con una postergazione di credito il creditore rinuncia, in caso di fallimento della compagnia, a esigere il rimborso dei propri crediti finché gli altri creditori non siano stati pagati con il ricavo della vendita.

20 Cfr. spiegazioni al n. 22.2.

## 22 EVOLUZIONE ECONOMICA E MISURE DECISE DALLA CONFEDERAZIONE

### 22.1 STRETTO MONITORAGGIO E MISURE DAL 2015

All'inizio del 2013 la Massmariner SA ha informato l'UFAE che intendeva rinnovare la sua flotta, conformemente alle basi giuridiche allora in vigore, sostituendo otto vecchie navi con altre sette nuove. Negli anni seguenti, tuttavia, il protrarsi della crisi della navigazione marittima ha reso impossibile il rinnovo della flotta secondo quanto previsto.

Nel novembre 2015 la Massmariner SA ha informato la Confederazione dei suoi gravi problemi di liquidità. A metà dicembre, in seguito a un drammatico e rapido crollo delle sue entrate, la compagnia era ormai sull'orlo dell'insolvenza. Da allora la Confederazione l'ha sottoposta a uno stretto monitoraggio.

Nel 2015, allo scopo di evitare un deficit di liquidità, è stato autorizzato il riutilizzo dei crediti garantiti già ammortizzati (rivalutazione). La prima tranche di rivalutazione messa a disposizione dalla banca, dell'ammontare di 10 milioni di dollari, ha permesso di evitare nell'immediato l'insolvenza della compagnia e di impedire che le navi dovessero essere vendute nel quadro di una procedura d'insolvenza disordinata in un periodo in cui i ricavi ottenuti sul mercato sarebbero presumibilmente risultati insoddisfacenti.

Successivamente sono stati consultati specialisti marittimi esterni per un'analisi della situazione. Nel 2016 la compagnia ha incontrato nuove difficoltà economiche. Nell'estate dello stesso anno, su raccomandazione degli esperti e nella speranza di una ripresa del mercato, la Confederazione ha deciso di consentire alla Massmariner SA di proseguire la propria attività. L'obiettivo era vendere le navi in un momento più propizio, cioè quando avrebbero riacquisito valore. D'intesa con il DFF e con la banca, il DEFR ha quindi approvato nuove rivalutazioni per un importo di 14 milioni di dollari (la compagnia ne aveva chiesti 22,71).

Le rivalutazioni accordate hanno provvisoriamente consentito alla compagnia di mantenere in esercizio le sue otto navi d'alto mare. Senza questi fondi, la Massmariner SA sarebbe risultata insolvente già nel 2016 e ciò avrebbe dato luogo a una procedura d'insolvenza. Il mantenimento in esercizio delle navi era giustificato dal previsto aumento del loro valore. La leggera ripresa del mercato registrata dal 2017 ha determinato, rispetto al 2016, un aumento del valore di mercato delle otto navi pari a circa 20 milioni di dollari<sup>21</sup>.

Il riutilizzo dei crediti garantiti già ammortizzati è stato vincolato a una serie di misure e di obblighi convenuti tra la Confederazione e la Massmariner SA. Nell'estate del 2016 la Confederazione ha concluso con Massoel, le compagnie Massmariner e l'azionista principale un memorandum d'intesa con cui la Massmariner SA ha accettato l'istituzione del meccanismo PAYE e del *ring fencing*<sup>22</sup>. Come condizione per il proseguimento dell'attività la Confederazione ha inoltre imposto un'ampia riorganizzazione. La società ha accettato di attuare pacchetto di misure, che includeva una riduzione del personale e l'assegnazione della gestione tecnica e commerciale a imprese meno costose. L'azionista principale si è anche impegnato a iniettare nella compagnia un mutuo di rango posteriore di 0,5 milioni di franchi, provenienti da fondi privati. La combinazione di queste misure ha permesso alla compagnia di coprire con le sue attività operative i costi d'esercizio e gli interessi. Tuttavia, non avendo effettuato ammortamenti, la stessa non ha potuto ridurre i mutui garantiti.

La Massmariner SA si è impegnata a trasmettere periodicamente alla Confederazione le informazioni economiche rilevanti nel quadro di un documento di rendicontazione standardizzato e prestabilito. La Confederazione ha inoltre incaricato gli esperti della società Winkelmann Maritime Consult GmbH di effettuare ispezioni e audit sui bastimenti della Massmariner SA. Questi strumenti di monitoraggio dovevano permettere di individuare rapidamente eventuali sviluppi negativi, di reagire tempestivamente in caso di necessità e di adeguare la strategia definita o di completarla con misure appropriate.

<sup>21</sup> Secondo le stime degli esperti economici consultati dalla Confederazione nell'estate 2019.

<sup>22</sup> Cfr. n. 13.

## 22.2 VALUTAZIONE DELLA CAPACITÀ D'ESERCIZIO E CONCLUSIONE DI UN ACCORDO TRANSATTIVO NEL 2018

Nonostante l'aumento delle tariffe di noleggio, in termini di liquidità e di indebitamento la situazione della Massmariner SA è rimasta molto tesa, soprattutto a causa delle elevate spese di carenaggio<sup>23</sup> nonché della notevole entità dei debiti e dei costi d'interesse. La Confederazione ha continuato a osservare con attenzione l'evoluzione della compagnia. In base alle valutazioni e alle analisi condotte dai suoi esperti, è giunta alla conclusione, a fine 2017, che la compagnia non era riuscita a stabilizzarsi in modo duraturo. Inoltre, secondo le stime degli esperti, rischiava di ritrovarsi in una situazione di sovraindebitamento.

Nel novembre 2017 la Confederazione ha pertanto chiesto che la compagnia elaborasse una strategia di risanamento comprendente un business plan per le future attività (inclusa la pianificazione delle liquidità) e una stima del momento di vendita opportuno. L'obiettivo condiviso è sempre stato quello di limitare il più possibile le perdite della Confederazione. Nel dicembre 2017 la direzione della società ha ritenuto che il momento opportuno per vendere la sua flotta sarebbe stato il quarto trimestre del 2021. Le stime e i dati della compagnia sono stati verificati e convalidati da esperti economici esterni. In base al business plan, la Confederazione ha deciso di mantenere questa linea, purché il business plan fosse rispettato e il valore delle navi mostrasse un'evoluzione positiva conformemente alle previsioni.

Nella primavera 2018 l'ufficio di revisione ha constatato un sovraindebitamento della Massmariner SA per l'esercizio 2017 ai sensi dell'articolo 725 del Codice delle obbligazioni<sup>24</sup>. Per evitare che fosse adita l'autorità giudiziaria, la banca, d'intesa con la Confederazione, ha accettato di postergare i mutui garantiti fino a un importo di 31 milioni di franchi. La Confederazione ha acconsentito a queste operazioni a condizione che la compagnia adottasse ulteriori misure. Nell'agosto 2018, a causa del sovraindebitamento della Massmariner SA, la pianificazione stabilita dalla compagnia è stata di nuovo sottoposta a un esame approfondito per verificare in particolare il momento opportuno per la vendita delle navi. La Massmariner SA ha in seguito adeguato il suo business plan e, in base alle nuove previsioni del mercato, ha anticipato alla fine del 2020 il momento pianificato per la vendita.

La situazione dell'esercizio e soprattutto il sovraindebitamento della Massmariner SA hanno evidenziato che si dovevano impartire direttive più rigide alla compagnia. Nell'ottobre 2018 sono quindi state definite apposite misure tramite un adeguamento del contratto di credito tra la Massmariner SA e la banca finanziatrice e la conclusione di un accordo transattivo (*transactional agreement*) tra la Massmariner SA e la Confederazione. Per poter verificare sistematicamente il rispetto del business plan e sanzionare eventuali inosservanze, sono stati definiti nel contratto di credito (consolidato), d'intesa con la banca, degli indicatori chiave di prestazione (*key performance indicators*, KPI). Questi KPI, che dovevano essere rispettati dalla Massmariner SA, comprendevano anche prescrizioni minime concernenti il risultato operativo (*cashflow after interest*) per ogni nave e per tutta la flotta nonché valori di riferimento per l'evoluzione dello stato dei crediti e per il versamento periodico, su un conto bloccato, di fondi destinati a finanziare il processo di vendita. L'inosservanza dei KPI costituiva un motivo straordinario di disdetta del contratto di credito, che doveva permettere alla Confederazione, sempre d'intesa con la banca, di anticipare l'avvio del processo di vendita al fine di proteggere i suoi interessi in quanto garante. La Massmariner SA ha affidato la sorveglianza del rispetto dei KPI e dell'evoluzione del mercato a un esperto esterno, che ha presentato rendiconti mensili alla banca e alla Confederazione. Lo specialista era inoltre incaricato di valutare periodicamente l'(eventuale) evoluzione del momento opportuno per la vendita delle navi.

<sup>23</sup> Riparazione e manutenzione delle navi a scadenze regolari.

<sup>24</sup> RS 220

### **22.3 GARANTIRE IL BUON ESERCIZIO DELLE OPERAZIONI NAVALI DURANTE IL PROCESSO DI VENDITA**

Dal gennaio 2019 i problemi d'esercizio delle navi della Massmariner SA si sono moltiplicati. L'insufficiente manutenzione ha comportato diversi sequestri da parte delle autorità portuali, e spesso i salari degli equipaggi sono stati versati con notevoli ritardi. La compagnia ha così violato gli obblighi derivanti dalla Convenzione sul lavoro marittimo (RS 0.822.87) e la legislazione nazionale. I problemi d'esercizio hanno un crescente impatto negativo sulla reputazione generale delle navi battenti bandiera svizzera. La sorveglianza sull'attività delle compagnie di navigazione compete al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ed è assunta dall'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM). Il DFAE ha avviato diverse misure per ristabilire il buon esercizio delle operazioni navali ordinando, in particolare, l'esecuzione di ispezioni di sicurezza in seguito ai sequestri effettuati. In conformità all'obbligo di notifica, gli arretrati salariali sono stati notificati al ministero pubblico competente (Cantone di Basilea Città). Se la situazione non migliorerà in modo significativo, il DFAE si vedrà costretto ad adottare altri provvedimenti al fine di limitare i rischi per la bandiera svizzera e le conseguenze negative per le altre navi elvetiche. Ciò potrebbe comportare la messa fuori servizio delle navi o, in ultima istanza, il ritiro della bandiera. Una tale procedura indebolirebbe ulteriormente la Massmariner SA, generando costi supplementari (e nuove perdite per la Confederazione).

### 3 STRATEGIA CONCORDATA PER LA MASSMARINER SA

Prima di illustrare in dettaglio la strategia concordata per la società armatrice Massmariner SA è opportuno, ai fini di una migliore comprensione, spiegare brevemente in che cosa consistono la strategia di liquidazione e l'organizzazione preposta alla gestione della crisi istituita dalla Confederazione.

#### 31 STRATEGIA DI LIQUIDAZIONE ADOTTATA DALLA CONFEDERAZIONE

Viste le esperienze maturate con le società SCL e SCT, il DEFR e il DFF hanno elaborato insieme un'apposita procedura per definire una strategia di liquidazione adatta per le società navali beneficiarie di fideiussioni della Confederazione che versano in difficoltà finanziarie e per le quali vi è il rischio che vengano fatte valere tali garanzie. L'obiettivo è prevenire o perlomeno ridurre al minimo le perdite per la Confederazione. Di regola la procedura può essere articolata in quattro fasi, anche se va adeguata di volta in volta a seconda dei casi. Nel definire la strategia, il rischio di assumere la posizione di organo di fatto va preso adeguatamente in considerazione<sup>25</sup>.

Nella *prima fase* l'UFAE esamina costantemente la capacità d'esercizio o di proseguimento dell'attività delle società in questione (cfr. n. 22.2 e 32). Ciò avviene attraverso una rendicontazione periodica, in cui le società devono riferire anche in merito a fatti di rilievo che influenzano in modo significativo l'andamento degli affari. Se, a seguito delle verifiche effettuate, la Confederazione (UFAE, SG-DEFR, AFF ed esperti) dovesse concludere che il mantenimento in esercizio delle navi non è più possibile (p. es. perché una società non è in grado di effettuare i dovuti ammortamenti), allora scatta la *seconda fase*, che prevede l'istituzione di un'organizzazione interdipartimentale per la gestione della crisi (cfr. n. 33). In questa fase è inoltre previsto un colloquio con la società interessata. Nel frattempo la Confederazione e gli esperti esterni consultati esaminano diversi approcci risolutivi e li confrontano con le misure di risanamento proposte dalla società. In una tale situazione gli organi delle compagnie di navigazione (in particolare i loro consigli d'amministrazione) rimangono responsabili dell'adozione e attuazione di misure di risanamento adeguate e il loro coinvolgimento è necessario. Entro i limiti del suo ristretto margine di manovra giuridico, la Confederazione si impegna a sostenere le soluzioni atte a prevenire o limitare il più possibile le sue potenziali perdite (cfr. n. 33 e 34).

Nella *terza fase* vengono chiariti e concordati contrattualmente con la società proprietaria e la banca le modalità di attuazione della variante procedurale scelta e dell'eventuale ricorso alle fideiussioni. Se è prevista la vendita di alcune navi, ciò comprende in particolare la scelta dell'opzione di vendita adatta, la garanzia di liquidità fino alla vendita e la riscossione dei ricavi da parte della Confederazione (cfr. n. 34 e 35).

Nella *quarta fase* si tratta infine di monitorare l'attuazione dell'approccio risolutivo scelto (cfr. n. 4).

<sup>25</sup> Cfr. al riguardo il parere del Consiglio federale sul rapporto della DelFin.

## 32 ISTITUZIONE DI UN'ORGANIZZAZIONE DI GESTIONE DELLA CRISI

Alla luce della situazione descritta sopra, il capo del DEFR ha deciso nel mese di marzo 2019 di istituire un'organizzazione di gestione della crisi in cui versa la navigazione marittima svizzera. Quest'organizzazione, di carattere interdipartimentale, accompagna il processo di liquidazione e, insieme alla società e alla banca, cerca soluzioni per contenere il più possibile le perdite finanziarie per la Confederazione. In caso di necessità vengono consultati esperti economici e giuridici esterni. L'organizzazione è guidata da un comitato direttivo composto dalla segretaria generale del DEFR, dal delegato all'approvvigionamento economico del Paese e dal direttore dell'AFF. Siede nel comitato direttivo, ma senza diritto di voto, anche una rappresentante del DFAE, ossia la responsabile della Direzione del diritto internazionale pubblico. Il comitato direttivo decide in merito all'eventuale coinvolgimento del capo del DEFR o del Consiglio federale. Grazie a questa composizione, tutti gli attori rilevanti a livello federale sono coinvolti nella gestione delle crisi.



### 33 INCAPACITÀ D'ESERCIZIO DELLA MASSMARINER SA

All'inizio del 2019 la Confederazione ha constatato, sulla base degli strumenti di monitoraggio messi in atto, che non si sarebbe potuto rispettare il business plan (incl. i KPI) concordato con la società. La situazione tesa dovuta alla scarsa liquidità e all'elevato monte debiti da saldare non ha potuto essere attenuata, come auspicato e previsto, dalle entrate derivanti dall'esercizio delle operazioni navali. Inoltre, l'Ufficio svizzero della navigazione marittima ha notificato all'UFAE i ritardi nel versamento degli stipendi e i sequestri (ossia i fermi delle navi da parte delle autorità portuali fino a correzione delle carenze individuate) dovuti almeno in parte alla scarsa manutenzione delle navi. Quest'evoluzione negativa è stata confermata a fine febbraio 2019 da un esperto, incaricato dalla Massmariner SA, che ha denunciato l'inadempimento dei primi KPI vincolanti e raccomandato la vendita anticipata delle quattro navi più piccole della flotta. Successivamente la Confederazione ha riesaminato la strategia di proseguimento delle attività fino alla fine del 2020.

Già prima di tale data era chiaro che entro il termine di fideiussione la Massmariner SA non sarebbe stata in grado di generare entrate tanto elevate da ammortizzare l'intero mutuo garantito. Attraverso gli utili aziendali e la vendita di navi la società credeva però di poter ridurre i suoi debiti entro la fine del 2020. Il mancato raggiungimento dei KPI a inizio 2019 ha tuttavia evidenziato che questa promessa della Massmariner SA non sarebbe stata mantenuta. In particolare non è stato conseguito un utile aziendale che potesse consentire di ridurre la massa debitoria garantita, anzi: sono emersi nuovi fattori che in ultima istanza non avrebbero ridotto, bensì aumentato, i rischi della Confederazione.

Lo sviluppo economico negativo ha peggiorato la situazione sul fronte della liquidità, già di per sé tesa, comportando un aumento del rischio di insolvenza. In presenza di fatture non saldate i titolari dei crediti privilegiati - i cosiddetti «maritime liens» - possono chiedere il sequestro delle navi nei porti fino a copertura del debito. Un tale sequestro navale complica la situazione: da un lato perché comporta un calo delle entrate e dall'altro perché pregiudica la reputazione della società e fa «innervosire» altri creditori, indotti a maggior ragione a far valere i propri crediti il più presto possibile. Nella peggiore delle ipotesi ciò potrebbe innescare un effetto domino che causerebbe in poco tempo un'ulteriore erosione della liquidità.

Inoltre, come già accennato, le scarse risorse finanziarie hanno ovviamente portato a negligenze sul lato della manutenzione delle navi, cosa che a lungo termine ha un impatto negativo e duraturo sul loro valore. Un sequestro ha anche conseguenze dirette per la nave interessata: un certo numero di fermi della stessa nave ne comporta l'estromissione dalla rispettiva regione di controllo (*refusal of access/banning*). Questa messa al bando grava sulla nave e non può essere revocata attraverso la vendita o un cambio di bandiera, cosa che ha un impatto decisamente negativo sul suo prezzo di vendita. Bisognerebbe inoltre attuare una serie di nuove disposizioni come la «Ballast Water Management Convention»<sup>26</sup> e la limitazione delle emissioni di zolfo per navi d'alto mare decisa dall'International Maritime Organization (IMO). Se la flotta Massmariner dovesse rimanere in esercizio, dovrebbe quindi effettuare ingenti investimenti per conformarsi a queste norme, operazioni che la società non può attuare in mancanza delle risorse necessarie.

L'incapacità di effettuare ammortamenti e di ridurre così i rischi della Confederazione, la minaccia di insolvenza, il deprezzamento delle navi per mancanza di manutenzione, il pericolo di sequestro nei porti nonché gli effetti negativi sui bastimenti che battono bandiera svizzera e dunque su tutte le compagnie di navigazione elvetiche dimostrano che non è possibile mantenere in funzione la società armatrice fino alla fine del 2020 e ridurre nel contempo le perdite per la Confederazione. La Massmariner SA è quindi stata giudicata incapace di proseguire la propria attività.

<sup>26</sup> Le navi devono disporre di un sistema di trattamento delle acque di zavorra approvato per limitare la diffusione di organismi marini nocivi per la fauna marina.

## 34 SCENARI DI USCITA

Nel marzo 2019 il comitato direttivo dell'organizzazione di gestione della crisi ha deciso che mantenere in esercizio le navi non sarebbe più stato conforme alle linee guida della Confederazione. Perciò la Massmariner SA è stata costretta a elaborare scenari di uscita che avrebbero ridotto al minimo le perdite del garante. Sono stati pertanto esaminati i seguenti scenari.

### 34.1 FALLIMENTO, DIFFERIMENTO DEL FALLIMENTO O PROCEDURA CONCORDATARIA

In caso di fallimento la Confederazione non sarebbe più stata esposta a un eventuale indebolimento del mercato, ma d'altra parte avrebbe corso il rischio che le navi fossero sequestrate dai creditori nei porti di tutto il mondo. Al momento della vendita, inoltre, le navi avrebbero inevitabilmente subito un forte deprezzamento e sarebbero rimaste bloccate nei porti fino a loro consegna a un acquirente. Gli esperti consultati stimano che in caso di fallimento la Confederazione avrebbe accusato perdite ben superiori rispetto allo scenario di una vendita a trattative private. Considerati l'obiettivo del contenimento delle perdite e la minaccia di ripercussioni negative sulle altre compagnie di navigazione, il fallimento della Massmariner SA non rappresentava un'alternativa praticabile.

Differire il fallimento avrebbe richiesto una prospettiva di recupero, ipotizzabile solo se ci fosse stata la possibilità di un risanamento finanziario e di un ristabilimento della redditività dell'impresa a lungo termine. A ciò si sarebbe aggiunta in via di principio la prospettiva di un rimborso di tutti i creditori. Questo percorso avrebbe presupposto perlomeno un ampio impegno finanziario da parte di un investitore, circostanza mai verificatasi. Anche lo scenario di un risanamento finanziario durevole non è sembrato realistico.

Infine, il risanamento del debito (con una sua riduzione) nell'ambito di una procedura concordataria non è stato ritenuto uno scenario realizzabile. L'elevata complessità della situazione dei creditori su scala internazionale ha reso irrealistica la conclusione di un concordato.

### 34.2 VENDITA DELLE NAVI AL PIÙ TARDI ENTRO LA METÀ DEL 2020

Ai fini di un contenimento delle perdite per la Confederazione, la vendita a trattative private di tutte le navi al più tardi entro la metà del 2020 si è rivelata lo scenario preferito. Gli sviluppi economici della Massmariner SA, negativi su tutti i fronti, e il crescente rischio di un sequestro delle navi, compresa la possibilità di un collasso disordinato della società, hanno deposto a favore di una vendita rapida e ordinata delle navi d'alto mare mediante trattative private. La decisione di procedere in questo modo si fonda tra l'altro sulle esperienze e sugli accertamenti effettuati con SCL/SCT oltre che sulle analisi svolte dagli esperti economici e marittimi esterni nel quadro del riesame della strategia. Una vendita rapida ha anche il vantaggio di una graduale riduzione dei rischi sia finanziari sia legati al diritto di bandiera per le altre navi d'alto mare.

Con la Massmariner SA è stato concordato che nel definire la strategia di vendita l'obiettivo principale sarebbe stato quello di contenere il più possibile i rischi e le perdite per la Confederazione. Nel mese di marzo 2019 la società ha deciso di vendere le navi una dopo l'altra entro la metà del 2020. Le finalità e modalità di vendita sono state definite tra la Confederazione e la società proprietaria nell'ambito di un accordo transattivo (*transactional agreement*) nonché negli accordi supplementari corrispondenti.

## 35 RICORSO ALLE FIDEIUSSIONI E TERMINE DI PAGAMENTO

Decidendo di vendere le navi d'alto mare era chiaro che si sarebbero fatte valere le fideiussioni. Nella primavera del 2019 la Confederazione e la banca hanno definito congiuntamente in un apposito accordo il processo di versamento delle garanzie. Come primo passo la banca ha fatto valere i propri crediti nei confronti della Massmariner SA ed è ricorso alle garanzie federali. Riconoscendo il suo debito fideiussorio nei confronti della banca, la Confederazione ha ripreso da quest'ultima il ruolo di creditrice nei confronti della Massmariner SA. Entro un termine di nove mesi la Confederazione dovrà quindi versare alla banca la somma equivalente ai mutui garantiti non saldati. Questo termine scadrà il 7 febbraio 2020.



## 4 VENDITA DELLE NAVI MEDIANTE TRATTATIVE PRIVATE

### 41 ORGANIZZAZIONE DELLE VENDITE

La società proprietaria Massmariner SA è responsabile della vendita delle navi. Le operazioni di vendita devono essere eseguite da un venditore adatto, debitamente incaricato a tal fine dalla compagnia di navigazione.

A questo proposito sono state esaminate due opzioni di vendita: la prima contemplava la nomina di un nuovo management per la vendita delle navi. Secondo gli esperti esterni, tuttavia, un cambiamento del management prima di una tale operazione è spesso difficile, comporta ingenti costi aggiuntivi e sforzi di coordinamento. Le analisi hanno inoltre mostrato che nel breve lasso di tempo disponibile questa variante non avrebbe permesso di realizzare nel complesso un risparmio sui costi. Inoltre, il trasferimento delle navi e delle operazioni correnti a un nuovo organismo gestionale sarebbe dipeso dalla cooperazione con l'attuale management.

La seconda opzione prevedeva invece di affidare la vendita delle navi all'attuale armatore e gestore Massoel. I vantaggi di questa variante consistevano in particolare nel fatto che Massoel conosce le specifiche tecniche delle navi e il segmento di mercato e ha esperienza nelle vendite di questo tipo. È dunque stato concordato con la Massmariner SA di affidare le operazioni di vendita al management della Massoel.

## 42 PROCEDURA DI VENDITA DELLE NAVI

Il processo di vendita viene seguito da vicino dalla banca e dalla Confederazione (rappresentata dall'organizzazione di gestione della crisi), in qualità di garante e creditrice, nell'ambito delle loro possibilità giuridiche. L'organizzazione di gestione della crisi provvede a garantire che le vendite si svolgano in una situazione di concorrenzialità e, per quanto possibile, a prezzi di mercato.

Prima di avviare il processo di vendita, il valore delle navi viene stimato da esperti indipendenti. Anche la Massmariner SA provvede a stimare le proprie navi. A seconda degli esiti, la compagnia di navigazione indica quali sono a suo avviso il prezzo di vendita minimo e il prezzo auspicato dei singoli bastimenti. La Confederazione ne prende atto e, se necessario, interviene presso la compagnia. Non appena una nave viene messa in vendita, la Massmariner SA informa regolarmente la Confederazione sui potenziali acquirenti e sull'andamento delle trattative. La Confederazione – rappresentata dagli esperti giuridici esterni – viene coinvolta a titolo consultivo nelle trattative sulla conclusione di un contratto di vendita. Prima di firmare un tale contratto la Massmariner SA deve rendere conto alla Confederazione dei motivi che l'hanno indotta a scegliere un determinato acquirente. Deve in particolare informarla sull'esame dell'acquirente, se c'è concorrenza tra i potenziali acquirenti e se il prezzo di vendita è conforme alle circostanze di mercato. Le eventuali svendite al di sotto del prezzo minimo concordato o le deviazioni dal prezzo di vendita auspicato vanno giustificate.

Per valutare gli acquirenti e i prezzi di vendita delle navi, gli esperti marittimi esterni esaminano le singole offerte. Le loro valutazioni costituiscono – insieme ai motivi del venditore – un'importante base decisionale per la Confederazione. Per l'analisi degli acquirenti e la valutazione qualitativa, l'organizzazione di gestione della crisi dispone di un catalogo di criteri predefiniti. Tra questi figurano, oltre alle indicazioni sugli acquirenti, i criteri dell'offerta d'acquisto: il prezzo, le commissioni, le rate, i costi per il posizionamento delle navi ai fini della consegna, il momento previsto per la consegna delle navi nonché gli eventuali costi supplementari che potrebbero presentarsi fino a quel momento. Tale catalogo viene riesaminato continuamente e, se necessario, completato.

Il processo di vendita definito dalla Massmariner SA prevede in via di principio la vendita delle navi una per una. Presumibilmente i potenziali acquirenti di questi tipi di navi operano in mercati di nicchia e dispongono di risorse finanziarie limitate. Non sono tuttavia escluse le vendite in blocco di più navi, opzione che, all'occasione, verrebbe sottoposta a un attento esame. Posizionando sul mercato le singole navi d'alto mare dovrebbe risultare più semplice creare situazioni di concorrenza tra i soggetti potenzialmente interessati e far salire in questo modo i prezzi di vendita. Ciò non esclude tuttavia la possibilità di mettere in vendita più navi in una sola volta.

### 43 VENDITA DI NAVI LIBERE DA ONERI

Durante l'intero processo di vendita la direzione della Massmariner SA ha il difficile compito di gestire l'elevato monte debiti ed evitare nel contempo il sequestro delle sue navi. Per permettere passaggio di proprietà libero da oneri, i debiti verso i creditori vanno saldati al più tardi appena prima della consegna dei bastimenti all'acquirente. I debiti privilegiati (i cosiddetti «maritime liens») devono essere riscattati al più tardi in questo momento.

Dalla valutazione effettuata all'inizio del 2019 è emerso che per garantire una vendita ordinata delle prime due navi d'alto mare e, in particolare, per fare in modo che il passaggio di proprietà sia libero da vincoli sarebbero necessarie ulteriori risorse finanziarie. Alla fine di aprile 2019 sono stati firmati ulteriori accordi con la compagnia di navigazione e la banca. La banca ha concesso alla Massmariner SA un credito ponte del valore di 2 milioni di dollari per riscattare i maritime liens delle prime due navi. Questo finanziamento è assicurato dalla Confederazione attraverso un accordo di garanzia. L'importo deve essere rimborsato in via prioritaria alla banca con i proventi della vendita.

Dal canto suo, la Massoel Maritime Holding SA ha rilasciato alla Confederazione, il 30 aprile 2019, una cosiddetta «letter of indemnity» (lettera di garanzia) per un importo di 2,1 milioni di dollari a seguito di una decisione del suo consiglio d'amministrazione. In questo documento la holding si è impegnata a versare alla Confederazione l'importo corrispondente su prima richiesta.

La liquidità necessaria per il processo di vendita deve essere generata principalmente attraverso le correnti operazioni d'esercizio delle navi. Per stimare preventivamente qual è l'effettivo fabbisogno di fondi, la Massmariner SA ha allestito un'apposita pianificazione in collaborazione con gli esperti messi a disposizione dalla Confederazione. Se la compagnia di navigazione può dimostrare di non essere in grado di reperire le risorse finanziarie necessarie per il passaggio di proprietà libero da oneri, i fondi mancanti devono poter essere attinti dai ricavi di vendita già realizzati. In caso di necessità, la società deve presentare le relative domande alla Confederazione, che le esaminerà sotto il profilo dei suoi interessi di creditrice e nell'ottica di contenere il più possibile le sue perdite e, se del caso, le approverà.

## 44 VENDITE EFFETTUATE E SCENARIO FINO ALLA METÀ DEL 2020

Nel mese di aprile 2019 la Massmariner SA ha avviato il processo di vendita delle navi d'intesa con l'organizzazione di gestione della crisi. Attraverso vari broker i bastimenti sono offerti al numero più elevato possibile di potenziali acquirenti, il che contribuisce a creare una situazione di concorrenza tra di loro.

A metà ottobre 2019 sono state vendute due navi d'alto mare, una delle quali è già stata consegnata all'acquirente. I ricavi sono stati accreditati su un conto della Banca nazionale svizzera intestato alla Confederazione. Secondo il piano di vendita, entro la fine del 2019 si dovranno vendere e consegnare ai rispettivi acquirenti altre due navi. L'obiettivo è vendere l'intera flotta Massmariner entro fine giugno 2020.



## 45 RICAVI PREVISTI

Secondo gli esperti, il ricavo lordo risultante dalla vendita dell'intera flotta Massmariner dovrebbe aggirarsi attorno ai cinquanta milioni di franchi. Da questo importo vanno però detratti i costi di transazione, i costi per i debiti in sospeso sulle navi e il rimborso del credito ponte. I costi di transazione comprendono le commissioni dei broker e degli agenti nonché le spese per i servizi giuridici, mentre le navi sono gravate da pegni privilegiati non ancora corrisposti (i «maritime liens» di cui sopra). Ai fini del passaggio di proprietà libero da oneri, questi debiti vanno saldati anticipatamente. Inoltre il credito ponte accordato dalla banca per l'avvio del processo di vendita deve essere riscattato con i ricavi realizzati.

## 46 ONERE NETTO A CARICO DELLA CONFEDERAZIONE

Per le fideiussioni solidali concesse alla Massmariner SA la Confederazione ha assunto impegni nei confronti della banca per un importo di circa 129 milioni di franchi. In considerazione dei probabili ricavi netti risultanti dalla vendita delle navi d'alto mare, l'onere netto a carico della Confederazione ammonterà presumibilmente a parecchie decine di milioni, situandosi comunque al di sotto degli accantonamenti dell'ordine di 100 milioni di franchi appositamente costituiti.

## 5 CREDITO AGGIUNTIVO

### 51 ENTITÀ DEL CREDITO AGGIUNTIVO

Con decreto federale del 3 marzo 2008 sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, il Parlamento ha aumentato l'ultima volta tale credito quadro portandolo a 1,1 miliardi di franchi.

Al momento gravano ancora sulla Confederazione impegni fideiussori dell'ordine di 504 milioni di franchi nei confronti delle banche finanziatrici. Dal 2016, quindi, questi impegni sono stati ridotti di circa 290 milioni di franchi (cfr. n. 13)

Dal punto di vista della legislazione sui sussidi, le fideiussioni concesse dalla Confederazione sono prestazioni a cui l'interessato ha diritto. Se i presupposti per farvi ricorso sono soddisfatti, la banca può far valere il suo diritto esigendo che la Confederazione onori le fideiussioni concesse. Quest'obbligo deriva direttamente dalle basi giuridiche specifiche in materia di sussidi (art. 22 cpv. 1 della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese [LAP]<sup>27</sup> nella versione dell'1.1.2013 e art. 27, 36 e 57 cpv. 1 LAP<sup>28</sup> nella versione dell'1.6.2017, in combinato disposto con la relativa ordinanza in materia di fideiussioni<sup>29</sup>). La Confederazione deve pertanto effettuare i relativi versamenti.

Nel caso della Massmariner SA non sono ancora state vendute tutte le navi. Una è già stata consegnata all'acquirente, l'altra lo sarà a breve. Per quanto concerne le altre navi d'alto mare, le trattative di vendita sono già in corso o saranno avviate prossimamente (cfr. n. 4). Di conseguenza non è possibile stimare con esattezza quali saranno i ricavi netti. Il credito aggiuntivo, tuttavia, dev'essere chiesto ora (art. 27 cpv. 1 e 2 dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione<sup>30</sup>). Gli accertamenti hanno infatti dimostrato che la compagnia di navigazione non è in grado di proseguire la propria attività e che un ammortamento totale dei mutui entro la fine del periodo fideiussorio non è realistico (cfr. n. 33). La fideiussione è stata fatta valere – cioè se ne è fatto ricorso (cfr. n. 35) – per cui l'importo in questione dev'essere corrisposto. Prima la Confederazione effettua il pagamento, prima interrompe il circolo vizioso dei tassi d'interesse, evitando così che si generino ulteriori costi.

In questo la situazione si distingue da quella concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017. Allora i contratti di vendita di tutte le navi d'alto mare erano stati firmati contemporaneamente all'approvazione del messaggio complementare, il che ha permesso di effettuare una stima più precisa dei ricavi netti e, con essi, dell'importo del credito aggiuntivo. Di conseguenza è stato possibile chiedere un importo netto inferiore (in considerazione dei ricavi delle vendite e dei costi).

Per determinare l'importo del credito aggiuntivo ci si è basati sull'intero mutuo che la banca interessata ha concesso alla compagnia di navigazione dietro garanzia della Confederazione. Il debito complessivo della Massmariner SA nei confronti di tale banca ammonta a 128 717 milioni di franchi (cfr. n. 21).

Quando tutte e otto le navi d'alto mare della Massmariner SA saranno state vendute, sarà possibile calcolare l'onere netto della Confederazione (cfr. n. 46). Partendo dal credito aggiuntivo richiesto di 128 717 milioni di franchi, bisognerà tener conto dei proventi della vendita al netto dei debiti residui delle navi d'alto mare, delle commissioni d'intermediazione e del credito ponte della banca (cfr. n. 43).

27 Legge federale dell'8 ott. 1982 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531, LAP).

28 Legge federale del 17 giu. 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (RS 531, LAP).

29 Ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44).

30 Ordinanza sulle finanze della Confederazione (RS 611.01).

La premessa comunque rimane la stessa, e cioè che i progetti di vendita vadano in porto. Per motivi diversi – al momento imprevedibili – è però possibile che si verifichino dei ritardi nella negoziazione dei prossimi contratti o nell'esecuzione di quelli già firmati. A fronte della complessità degli accordi e dei processi esecutivi non si può escludere che – nonostante la netta preferenza della Confederazione per la soluzione illustrata al capitolo 4 – sia necessario ripiegare su una delle soluzioni alternative presentate in precedenza (cfr. n. 34.1). In tal caso potrebbero essere prese in considerazione anche la procedura d'insolvenza, il fallimento o la procedura concordataria. Rispetto allo scenario di una vendita a trattative private, l'onere netto della Confederazione risulterebbe maggiore.

## 52 FLUSSI FINANZIARI

Fatta salva la decisione del Parlamento, l'importo del credito aggiuntivo sarà disponibile al più tardi il 20 dicembre 2019 e versato sul conto corrispondente dell'UFAE (credito A231.0373 navigazione marittima). Successivamente la Confederazione verserà alla banca la somma corrispondente per onorare le fideiussioni, ma non gli interessi, che sono sempre stati corrisposti dalla compagnia di navigazione e lo saranno ancora fino a loro estinzione.

I flussi finanziari dei ricavi delle vendite di ogni nave vengono disciplinati contrattualmente tra il venditore e l'acquirente. Al momento della firma del contratto (*signing*) l'acquirente deve versare un acconto del 10-20 per cento. Alla vigilia o il giorno della consegna (*closing*) della nave, l'acquirente deve pagare l'importo residuo (incl. il valore di eventuali residui di carburanti e oli). Entrambi gli importi vengono di regola versati su un conto fiduciario di una parte terza indipendente (su un cosiddetto «escrow account»). A consegna avvenuta, la somma viene sbloccata e versata sul conto indicato nel contratto di vendita tra la compagnia di navigazione e l'acquirente.

È stato convenuto con la compagnia di navigazione che questa indichi un determinato conto della Banca nazionale svizzera intestato alla Confederazione. Questo conto è stato aperto allo specifico scopo di gestire i flussi finanziari legati alla vendita delle navi. Dopo aver effettuato tutte le vendite e accertato che non devono più essere rimborsati altri crediti esigibili, l'avere – cioè i ricavi delle vendite al netto, in particolare, dei debiti residui, delle commissioni d'intermediazione e del credito ponte – sarà impiegato per riscattare una parte degli oneri fideiussori della Confederazione nel rispettivo anno.

### 53 CONSIDERAZIONI DI POLITICA FINANZIARIA

A fine giugno il DFF ha effettuato una proiezione per il 2019. La Confederazione prevede che il risultato ordinario dei finanziamenti raggiungerà i 2,8 miliardi di franchi. Dal punto di vista attuale, il freno all'indebitamento non richiede un'eccedenza per fattori congiunturali. Nel 2019 l'eccedenza strutturale ammonta quindi a 2,8 miliardi di franchi. Questo margine di manovra finanziario è sufficiente a coprire gli aumenti di credito richiesti con i due messaggi ordinari concernenti i crediti aggiuntivi del 2019 (credito aggiuntivo più trasferimenti di crediti al netto delle compensazioni) di 168,4 milioni di franchi nonché il fabbisogno supplementare di circa 129 milioni di franchi richiesto con il presente messaggio. Grazie all'elevata eccedenza strutturale, nel 2019 le direttive del freno all'indebitamento potranno essere rispettate.

*Disegno*

**Decreto federale  
concernente la seconda aggiunta A al preventivo per il 2019**

**del xx dicembre 2019**

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 167 della Costituzione federale<sup>1</sup>;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 16 ottobre 2019<sup>2</sup>,  
*decreta:*

**Art. 1**            Credito aggiuntivo

Quale seconda aggiunta (seconda parte) al preventivo 2019 della Confederazione Svizzera, per il 2019 sono autorizzate spese nel conto economico di 128 717 000 franchi.

**Art. 2**            Uscite

Nell'ambito del conto di finanziamento, per il 2019 sono autorizzate uscite supplementari di 128 717 000 franchi.

**Art. 3**            Disposizione finale

Il presente decreto non sottostà a referendum.

<sup>1</sup> RS 101  
<sup>2</sup> Non pubblicato nel FF.

