

17.007

## **PRIMA AGGIUNTA A AL PREVENTIVO 2017**

### **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 maggio 2017.

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo,  
per approvazione, la *prima aggiunta A al preventivo 2017*  
secondo il *disegno di decreto* allegato.

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

Berna, 16 maggio 2017

In nome del Consiglio federale:

Presidente della Confederazione  
**Doris Leuthard**

Cancelliere della Confederazione  
**Walter Thurnherr**



# INDICE

<b>COMPENDIO</b>	<b>7</b>
<b>1 SITUAZIONE INIZIALE</b>	<b>9</b>
<b>11 SOSTEGNO ALLA NAVIGAZIONE D'ALTO MARE</b>	<b>9</b>
<b>12 GRAVE CRISI DELLA NAVIGAZIONE D'ALTO MARE</b>	<b>11</b>
<b>13 AMPLIAMENTO DELLA FLOTTA SVIZZERA D'ALTO MARE</b>	<b>14</b>
<b>14 VIGILANZA DELL'UFFICIO FEDERALE PER L'APPROVVIGIONAMENTO ECONOMICO DEL PAESE (UFAE)</b>	<b>15</b>
<b>15 SVANTAGGI DELLE FIDEIUSSIONI SOLIDALI</b>	<b>16</b>
<b>16 ERRATA VALUTAZIONE DEI RISCHI LEGATI ALLE FIDEIUSSIONI</b>	<b>17</b>
<b>17 MODALITÀ DI RIMBORSO TROPPO AMPIE</b>	<b>18</b>
<b>2 GESTIONE DELLA CRISI DA PARTE DELLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>19</b>
<b>21 LINEE GUIDA DELLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>19</b>
<b>22 MISURE IN CASO DI MANTENIMENTO IN ESERCIZIO DI UNA SOCIETÀ ARMATRICE</b>	<b>21</b>
22.1 ADEGUAMENTO DEGLI OBIETTIVI FINANZIARI DELLA CONFEDERAZIONE	21
22.2 ESAME DEI POTENZIALI DI COLLABORAZIONE DELLE SOCIETÀ ARMATRICI SVIZZERE	21
<b>23 POSSIBILITÀ IN CASO DI LIQUIDAZIONE DI UNA SOCIETÀ ARMATRICE</b>	<b>23</b>
23.1 FALLIMENTO O DIFFERIMENTO DEL FALLIMENTO	23
23.2 PROCEDURA CONCORDATARIA GIUDIZIALE O STRAGIUDIZIALE	24
23.3 «FIRE SALE»	24
23.4 VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE	24
<b>3 VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE DELLE NAVI DELLE SOCIETÀ ARMATRICI IN QUESTIONE</b>	<b>25</b>
<b>31 CIFRE CHIAVE DELLE SOCIETÀ ARMATRICI</b>	<b>25</b>
31.1 IMPORTO DEI MUTUI GARANTITI	28
31.2 CAPITALE PROPRIO ATTUALE	28
31.3 LIQUIDITÀ	28
31.4 ALTRI FATTORI	29
<b>32 PACCHETTO DI MISURE CONCORDATO PER LA VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE</b>	<b>30</b>
32.1 POSTERGAZIONE DEI CREDITI PER EVITARE UN INDEBITAMENTO ECCESSIVO	30
32.2 CREDITI TEMPORANEI DELLA BANCA	30
32.3 UTILIZZO DI AMMORTAMENTI	31
32.4 ADEGUAMENTO DELLE IPOTECHE SULLE NAVI	31



# INDICE

<b>33</b>	<b>POSSIBILI VARIANTI DELLA VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE</b>	<b>32</b>
33.1	VENDITA DELLE NAVI	32
33.2	VENDITA IN BLOCCO	32
33.3	CESSIONI AGLI INVESTITORI	32
<b>4</b>	<b>SOLUZIONE PRIVILEGIATA DALLA CONFEDERAZIONE</b>	<b>33</b>
<b>41</b>	<b>VENDITA IN BLOCCO</b>	<b>33</b>
<b>42</b>	<b>VENDITE IN BLOCCO LIMITATE AD ALCUNE NAVI</b>	<b>33</b>
<b>43</b>	<b>PROCEDURA D'INSOLVENZA</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>CREDITO AGGIUNTIVO</b>	<b>35</b>
<b>51</b>	<b>IMPORTO DEL CREDITO AGGIUNTIVO</b>	<b>37</b>
<b>52</b>	<b>FLUSSI FINANZIARI</b>	<b>37</b>
<b>53</b>	<b>VALUTAZIONE SOTTO IL PROFILO DELLA POLITICA FINANZIARIA</b>	<b>38</b>
<b>6</b>	<b>MISURE DI RIDUZIONE DEL RISCHIO E DI MIGLIORAMENTO DELLA VIGILANZA</b>	<b>39</b>
<b>61</b>	<b>MODIFICHE DEL DIRITTO</b>	<b>39</b>
<b>62</b>	<b>MISURE ORGANIZZATIVE</b>	<b>40</b>
<b>63</b>	<b>GESTIONE DEL RISCHIO</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>MISURE DI RIDUZIONE DEL RISCHIO E DI MIGLIORAMENTO DELLA VIGILANZA</b>	<b>43</b>



# COMPENDIO

Fin dall'inizio della crisi delle società armatrici SCL e SCT, a metà 2015, il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha messo in campo tutti gli strumenti legali a disposizione per consentire il risanamento o perlomeno il mantenimento in esercizio delle navi fino alla loro vendita. Le varie misure sono state concordate in stretta collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), mentre il Consiglio federale e la Delegazione delle finanze (DelFin) sono stati costantemente informati sull'evoluzione della situazione.

Il Consiglio federale ritiene che le ragioni addotte in passato per il sostegno di una flotta svizzera d'alto mare oggi non siano più soddisfatte (la legge non prevede il sostegno della navigazione d'alto mare per ragioni di politica industriale o di promozione della piazza economica svizzera) o lo siano in modo limitato (politica di approvvigionamento). Lo strumento delle fideiussioni solidali comporta notevoli rischi, in quanto le possibilità per la Confederazione di esercitare la propria vigilanza e il proprio influsso sono estremamente limitate. Inoltre, in linea di massima la Confederazione può intervenire solo in caso di inadempienza, vale a dire troppo tardi.

Il capitolo 1 descrive le origini del sistema delle fideiussioni nel settore della navigazione d'alto mare e presenta le ragioni principali che hanno condotto ad avvalersi delle fideiussioni della Confederazione. La navigazione d'alto mare sta attraversando la più grave crisi del secolo. Sul piano economico, l'esistenza di molte imprese di navigazione, tra cui anche alcune società armatrici svizzere, è in pericolo. Il rischio che si faccia ricorso alle fideiussioni è notevolmente aumentato. La situazione in Svizzera è stata ulteriormente complicata da una politica di sostegno della flotta che non mirava soltanto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento.<sup>1</sup>

Il capitolo 2 descrive gli accertamenti preliminari svolti e le misure adottate a livello giuridico ed economico dal DEFR in accordo con l'AFF e altri organi federali per far fronte a questa crisi, mettendo in evidenza l'impegno della Confederazione ma anche le difficoltà e i limiti della strategia di riduzione del danno scelta dalla Confederazione.

Il capitolo 3 mostra come, nel caso di due società armatrici (gruppo SCL e gruppo SCT), la vendita a trattative private delle navi d'alto mare e il ricorso alle fideiussioni, con ingenti perdite per la Confederazione, fossero inevitabili. Descrive come il DEFR, avvalendosi della collaborazione dell'AFF e di una consulenza esterna, abbia vagliato con le società armatrici interessate diverse varianti di liquidazione in virtù di un'analisi giuridica ed economica, scegliendo la soluzione che comportava le perdite più contenute per la Confederazione. Il capitolo 4 riassume la soluzione privilegiata dalla Confederazione.

Le conseguenze della soluzione prevista, vale a dire l'entità del credito aggiuntivo necessario per onorare le fideiussioni solidali della Confederazione e la sequenza temporale dei flussi finanziari, sono trattate al capitolo 5.

Il capitolo 6 presenta le misure di attuazione delle raccomandazioni dell'inchiesta amministrativa per ridurre i rischi e migliorare il ruolo di vigilanza della Confederazione.

---

## NOTA

**Il credito aggiuntivo (prima aggiunta A/2017) richiesto con il presente messaggio è volto a onorare le fideiussioni solidali utilizzate per la navigazione svizzera d'alto mare. I crediti aggiuntivi ordinari sono stati sottoposti al Parlamento con il messaggio del 22 marzo 2017 concernente la prima aggiunta al preventivo per il 2017.**

<sup>1</sup> Messaggio del 27 giu. 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; FF **2007** 4785 segg.





## 1 SITUAZIONE INIZIALE

*Per ragioni legate alla politica in materia di approvvigionamento e di sicurezza, dal 1959 la Svizzera ha promosso l'acquisto di navi svizzere d'alto mare mediante la concessione di fideiussioni. Ciò ha consentito agli armatori svizzeri di finanziare l'acquisto delle navi a condizioni molto vantaggiose. L'ultimo aumento (da 500 mio. a 1,1 mia. fr.) del credito quadro per la concessione delle fideiussioni è stato approvato dal Parlamento nel 2008.*

*Nel frattempo, la grave crisi che ha colpito la navigazione d'alto mare ha interessato anche le società armatrici svizzere, delineando la necessità di un ricorso alle fideiussioni per 13 navi d'alto mare, nove «multi purpose vessel» (navi polivalenti, MPV) e quattro navi cisterna, con conseguenti perdite ingenti per la Confederazione. I risultati dell'inchiesta amministrativa affidata al CDF dal capo del DEFR sono già disponibili. Il rapporto evidenzia una serie di mancanze nella concessione delle fideiussioni e nell'aumento del credito quadro. Le raccomandazioni del CDF sono già state attuate o avviate dall'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) d'intesa con il capo del DEFR o sono attualmente al vaglio.*

## 11 SOSTEGNO ALLA NAVIGAZIONE D'ALTO MARE

Oggi più del 90 per cento delle merci fabbricate nel mondo viene trasportato almeno una volta per via marittima. Mentre un tempo il trasporto marittimo concerneva soprattutto materie prime e altre merci di largo consumo, oggi, grazie a una logistica e a una tecnologia dei container più moderne, anche beni di consumo industriali per l'uso quotidiano sono trasportati via mare.

Nel corso della Seconda guerra mondiale, la Confederazione assunse il ruolo di armatore per garantire l'approvvigionamento di beni importanti per la Svizzera. Nel 1947 la Confederazione vendette le sue quattro navi ad armatori privati svizzeri, «di conseguenza, la flotta mercantile svizzera ed il traffico marittimo cadevano interamente in mani private»<sup>1</sup>. Tra il 1948 e il 1959 la Confederazione accordò mutui a un tasso d'interesse preferenziale per finanziare le capacità di stiva. Da allora, la navigazione è stata sostenuta esclusivamente con lo strumento della fideiussione.

Vari decreti federali e del Consiglio federale, volti a finanziare e garantire un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera e, dal 1983, anche l'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare<sup>2</sup>, sottoposta a varie revisioni, costituiscono la base per il sostegno della flotta svizzera d'alto mare da parte della Confederazione, prima per ragioni di sicurezza e approvvigionamento e, a partire dagli anni 1990, sempre più in considerazione della piazza dei servizi svizzera per il settore della navigazione e in un'ottica di sostegno per la piazza industriale svizzera.

Con il decreto federale del 3 marzo 2008<sup>3</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 aumentato per l'ultima volta il credito quadro di 500 milioni di franchi, portandolo così a 1,1 miliardi di franchi, e ne ha prolungato di cinque anni la durata, fino a giugno 2017. Dopo un attento esame dell'importanza della navigazione d'alto mare dal punto di vista della politica di approvvigionamento, il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di non sottoporre all'Assemblea federale il rinnovo del credito quadro in scadenza per la concessione di fideiussioni<sup>4</sup>.

1 Messaggio del 19 ago. 1981 su un decreto federale concernente un credito per il mantenimento della flotta marittima svizzera; FF **1981** III 328, in particolare pag. 330

2 Ordinanza del 14 giu. 2002 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44)

3 FF **2008** 2165

4 Rapporto del DEFR del 21 dic. 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento (disponibile in tedesco e francese)

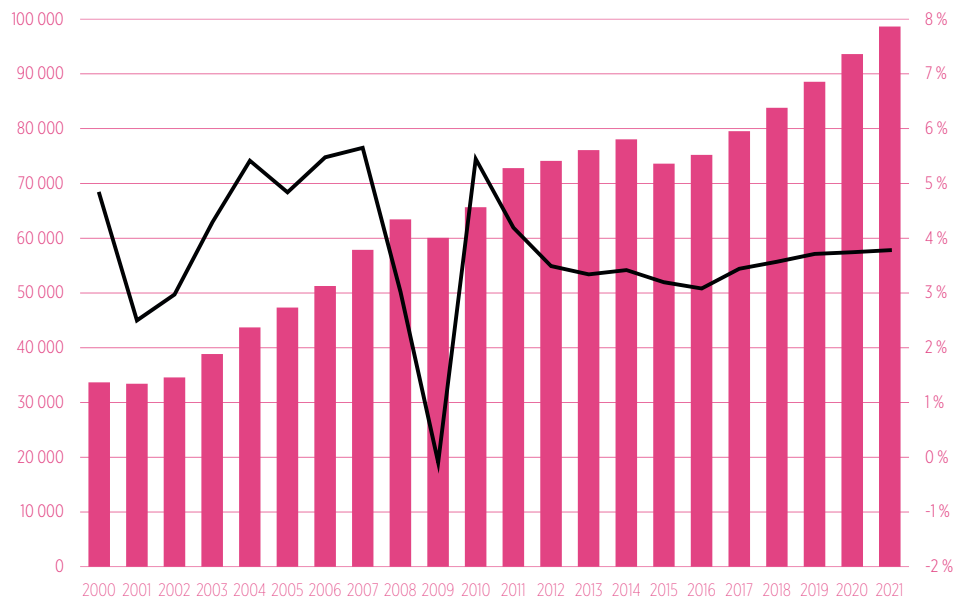
Dopo la Seconda guerra mondiale, l'utilità di una flotta d'alto mare per l'approvvigionamento economico del Paese con beni d'importanza vitale in caso di crisi era, in termini di politica di sicurezza e di approvvigionamento, pressoché indiscussa. Il rapporto del DEFR sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento adottato dal Consiglio federale il 21 dicembre 2016 ne ha fortemente relativizzato l'importanza. Il ricorso a navi d'alto mare per garantire l'approvvigionamento del Paese è solo uno degli anelli che compone la catena dell'approvvigionamento. Altre infrastrutture, come porti e vie di accesso al Paese, sono ritenuti molto più a rischio.

## 12 GRAVE CRISI DELLA NAVIGAZIONE D'ALTO MARE

L'apertura del mercato cinese ha determinato un enorme incremento della quantità di merce trasportata a livello internazionale.

### EVOLUZIONE DEL PIL MONDIALE 2000-2021

in miliardi USD e in percentuale



■ PIL mondiale, in miliardi USD  
 — Variazione del PIL, in percentuale

Fonte: Fondo monetario internazionale, «World Economic Outlook», ottobre 2016

Per soddisfare la crescente domanda di materie prime e merci in Asia, all'inizio degli anni 2000 il fabbisogno di tonnellaggio per il trasporto ha subito un forte aumento. Inoltre, sono state commissionate più navi rispetto a quelle che la crescita attesa avrebbe richiesto in futuro.

L'offerta sovrabbondante di navi in quasi tutti i segmenti (portacontainer, portarinfuse, navi cisterna) ha determinato un crollo delle tariffe di trasporto, al quale è seguito quello delle tariffe di noleggio. Solo alcune nicchie di mercato sono state risparmiare.

La riduzione dei prezzi nei cantieri ha determinato nuove ordinazioni di navi d'alto mare, anche durante la crisi. Inoltre, si auspicava che i nuovi modelli di navi permettessero di ottenere vantaggi commerciali (tra cui un minore consumo di carburante e una maggiore stabilità).

Lo sfruttamento di alcuni tipi di imbarcazione più datati e di alcune navi di dimensioni particolari è oggi possibile solo grazie ai bassi prezzi del carburante. Se questi dovessero tornare ad aumentare, non solo tali unità resterebbero probabilmente inutilizzate a medio termine, ma determinate categorie di navi rimarrebbero poco utilizzate perché la tendenza tra gli armatori di linea va nella direzione di unità più piccole (cosiddetto noleggio per uso proprio) o più grandi (oltre 10 000 TEU).

Le correnti tariffe di noleggio sono - nel migliore dei casi - appena sufficienti a coprire i costi operativi, ma spesso non bastano per pagare interessi e ammortamenti. Le navi sono messe fuori servizio o restano inutilizzate con sempre maggior frequenza.

Dopo anni di stallo si assiste ora a un incremento dei consolidamenti (nuove alleanze e fusioni di armatori di linea e specializzati in noleggio) e delle insolvenze di interi gruppi (Hanjin; altre società armatrici di linea sono tuttora a rischio), in particolare nel segmento dei container.

Il segmento delle rinfuse, come ad esempio minerale di ferro, carbone e frumento, è da sempre un mercato estremamente volatile. Negli anni del boom le tariffe di noleggio di alcune navi potevano superare 220 000 dollari al giorno. Oggi in certi casi le entrate giornaliere per il noleggio di queste navi arrivano appena a circa 7 000 dollari.

Le tariffe giornaliere di noleggio, particolarmente elevate negli anni del boom, hanno indotto l'ordinazione di molte portarinfuse, determinando un notevole eccesso di capacità. Al culmine del boom i finanziamenti con il 10 per cento di capitale proprio e il 90 per cento di capitale di terzi non erano una rarità. L'eccesso di capacità è talmente accentuato da rendere irrealistico un rialzo duraturo delle tariffe a breve-medio termine. Solo le nicchie potrebbero eventualmente permettere di conseguire tariffe soddisfacenti.

Con l'inizio della crisi e il drastico crollo delle tariffe di noleggio, spesso gli armatori non erano in grado di restituire completamente il debito (interessi e ammortamenti), e così il valore delle navi è crollato.

L'indice di mercato rilevante, il «Baltic Dry Index» (BDI), dopo alcune evoluzioni positive all'inizio del 2014 e nell'estate del 2015, è nuovamente precipitato ad agosto 2015. Il 10 febbraio 2016 ha toccato il suo minimo assoluto, con 290 punti, mentre il suo livello massimo, osservato a maggio 2008, era stato di 11 793 punti. Per le società armatrici ciò significa in molti casi dover scegliere tra fermare le loro navi o mantenerle sul mercato con la consapevolezza di non poter riuscire, se non a malapena, a coprire i costi d'esercizio, e quindi di operare molto lontano dalla soglia di redditività. Queste società si dirigono pertanto verso una situazione di mancanza di liquidità.

#### BALTIC DRY INDEX, DA GENNAIO 2000 AD APRILE 2017

Stato dell'indice



Una bonifica del mercato a livello internazionale è stata a lungo impedita dal sostegno statale: innanzitutto perché per anni le banche (sostenute dallo Stato) non hanno voluto ammortizzare i propri crediti in sofferenza e in secondo luogo perché i cantieri, a loro volta spesso sostenuti dallo Stato, continuavano a saturare il mercato con navi nuove, più grandi, tecnicamente più evolute e dalla manutenzione spesso meno onerosa.

Questa crisi, la più grave del secolo, ha riguardato in diversa misura anche le società armatrici svizzere finanziate con fidejussioni federali. Se all'inizio della crisi e in attesa di una ripresa in tempi brevi le società armatrici svizzere, con l'accordo dell'UFAE, hanno potuto attenuare i propri problemi finanziari sospendendo il rimborso degli ammortamenti dovuti, a partire dal 2015 e ancora di più nel 2016 diverse società navali hanno dovuto affrontare una mancanza di liquidità dovuta al crollo delle tariffe di trasporto e di noleggio.

**Conclusioni**

Negli ultimi anni i vari segmenti della navigazione d'alto mare sono stati colpiti, in modi e tempi diversi, dalla più grave crisi del secolo. Il sostegno statale e la speranza di una ripresa del mercato in tempi brevi hanno ritardato l'urgente bonifica del mercato, iniziata solo nel 2016. Nel frattempo la quota di navi rottamate è cresciuta, ma non abbastanza rispetto al tonnellaggio che continua ad affluire sul mercato. Al momento non si intravedono segni di una fine della crisi a breve termine e, in molti segmenti, neanche a medio termine.

### 13 AMPLIAMENTO DELLA FLOTTA SVIZZERA D'ALTO MARE

La flotta svizzera d'alto mare è stata continuamente ampliata per decenni. Negli anni 1990 questo ampliamento è stato sostenuto in modo mirato, da una parte con l'introduzione di fideiussioni solidali e con l'incremento della percentuale dell'importo massimo garantito, dal 70 all'85 per cento, dall'altra tramite l'aumento del credito quadro a disposizione per le fideiussioni, portato a 600 milioni di franchi nel 2002 e a 1,1 miliardi di franchi nel 2008 in seguito a un ulteriore aumento di 500 milioni deciso dal Parlamento.

Questi aumenti non erano più motivati solo dall'esigenza di approvvigionamento economico del Paese, bensì anche dal sostegno di canali commerciali più sicuri per i beni dell'industria svizzera<sup>5</sup>.

Nell'estate del 2015 il DEFR ha deciso di non concedere nuove fideiussioni per le navi. Solo in casi eccezionali, vale a dire in caso di fideiussioni già confermate prima della costruzione della nave, sono state concesse ulteriori fideiussioni. Sulla base di un rapporto del DEFR redatto con il coinvolgimento dell'organizzazione di milizia, alla fine del 2016 il Consiglio federale ha deciso che, in considerazione di una notevole sovraccapacità nel settore del trasporto marittimo, nel 2017 il credito quadro per le fideiussioni non sarebbe stato sottoposto al Parlamento per il rinnovo.

Al più tardi entro il 2021, il fabbisogno in termini di approvvigionamento dovrà essere nuovamente analizzato. Fino ad allora è lecito supporre che le capacità esistenti della flotta svizzera d'alto mare siano sufficienti. La diminuzione delle fideiussioni dovrebbe tendenzialmente determinare una riduzione del rischio finanziario per la Confederazione.

5 Messaggio del 27 giu. 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; FF **2007** 4785, in particolare pag. 4791 segg., n. 1.3.3/1.3.4

## 14 VIGILANZA DELL'UFFICIO FEDERALE PER L'APPROVVIGIONAMENTO ECONOMICO DEL PAESE (UFAE)

A luglio 2015 la Segreteria generale (SG) del DEFR ha assunto la gestione del dossier relativo alle società di navigazione per le quali vi era il rischio di un ricorso alle fideiussioni. I lavori miravano innanzitutto a evitare il ricorso alle fideiussioni e a delineare misure volte a ridurre il danno nell'immediato.

All'inizio di maggio 2016 il capo del DEFR ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di aprire un'inchiesta amministrativa sulla prassi delle fideiussioni presso l'UFAE. Questa procedura si è resa necessaria perché in vari dossier erano emerse lacune nell'esame e nel processo decisionale che aveva portato alla concessione delle fideiussioni e nella verifica di moratorie relative agli ammortamenti. Era inoltre necessario fare luce sul processo di rinnovo del credito quadro per le fideiussioni. La necessità di un'inchiesta amministrativa è stata ulteriormente confermata dall'elevato danno potenziale per la Confederazione in caso di ricorso alle fideiussioni.

Nel suo rapporto concernente il trattamento delle pratiche all'UFAE, il CDF ha rilevato che:

- i processi erano disciplinati solo in modo informale (fino al 2013);
- tutte le funzioni chiave erano esercitate da una sola persona (fino al 2012);
- vi era un sistema di controllo interno debole, privo di accompagnamento e controllo adeguati al rischio delle società armatrici;
- i fatti rilevanti ai fini delle decisioni erano stati archiviati in modo lacunoso;
- le richieste di nuove fideiussioni e di rivalutazioni nonché di sospensioni degli ammortamenti erano esaminate in modo poco critico e sistematico; e
- la prassi di concessione delle fideiussioni era troppo generosa.

Sulla base dell'analisi del rischio del DEFR (UFAE e SG), non è stato possibile rilevare per tempo il deteriorarsi della situazione economica delle società armatrici svizzere in seguito alla grave crisi in atto nella navigazione d'alto mare.

Le raccomandazioni del CDF sono state tempestivamente attuate dall'UFAE in stretto accordo con il capo del DEFR. Ciò riguarda tutti gli ambiti dell'inchiesta amministrativa. Per i dettagli si rimanda al capitolo 6.

## 15 SVANTAGGI DELLE FIDEIUSSIONI SOLIDALI

Nell'ambito di una fideiussione solidale, il garante può essere chiamato a rispondere prima di un'esecuzione nei confronti del debitore principale. Per il beneficiario della fideiussione i rischi sono minimi, soprattutto se la Confederazione interviene in qualità di garante. La fideiussione può essere fatta valere se il debitore principale è in ritardo nella prestazione ed è stato diffidato infruttuosamente o se è notoriamente insolvente.

Per la Confederazione, in qualità di garante, permane tuttavia l'obbligo di onorare la fideiussione sino a concorrenza dell'importo dovuto dal debitore, fino al completo rimborso del mutuo. La Confederazione si espone pertanto a un notevole rischio finanziario, senza però disporre di possibilità adeguate per reagire se dovessero profilarsi difficoltà. Infine, la procedura adottata farà probabilmente ricadere solo sulla Confederazione tutte le spese relative alle misure di realizzazione del pegno e di regresso nei confronti del debitore inadempiente.



## 16 ERRATA VALUTAZIONE DEI RISCHI LEGATI ALLE FIDEIUSSIONI

Le fideiussioni solidali della Confederazione hanno consentito agli armatori svizzeri il finanziamento delle navi a condizioni favorevoli, incrementando l'interesse ad acquistare navi d'alto mare con incentivi inopportuni. Nel contesto di crisi, i diritti di pegno sulle navi acquisiti dalla Confederazione con la concessione di fideiussioni si sono invece rivelati di poco valore rispetto all'entità dei crediti garantiti, oltre che difficilmente attuabili. Tali circostanze sono state ulteriormente accentuate da un limite massimo di credito molto elevato (85 %).

Le possibilità d'influenza della Confederazione erano e sono tuttora poco adatte a far fronte ai problemi di liquidità delle imprese di navigazione con una debole capitalizzazione, i quali sono legati a un crollo delle tariffe di trasporto in assenza di una concomitante riduzione dei costi. Le sospensioni degli ammortamenti concesse dalla Confederazione hanno consentito a breve termine di mantenere in esercizio le società armatrici, ma non potevano rappresentare una soluzione a lungo termine. Inoltre, il mancato rimborso dei crediti ha determinato un incremento dell'onere per le società di navigazione e nel contempo anche dei rischi per la Confederazione. La sproporzione tra i crediti e il valore delle navi d'alto mare (e quindi del diritto di pegno) è cresciuta costantemente e ha finito per causare l'indebitamento eccessivo delle singole società di navigazione.

In qualità di garante, la Confederazione non può esercitare alcun influsso sull'attività commerciale delle società armatrici gestite da privati, ma si assume gran parte del rischio d'impresa garantendo per importi milionari i crediti necessari per l'acquisto delle navi d'alto mare. Le nuove disposizioni volte a garantire gli interessi finanziari della Confederazione, introdotte nell'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare, non sono servite a cambiare questa situazione.

## 17 MODALITÀ DI RIMBORSO TROPPO AMPIE

Altrettanto svantaggioso si è rivelato il meccanismo di rimborso dei mutui garantiti da fideiussione. Molti contratti di mutuo prevedevano un rimborso del 50 per cento del credito solamente dopo sette anni e mezzo, quindi oltre la metà della durata della fideiussione. Fatti salvi i casi in cui le banche avevano concordato altre modalità di rimborso con le società di navigazione, tale pratica ha incoraggiato gli armatori a investire invece che a rimborsare i loro mutui, in parte per poter beneficiare della volatilità, sempre molto elevata, dei prezzi delle navi. Nel contesto di una crisi protrattasi molto più a lungo del previsto, questa strategia ha portato il gruppo SCL e il gruppo SCT a una crisi di liquidità e a uno stato di insolvenza.

## 2 GESTIONE DELLA CRISI DA PARTE DELLA CONFEDERAZIONE

*Per quanto riguarda le fideiussioni concesse per le navi d'alto mare, fino a pochi anni fa il rischio finanziario della Confederazione è sempre stato considerato estremamente basso a fronte dei diritti di pegno sulle navi.*

*L'entità dei rischi connessi alla concessione di fideiussioni per le navi d'alto mare e l'attuale pericolo di ingenti perdite per la Confederazione sono stati riconosciuti solo a metà del 2015.*

*In stretta collaborazione con le banche e con le società interessate, la Confederazione ha cercato di contrastare il pericolo di ricorso alle fideiussioni con una serie di misure. Tranne che con il gruppo SCL e il gruppo SCT, con le altre società armatrici colpite dalla crisi è stato possibile stabilire regolamentazioni volte a superare le carenze di liquidità e a garantire la prosecuzione dell'esercizio delle navi con misure di natura aziendale e finanziaria specifiche per le società armatrici. L'evoluzione del mercato navale influenzerà in modo determinante la redditività e la sostenibilità delle imprese.*

*Un tempo, il rischio finanziario della Confederazione era giudicato «estremamente basso»<sup>1</sup> visti i suoi diritti di pegno sulle navi. Le carenze di liquidità erano di norma superate con la sospensione di singole rate di ammortamento delle società di navigazione interessate. Tutti confidavano nella ripresa dei mercati navali, spesso estremamente volatili. Il rischio di un ricorso alle fideiussioni con conseguenti perdite ingenti per la Confederazione è stato menzionato per la prima volta alla fine del 2014 in relazione alle navi cisterna del gruppo SCT. In caso di ricorso alle fideiussioni, la Confederazione contava comunque sui controvalori realizzabili con i diritti di pegno, che avrebbero ridotto notevolmente il rischio di danni per la Confederazione (cfr. tuttavia il n. 1.6). Ingenti perdite per la Confederazione in seguito a una vendita o a una liquidazione con ricorso alle fideiussioni per le navi d'alto mare si sono profilate per la prima volta a metà del 2015 nel quadro della crisi di liquidità delle società di navigazione del gruppo SCL.*

## 21 LINEE GUIDA DELLA CONFEDERAZIONE

I maggiori rischi finanziari e le esperienze recentemente acquisite nel competitivo mercato della navigazione d'alto mare hanno indotto la Confederazione a rivedere la sua prassi.

- *Rispetto degli obiettivi di approvvigionamento economico del Paese:* già a metà del 2015 era assodato che la perdita di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera non avrebbe avuto conseguenze negative sulla garanzia dell'approvvigionamento economico del Paese. Il rapporto redatto dal DEFR a fine 2016 con il coinvolgimento dell'organizzazione di milizia dell'UFAE e destinato al Consiglio federale ha portato a un'ulteriore forte relativizzazione dell'importanza delle navi d'alto mare per la politica di approvvigionamento.

<sup>1</sup> Messaggio del 27 giu. 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; FF **2007** 4785

- *Riduzione del danno:*
- a. *evitare il ricorso alle fideiussioni:* come sopra descritto (cfr. n. 1.5), nell'ambito delle fideiussioni solidali la Confederazione può intervenire in modo molto limitato per scongiurare le perdite finanziarie derivanti dal ricorso alle fideiussioni. Può in particolare, a seconda della situazione economica e organizzativa della società armatrice, prolungare il proprio rischio nel tempo o incrementarlo temporaneamente concedendo sospensioni o rivalutazioni (aumento del mutuo garantito nel quadro di ammortamenti già avvenuti). Una tale strategia è però utile solo se permette di rimandare il fallimento e quindi di ridurre i danni per la Confederazione o di attuare una soluzione sostenibile e valida a livello economico, vale a dire se in questo modo i mutui garantiti possono essere rimborsati integralmente o almeno in gran parte;
- b. *consentire alla vendita o all'acquisizione delle società di navigazione nonostante le perdite per la Confederazione:* se non è possibile concordare con la società una soluzione sostenibile e valida a livello economico e si prevede che il mantenimento in esercizio non comporterà una considerevole riduzione del danno per la Confederazione, quest'ultima è disposta ad acconsentire alla vendita delle navi o delle società di navigazione nonostante le importanti perdite a suo carico.

Il DEFR, di concerto con il DFF (AFF), ha definito le seguenti linee guida per applicare queste direttive:

- non concedere alcuna nuova fideiussione, se non già garantita in modo vincolante, al fine di scongiurare un ulteriore aggravamento dei rischi per la Confederazione;
- coordinare i potenziali di collaborazione delle società armatrici svizzere;
- sostenere il mantenimento in esercizio delle navi: il presupposto è il rispetto delle direttive della Confederazione;
- realizzare misure di incremento dell'efficienza riducendo i costi operativi (introduzione di un benchmarking tra le società armatrici con il sostegno di esperti), migliorare l'armamento e il contributo finanziario della società nell'ambito delle possibilità finanziarie;
- in caso di liquidazione di una società armatrice: ridurre il rischio di perdita per la Confederazione;
- garantire la discrezione al fine di tutelare le società interessate e di ridurre i danni per la Confederazione: ogni risanamento efficace in un mercato fortemente competitivo presuppone che questo si svolga in modo rapido, efficiente e discreto, che la fiducia nell'efficienza e nell'affidabilità dell'azienda non sia intaccata al momento della ricerca di investitori e che nella fase della liquidazione il prezzo di acquisizione o vendita delle singole navi non risenta negativamente della pubblicità;
- evitare un danno per la reputazione delle società armatrici svizzere.

Queste linee guida non hanno cambiato il fatto che l'amministrazione delle società di navigazione spetta agli organi delle società di navigazione preposti a tale scopo. La Confederazione avrebbe altrimenti corso il rischio di agire in qualità di organo di fatto delle società in questione. Le linee guida sono state nel frattempo integrate con le raccomandazioni formulate nel quadro dell'inchiesta amministrativa svolta dal CDF (cfr. n. 6).

## 22 MISURE IN CASO DI MANTENIMENTO IN ESERCIZIO DI UNA SOCIETÀ ARMATRICE

L'obiettivo è ridurre a lungo termine i futuri rischi per la Confederazione mediante un pacchetto di misure adeguato alla situazione attuale, definito in stretta collaborazione con le società armatrici. Questa procedura non esclude che l'evoluzione del mercato continuerà a determinare in modo cruciale la ripresa dalla crisi o la sua entità.

I business plan delle società di navigazione interessate presuppongono una lieve ripresa del mercato nel 2018, in linea con le aspettative degli esperti. Una ripresa del mercato può concorrere a una riduzione del rischio per la Confederazione, contribuendo in ogni caso a ridurre il danno per la Confederazione anche nell'eventualità di un futuro ricorso alle fideiussioni.

### 22.1 ADEGUAMENTO DEGLI OBIETTIVI FINANZIARI DELLA CONFEDERAZIONE

La Confederazione è riuscita a stabilire regolamentazioni, conformi alle linee guida menzionate, con le società armatrici che si trovano in difficoltà economiche e con le quali sussistono impegni di fideiussione, ad eccezione dei gruppi SCL e SCT. Questi accordi dovrebbero aiutare a superare i problemi legati al finanziamento e all'ammortamento nonché le carenze di liquidità. Si tratta di misure immediate, adottate nell'attesa di attuare in seno all'UFAE le misure organizzative raccomandate dal CDF nell'ambito dell'inchiesta amministrativa e fintantoché una nuova strategia di vigilanza consentirà una sorveglianza commisurata ai rischi. In un caso, quello della SCL Angela, d'accordo con il proprietario la Confederazione ha deciso di integrare la nave nella liquidazione del gruppo SCL a causa delle scarse prospettive economiche e al fine di ridurre i danni per il proprietario e per la Confederazione.

Concretamente, il sostegno della Confederazione è stato legato alla messa a disposizione di mezzi supplementari da parte dei proprietari, a un adeguamento dei contratti di credito e a incrementi dell'efficienza. I contratti di credito sono stati adeguati in modo da integrare il sistema di ritenuta alla fonte («pay-as-you-earn», PAYE): oltre al rimborso lineare dei crediti per tutta la durata del contratto, in caso di ritardi nell'ammortamento la liquidità non immediatamente necessaria per l'esercizio delle navi sarà versata alla banca, fino a recuperare completamente il ritardo nel piano di ammortamento; in seguito, la metà della liquidità non necessaria per pagare le rate di ammortamento sarà utilizzata per ridurre il mutuo<sup>2</sup>. Si tratta di una misura preventiva da applicare nelle fasi positive in previsione di quelle negative. Inoltre, in parte si è proceduto a introdurre limitazioni per l'acquisto di altre navi non finanziate con fideiussioni della Confederazione e divieti di distribuire dividendi, nonché ad avviare un monitoraggio orientato alle esigenze della Confederazione e diversificato in base alla società al fine di sorvegliare la situazione delle liquidità e garantire l'attuazione delle misure concordate. Questo monitoraggio si basa su un reporting richiesto periodicamente alla società.

### 22.2 ESAME DEI POTENZIALI DI COLLABORAZIONE DELLE SOCIETÀ ARMATRICI SVIZZERE

In seguito alla crisi della navigazione d'alto mare, le società armatrici svizzere sono state sollecitate a presentarsi nel contesto internazionale in modo efficiente e competitivo. Il DEFR ha preso l'iniziativa, cercando di determinare con l'ausilio di esperti il potenziale di una collaborazione tra le società armatrici svizzere. Nell'ottica di una ricerca di soluzioni ad ampio raggio, al fine di rafforzare le società armatrici, il DEFR ha esortato a non considerare le singole società in modo isolato, ma a vagliare varie possibilità di cooperazione all'interno del settore. I modelli di cooperazione discussi spaziavano da una collaborazione in singoli settori (p. es. per quanto concerne l'acquisto e il noleggio), alla riunione o al trasferimento della gestione tecnica o commerciale, fino all'aggregazione di alcune o addirittura di tutte le società armatrici svizzere sotto forma di una joint venture o di una fusione.

<sup>2</sup> Cosiddetto sistema della «doppia ritenuta alla fonte».

Con questo obiettivo, a maggio 2016 il DEFR ha organizzato un incontro delle società armatrici svizzere. In seguito, tra le società sono stati condotti colloqui su iniziativa dell'Associazione degli armatori svizzeri. Piuttosto rapidamente, gli armatori svizzeri sono giunti alla conclusione che il potenziale di una collaborazione più stretta fra le loro società fosse assai limitato. Hanno invece ritenuto più indicate sinergie nell'individuare soluzioni assicurative collettive o nell'assunzione e nell'impiego di personale sulle navi d'alto mare (cosiddetto «crewing»). Gli esperti interpellati dalla Confederazione ritenevano eventualmente realizzabile una collaborazione nell'ambito della gestione tecnica. Tuttavia, le società armatrici svizzere non hanno approfondito l'ipotesi di una collaborazione nemmeno in questi settori.

Gli ostacoli a una collaborazione più stretta a livello economico risiedevano innanzitutto nella diversa strategia delle singole imprese, nella tipologia di navi che gestiscono (navi cisterna, MPV, portarinfuse) e nei segmenti di mercato in cui operano. Anche nel solo segmento delle portarinfuse («bulk carrier») vi sono importanti differenze in termini di dimensioni, età, equipaggiamento e consumo di carburante delle navi.

Dalle discussioni è emersa la mancanza di disponibilità a sostenere o condividere, oltre alle sinergie, anche i rischi finanziari. È stata inoltre messa in dubbio la competitività di un modello di cooperazione tra società svizzere rispetto a una collaborazione con attori stranieri affermati, già stabilita o perseguita da singoli armatori. Gli armatori temevano anche un danno per la reputazione delle singole imprese svizzere che non si fossero più presentate individualmente sul mercato in diversi settori.

In seguito alle discussioni, alcuni armatori hanno segnalato la propria disponibilità a condurre colloqui bilaterali e a rendere noti, con il sostegno degli esperti coinvolti dalla Confederazione, dati economici chiave per confrontare i costi di esercizio nell'ottica di un benchmarking. Tuttavia, non vi era la volontà di cooperare a livello economico, e le discussioni volte a una collaborazione e a una ricerca di soluzioni ad ampio raggio per tutto il settore non sono state portate avanti.

## 23 POSSIBILITÀ IN CASO DI LIQUIDAZIONE DI UNA SOCIETÀ ARMATRICE

Per le società di navigazione dei gruppi SCL e SCT, già in enormi difficoltà (cfr. n. 3.1), i diversi scenari di vendita o liquidazione – fallimento o differimento del fallimento, «fire sale», procedura concordataria giudiziale o stragiudiziale e vendita a trattative private – sono stati sottoposti a un approfondito esame dal punto di vista legale ed economico (cfr. n. 2.3.1. segg.).

Questo esame evidenzia la grande complessità connessa alla realizzazione di diritti delle società di navigazione con una sola nave nell'ambito di una procedura d'insolvenza in diverse giurisdizioni e in applicazione dei «maritime liens». Anche se l'incertezza giuridica potrebbe essere ridotta, seppur non eliminata del tutto, attuando il sequestro mirato e la realizzazione di diritti delle navi in giurisdizioni note come Canada, Rotterdam o Singapore, la complessità resta elevata. Complicano il quadro generale il fatto che la Svizzera non disponga di esperienza in procedure d'insolvenza di questo tipo, la mancanza di certezza giuridica e i tanti aspetti imponderabili che rischiano di accompagnare la realizzazione pratica. Inoltre, la Svizzera non dispone di un proprio porto di immatricolazione dove ricondurre le navi d'alto mare.

### 23.1 FALLIMENTO O DIFFERIMENTO DEL FALLIMENTO

Le società di navigazione del gruppo SCL e del gruppo SCT sarebbero fallite già nel 2016 senza i crediti temporanei garantiti dalla Confederazione (cfr. n. 3.2.2) e le postergazioni di crediti decise dalle banche con l'accordo della Confederazione (cfr. n. 3.2.1). Il fallimento di singole società di navigazione avrebbe molto probabilmente coinvolto anche altre società (segnatamente le società di holding e management). Oltre al crollo disordinato del gruppo SCL e ai rischi per le altre navi armate da tale gruppo, questa soluzione avrebbe comportato un grande danno per la reputazione delle navi d'alto mare che battono bandiera svizzera.

A fronte di questi elementi imponderabili gli esperti hanno consigliato, nell'ottica della Confederazione in qualità di garante, di evitare – ove possibile – il fallimento. Un differimento del fallimento avrebbe richiesto una prospettiva di risanamento, ipotizzabile solo nel caso della possibilità di un recupero finanziario e di un ristabilimento della redditività dell'impresa a lungo termine. A ciò si sarebbe aggiunta l'esigenza del rimborso integrale, in linea di principio, di tutti i creditori. Questo percorso avrebbe presupposto perlomeno un ampio impegno finanziario da parte di un investitore, circostanza mai verificatasi.

Nel caso in cui l'ufficio di revisione, conformemente agli articoli 725 capoverso 2 e 728c capoverso 3 del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>3</sup>, avvisi il giudice in merito all'indebitamento eccessivo delle società di navigazione dei gruppi SCL e SCT, l'UFAE ha chiesto con una memoria difensiva che, in caso di avviso di indebitamento eccessivo della società oggetto della revisione, anche alla Confederazione in qualità di garante fosse concesso il diritto di essere sentita insieme alle società interessate.

Questo scenario comporterebbe la perdita maggiore per la Confederazione: benché i crediti non privilegiati (creditori ecc.) non debbano essere onorati, questo tipo di procedura comporterebbe spese significative e un netto crollo dei prezzi delle navi d'alto mare, che si avvicinerebbero ai valori in caso di liquidazione.

<sup>3</sup> Legge federale del 30 mar. 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni) (CO; RS **220**)

### **23.2 PROCEDURA CONCORDATARIA GIUDIZIALE O STRAGIUDIZIALE**

La procedura concordataria è una procedura d'insolvenza usuale in Svizzera, ed è spesso appropriata. La dimensione internazionale assunta da un sequestro di navi in diverse giurisdizioni avrebbe tuttavia comportato ulteriori incertezze. Inoltre, secondo il diritto vigente, il concordato – che nella fattispecie doveva svolgersi «nella massima discrezione» – avrebbe dovuto concludersi entro quattro mesi, una condizione che i mediatori ritenevano difficile da realizzare per la vendita di tutte le navi.

La procedura concordataria stragiudiziale con un condono parziale dei debiti, che avrebbe dovuto essere concordata con più creditori senza la partecipazione dell'autorità, non è mai stata considerata uno scenario praticabile. Alla complessità della dimensione internazionale si aggiungeva una situazione non ben definita delle singole società di navigazione in termini di creditori.

La perdita per la Confederazione sarebbe stata molto probabilmente inferiore a quella di un fallimento: i ricavi derivanti dalla vendita sarebbero stati leggermente superiori, ma i creditori da risarcire sarebbero stati più numerosi.

### **23.3 «FIRE SALE»**

Il «fire sale» è una procedura estranea alla Svizzera. L'assegnazione delle navi a un porto vantaggioso per praticare un sequestro (Singapore, Rotterdam, Canada) presuppone l'accordo del proprietario. La Confederazione a questo punto disporrebbe il sequestro, compiendo così il primo passo per la realizzazione delle navi.

Oltre alle questioni legali ancora in sospeso e a un ricavo inferiore, anche il rischio di un danno di reputazione per la flotta svizzera e una maggiore presenza mediatica hanno deposto a sfavore di questa procedura.

### **23.4 VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE**

La vendita a trattative private si prospettava lo strumento più adeguato ad attuare le direttive assegnate. Incaricando alcuni mediatori è stato possibile individuare, in collaborazione con il proprietario, una soluzione orientata a conseguire il ricavo più elevato possibile dalla vendita.

In una prima fase è stata perseguita l'acquisizione dell'intero gruppo (SCL e SCT) da parte di un investitore, possibilmente una società armatrice svizzera, mediante un trasferimento delle azioni («share deal») o un trasferimento delle singole navi («asset deal»). In tale contesto sono state costantemente perseguite più opzioni con e senza buono di recupero, nonostante per la Confederazione fosse chiaro fin dall'inizio che – anche con un buono di recupero – il futuro rischio dell'impresa avrebbe dovuto essere assunto dall'acquirente. Per ogni soluzione di vendita il rischio di perdita doveva essere inferiore rispetto a quello delle altre varianti. La vendita a trattative private delle singole navi è stata inoltre avviata tramite mediatori rinomati. Questa procedura parallela è servita anche per testare il valore delle navi sul mercato e per disporre di un'alternativa concreta, se l'acquisizione del gruppo come share deal o asset deal avesse dovuto fallire.



### 3 VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE DELLE NAVI DELLE SOCIETÀ ARMATRICI IN QUESTIONE

*Nonostante l'ulteriore liquidità messa a disposizione dalle banche, i gruppi SCL e SCT non sono stati in grado di stabilizzarsi a livello economico e finanziario. Il continuo peggioramento delle tariffe di trasporto e di noleggio, il mancato sfruttamento delle navi e la conseguente copertura insufficiente dei costi Opex nonché l'indebitamento eccessivo delle singole società di navigazione non hanno consentito il risanamento delle stesse. Varie soluzioni che prevedevano il coinvolgimento di investitori per una prosecuzione economicamente sostenibile dell'attività sono fallite.*

*Dopo approfondite analisi dal punto di vista giuridico, d'intesa con il proprietario dei gruppi SCL e SCT e con le banche, la Confederazione era disposta a sostenere, sulla base delle relative spiegazioni del proprietario e degli organi delle singole società, una vendita a trattative private come alternativa a un procedimento d'insolvenza con la realizzazione delle società di navigazione con una sola nave in diverse giurisdizioni e gli elevati rischi connessi (sequestro delle navi). In questa vendita a trattative private è stata inserita, d'intesa con il proprietario interessato, la SCL Angela. Rimane riservata una soluzione chiaramente più vantaggiosa per la Confederazione (p. es. nel quadro di uno sdebitamento parziale della società).*

*Questa procedura si è imposta quando la Confederazione ha iniziato a dover garantire a intervalli regolari alle banche crediti temporanei milionari per il gruppo SCL, al fine di scongiurare il tracollo delle singole società di navigazione. A causa della situazione insoddisfacente del mercato e della difficile collaborazione con il proprietario, il processo di vendita si prospetta molto complesso e oneroso per la Confederazione.*

### 31 CIFRE CHIAVE DELLE SOCIETÀ ARMATRICI

#### **Società di navigazione del gruppo SCL**

Il gruppo SCL, fondato nel 2003, comprendeva otto società di navigazione con una sola nave. Ad eccezione della SCL Bern AG (partecipazione del 60 %) e della SCL Anita AG (partecipazione del 77 %), la partecipazione alle società di navigazione è detenuta per il 100 per cento da una persona (il proprietario delle società di navigazione SCL).

La SCL Reederei AG, a sua volta detenuta al 100 per cento da una persona, funge da società holding del gruppo SCL ed è proprietaria di tutti i diritti di capitale e di voto della Enzian Ship Management AG (ESM). La ESM, in qualità di filiale della SCL Reederei AG, si occupa della gestione tecnica e commerciale per le otto società di navigazione con una sola nave appartenenti al gruppo SCL.

Tra le cause dei problemi attuali vi sono la mancanza di capitale proprio e un andamento negativo delle entrate delle singole società di navigazione, che perdura dall'inizio della crisi. Varie sospensioni degli ammortamenti, praticate a partire dal 2008 e dovute alla mancanza di redditività, hanno determinato una situazione in cui l'importo dei mutui garantiti da fideiussione è, in certi casi, nettamente superiore al valore delle navi.

A metà del 2015, la prima crisi di liquidità del gruppo SCL è stata superata mediante una nuova richiesta di fideiussione (rivalutazione) di 3,5 milioni di franchi. Senza rivalutazione la ESM sarebbe diventata insolvente all'inizio di luglio 2015: per le navi d'alto mare dei gruppi SCL e SCT attive in tutto il mondo, un procedimento d'insolvenza non programmato avrebbe avuto conseguenze imprevedibili. I mezzi finanziari messi a disposizione dalle banche hanno dunque consentito di onorare i debiti in sospeso con i creditori (assicurazioni, carburante, salari dell'equipaggio). Un fallimento avrebbe inevitabilmente coinvolto, oltre alle navi del gruppo SCL, anche altre navi armate dalla ESM, anch'esse in parte beneficiarie di fideiussioni della Confederazione (quattro MPV, le cosiddette navi

degli investitori, e quattro navi cisterna). Oltre al crollo disordinato del gruppo SCL e ai rischi per le altre navi armate da tale gruppo, questa soluzione avrebbe comportato un grande danno per la reputazione delle navi d'alto mare che battono bandiera svizzera.

Benché dopo la crisi di liquidità di metà 2015 vi sia stato un avvicendamento a livello di presidenza, consiglio di amministrazione e direzione della SCL Reederei AG, la ristrutturazione non ha avuto il successo sperato.

- L'avvicendamento menzionato ha permesso nell'immediato di mantenere in esercizio l'impresa senza che la Confederazione dovesse procedere a ulteriori rivalutazioni ma, a seguito dell'ulteriore calo delle tariffe di trasporto, gli ammortamenti hanno potuto essere pagati solo per le navi del gruppo SCT.
- Il proprietario non era disposto ad attuare il risanamento economicamente sostenibile richiesto dalla Confederazione, che oltre alla ricerca di investitori contemplava anche la variante della vendita.

Una ristrutturazione sarebbe stata possibile solo con un nuovo investitore e con un notevole impiego di capitale. La vendita ordinaria andava assumendo un'importanza sempre maggiore, nonostante il proprietario vi si opponesse chiaramente, tra l'altro anche tentando senza successo di trovare un investitore che acquisisse una partecipazione di minoranza nei gruppi SCL e SCT.

Poco propizi al risanamento si sono dimostrati anche i conflitti insorti tra il proprietario e gli organi direttivi, che hanno portato a nuovi cambiamenti nella gestione dell'impresa a livello di consiglio di amministrazione e di direzione.

Le possibilità della Confederazione di monitorare la società si sono ridotte ulteriormente a fronte delle esperienze negative fatte dai rappresentanti della Confederazione con il proprietario e siccome il CDF ha raccomandato di non sostenere ulteriormente il proprietario e il suo consulente a causa di possibili irregolarità. Per poter procedere con la procedura scelta e la pianificazione di una vendita a trattative private dei gruppi SCL e SCT (quest'ultimo con quattro società di navigazione), la Confederazione ha preteso come garanzia che la SCL Reederei AG (holding), la ESM e le 12 società di navigazione le presentassero diverse dichiarazioni in cui assicuravano la propria collaborazione nell'ambito di una vendita delle navi dei gruppi SCL e SCT al fine di ridurre al minimo i danni per la Confederazione.

Alla fine di ottobre 2016 il gruppo SCL, con le sue otto società di navigazione, si è trovato di nuovo a un passo dal tracollo economico. Erano rimasti pochi giorni di tempo per analizzare l'imminente mancanza di liquidità facendo capo a una consulenza legale e gestionale esterna e superare la mancanza di liquidità in stretta collaborazione con le banche.

In seguito si è tentato di indurre il proprietario a ricercare investitori o a vendere la società armatrice. Ben presto è apparso evidente che né il ruolo di garante né le misure nell'ambito della vigilanza erano strumenti adatti a far valere l'interesse della Confederazione nell'accelerare la ricerca di una soluzione.

In conclusione, nonostante la liquidità messa a disposizione dalle banche, il gruppo SCL non è riuscito a raggiungere la stabilità finanziaria a medio e lungo termine. All'origine di questa evoluzione vi sono il continuo peggioramento delle tariffe di trasporto e di noleggi e lo sfruttamento solo parziale delle navi, in particolare dei «multi purpose vessel». La mancanza di capitale proprio e di liquidità, ma soprattutto l'indebitamento eccessivo delle otto società di navigazione del gruppo SCL con una sola nave constatato nell'autunno 2016 dalla società di revisione, nonché la necessità di ulteriori crediti temporanei delle banche dovuti alla mancata copertura dei costi di esercizio, hanno evidenziato che, nel contesto attuale, il gruppo SCL non è in grado di sopravvivere a livello economico. L'acquisizione del gruppo SCL (soluzione che prevede il coinvolgimento di investitori; «share deal») o la vendita di singole navi («asset deal») si profilavano sempre più come uniche vie percorribili.

La vendita delle società di navigazione avviene in un momento sfavorevole ed è causa di danni elevati per la Confederazione in qualità di garante. Tuttavia, ad oggi le prospettive di ripresa del mercato sono praticamente nulle.

**SCL ANGELA**

Tra le società di navigazione del gruppo SCL armate dalla ESM rientra anche la SCL Angela. La SCL Angela è una nave dello stesso tipo delle SCL Anita, SCL Andisa e SCL Akwaba. Dai colloqui con il proprietario è emerso che la prospettiva di un risanamento non è realistica e che le uniche soluzioni a lungo termine sono la vendita o lo sdebitamento parziale della SCL Angela. Il proprietario si è impegnato ad adottare tutte le misure necessarie a favorire una vendita esente da oneri della SCL Angela e a garantire la liquidità necessaria fino alla vendita e al trasferimento della nave. Su richiesta del proprietario, la Confederazione è disposta ad approvare in alternativa uno sdebitamento parziale della società, a condizione che il risultato finanziario sia chiaramente più vantaggioso per la Confederazione e la fideiussione non sia prolungata.

**Società di navigazione del gruppo SCT**

Il 24 agosto 2012 il proprietario del gruppo SCL ha acquisito le quattro società di navigazione del gruppo Mega Chemicals (porta-prodotti e chimichiere). Le quattro società si trovavano in una crisi di liquidità e di capitalizzazione. Il proprietario del gruppo SCL ha acquisito queste società con l'intenzione di risanarle insieme a nuovi investitori.

Queste quattro navi cisterna sono entrate in esercizio tra il 2006 e il 2008 e hanno dovuto affrontare fin dall'inizio il calo delle entrate dovuto ai primi sintomi di crisi. Già dal 2009 non erano più in condizione di pagare completamente le rate del piano di ammortamento e sia nel 2010 sia nel 2011 il rischio di insolvenza è stato arginato con una rivalutazione. Per sostenere il risanamento sono state inoltre concordate nuove rate di ammortamento di importo inferiore.

Nel 2015 e nel primo semestre del 2016 i ricavi sono aumentati e gli ammortamenti concordati sono stati onorati. Le società sono inoltre state in grado di mettere a disposizione del gruppo SCL una certa liquidità. Il nuovo calo dei ricavi (peggioramento del mercato e gestione insufficiente dei noleggi) hanno portato a ulteriori sospensioni degli ammortamenti nel secondo semestre del 2016 e nel primo semestre del 2017 e hanno reso necessaria a marzo 2017 un'iniezione di liquidità, che la Confederazione ha reso possibile grazie all'accesso a un conto bloccato con gli ammortamenti fino ad allora corrisposti.

### 31.1 IMPORTO DEI MUTUI GARANTITI

La seguente tabella riporta una panoramica dell'importo dei mutui garantiti dalla Confederazione in franchi o in dollari americani e dell'ammontare attuale del mutuo.

Stato mutui in CHF/USD *	Durata della fideiussione	Mutuo iniziale in CHF	Mutuo iniziale in USD */ EUR **	Mutuo attuale in CHF	Mutuo attuale in USD
Stato al 31 marzo 2017					
<b>Totale</b>				<b>153 277 000</b>	<b>100 432 411</b>
<b>Multi Purpose Vessel (MVP)</b>					
MV Sabina AG*	07.06.2000-28.02.2017	21 700 000			8 537 936
MV Celine AG*	03.02.2001-28.02.2017	21 670 000			9 879 675
SCL Bern AG	28.02.2005-28.02.2020	8 151 240	12 400 000 **	21 491 000	
SCL Basilea AG	29.07.2005-29.07.2020		17 700 000 **	19 135 000	
SCL Léman AG	20.12.2005-20.12.2020		17 700 000 **	19 135 000	
SCL Anita AG*	29.01.2008-29.01.2023	19 500 000		10 100 000	7 800 000
SCL Akwaba AG*	25.04.2008-25.04.2023	21 300 000		19 595 000	300 000
SCL Andisa AG*	01.07.2008-01.07.2023	21 300 000		12 305 000	8 370 000
SCL Angela AG	20.12.2007-20.12.2022	19 500 000			15 528 800
<b>Navi cisterna</b>					
SCT Matterhorn AG*	18.08.2006-18.08.2021		28 600 000 *		24 530 000
SCT Monte Rosa AG*	02.02.2007-02.02.2022		28 600 000 *		25 486 000
SCT Breithorn AG	06.12.2007-06.12.2022		28 600 000 *	25 766 000	
SCT Stockhorn AG	30.06.2008-30.06.2023		28 600 000 *	25 750 000	

### 31.2 CAPITALE PROPRIO ATTUALE

La seguente tabella riporta il capitale proprio presente per le singole società, sulla base dei conti certificati più recenti a disposizione dell'UFAE (al 31 dicembre 2015).

Società	Capitale proprio in CHF	Postergazione di crediti in CHF
<b>Totale banca / Confederazione</b>		<b>62,8 Mio.</b>
SCL Andisa AG	-4,94 Mio.	8,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Anita AG	-2,34 Mio.	5,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Akwaba AG	-4,19 Mio.	8,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Bern AG	-6,18 Mio.	9,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Angela AG	+1,85 Mio.	-
SCL Basilea AG	-3,80 Mio.	7,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Léman AG	-4,56 Mio.	9,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
MV Céline AG	-6,90 Mio.	9,8 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
MV Sabina AG	-4,57 Mio.	7,0 mio. da parte della banca, garantita dalla Confederazione
SCL Reederei AG	-2,43 Mio.	3,5 mio. da parte del proprietario
ESM	+0,71 Mio.	-
<hr/>		
SCT Matterhorn AG	3,93 Mio.	-
SCT Monte Rosa AG	4,30 Mio.	-
SCT Breithorn AG	3,68 Mio.	-
SCT Stockhorn AG	4,76 Mio.	-
Swiss Chem Tankers AG	0,03 Mio.	-

### 31.3 LIQUIDITÀ

La liquidità del gruppo SCL è precaria: da tempo presenta una considerevole quantità di debiti in scadenza o già scaduti (vecchi debiti). Finora gli impegni più urgenti e importanti sono stati onorati grazie a quattro crediti temporanei concessi dalla banca del valore complessivo di 4,5 milioni di franchi. I vecchi debiti del gruppo SCL continuano comunque ad attestarsi attorno ai 4,0 milioni di dollari.

La situazione del gruppo SCT è altrettanto tesa: per mancanza di liquidità, di recente è stato necessario attingere, per la prima volta, un importo di circa mezzo milione di dollari da due conti di ammortamento bloccati, riservati al rimborso del mutuo garantito (n. 3.2.3). La somma era destinata a saldare una fattura per lavori di manutenzione in un bacino di carenaggio; ulteriori pagamenti dello stesso importo sono stati effettuati il 31 marzo 2017 e il 12 aprile 2017. L'importo dei vecchi debiti si attesta a circa 2,8 milioni di dollari.

#### **31.4 ALTRI FATTORI**

Altri due eventi hanno condizionato in modo determinante l'evoluzione della situazione dal punto di vista dei tempi e dei contenuti.

##### **Lodo arbitrale**

Un lodo arbitrale del 13 gennaio 2017 ha visto soccombere la SCL Reederei AG, che è stata quindi obbligata a pagare 4,8 milioni di dollari, inclusi gli interessi moratori. Il DEFR e l'AFF erano stati informati di questa controversia, ma fino a gennaio 2017 le previsioni del proprietario erano state troppo ottimistiche. Il lodo è diventato subito esecutivo e, secondo gli avvocati della società armatrice e quelli che rappresentavano la Confederazione, un ricorso al Tribunale federale avrebbe comportato ulteriori spese senza reali prospettive di successo.

Il valore dell'impresa coinvolta era pressoché nullo. Se la società attrice avesse cercato di riscuotere per vie legali il credito riconosciuto dal tribunale arbitrale in un procedimento d'insolvenza avrebbe recuperato, nella migliore delle ipotesi, solo una parte del proprio credito. Il danno arrecato sarebbe però stato importante. Sulla base della sentenza, alcune navi avrebbero rischiato di essere temporaneamente sequestrate, il che, indipendentemente dalla valutazione giuridica, avrebbe potuto far precipitare la situazione in un crollo disordinato delle otto società di navigazione SCL.

Dal momento che la situazione tra il proprietario del gruppo SCL e l'attrice si era assai deteriorata in seguito alla controversia durata diversi anni, non appena venuto a conoscenza del lodo il DEFR ha preso contatto con l'avvocato della società in questione, per prorogare il termine di esecuzione e cercare una soluzione.

In stretta collaborazione con l'AFF, il 6 marzo 2017 è stato possibile concordare con l'attrice un accordo di conciliazione per una moratoria («standstill») di sei mesi concernente il pagamento dell'importo di circa 4,8 milioni di dollari disposto dal lodo a carico della SCL Reederei AG. Nel quadro di una soluzione globale, questo accordo prevede un pagamento immediato, conteggiabile nel credito complessivo, di 250 000 dollari. Sono così stati creati i presupposti per portare avanti il processo di vendita senza il rischio di sequestri a seguito del lodo arbitrale.

##### **Fuga di notizie in seno all'Amministrazione**

Il 27 gennaio 2017 due quotidiani (Aargauer Zeitung del Cantone Argovia e Südostschweiz del Cantone dei Grigioni) hanno pubblicato informazioni in merito al documento confidenziale del Consiglio federale sulla situazione dei gruppi SCL e SCT. Il giorno stesso il capo del DEFR ha sporto denuncia contro ignoti per violazione del segreto d'ufficio al Ministero pubblico della Confederazione. Il procedimento è tuttora in corso.

Questa pubblicità non ha favorito uno svolgimento rapido, efficiente e discreto della vendita delle società di navigazione dei gruppi SCL e SCT. L'impresa coinvolta si è lamentata più volte del cattivo influsso che la fuga di notizie in seno all'Amministrazione federale ha esercitato sul processo di vendita, della difficoltà nel conciliare richieste contrastanti, con ripercussioni negative sui prezzi delle navi, e dell'insicurezza creata tra i collaboratori.

Nelle ultime settimane, le ingenti perdite economiche registrate anche da Paesi stranieri nel settore della navigazione d'alto mare hanno avuto ampia eco nei media. Nel frattempo sono giunte anche varie richieste di accesso al rapporto dell'inchiesta amministrativa.

## 32 PACCHETTO DI MISURE CONCORDATO PER LA VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE

### 32.1 POSTERGAZIONE DEI CREDITI PER EVITARE UN INDEBITAMENTO ECCESSIVO

L'avviso di indebitamento eccessivo delle otto società di navigazione al tribunale competente da parte della società di revisione ha potuto essere evitato grazie alle dichiarazioni di postergazione fornite dalle banche. Le banche hanno accettato di retrocedere i loro crediti soltanto nella misura del necessario.

Le banche, in qualità di creditrici, e la Confederazione, in qualità di garante, hanno concluso, il 2 dicembre 2016, un accordo con ciascuna società di navigazione proprietaria di una sola nave del gruppo SCL (cfr. n. 3.1.2).

### 32.2 CREDITI TEMPORANEI DELLA BANCA

Sulla base dei relativi contratti di mutuo, il 27 ottobre 2016, il 16 dicembre 2016, il 6 marzo 2017 e il 19 aprile 2017 la banca ha concesso crediti temporanei per un valore complessivo di 4,5 milioni di franchi alle otto società di navigazione con una sola nave del gruppo SCL che si trovavano in serie difficoltà finanziarie. Ciò ha permesso di evitare un collasso incontrollato del gruppo SCL, con il rischio di sequestro delle navi a livello mondiale, e scongiurato la perdita totale che avrebbe potuto derivarne.

La base per i contratti di mutuo, in gran parte senza interessi, era costituita dagli accordi concernenti la garanzia del 27 ottobre 2016, del 16 dicembre 2016 e del 6 marzo 2017, in cui la Confederazione s'impegnava nei confronti della banca a soddisfare tutti i crediti dovuti nell'ambito del contratto di credito temporaneo e non onorati dal mutuatario, non appena la Confederazione avesse ricevuto i pagamenti derivanti dalla realizzazione dei diritti e/o dalla vendita di una o di più navi gravate da ipoteche, le pretese del mutuante nei confronti della Confederazione fossero divenute esigibili in seguito al ricorso totale o parziale a una o più fideiussioni o, in ogni caso, al più tardi entro il 20 ottobre 2025<sup>1</sup>.

Dal canto suo la Confederazione ha concluso accordi di indennizzo (27 ottobre 2016, 16 dicembre 2016, 6 marzo 2017 e 18 aprile 2017) con la ESM e la SCL Reederei AG. In questi accordi la ESM s'impegnava nei confronti della Confederazione, nei limiti dei mezzi propri a disposizione, a soddisfare tutti i crediti ceduti dalla banca alla Confederazione nell'ambito dei contratti di mutuo.

<sup>1</sup> Entrambe le parti sono interessate a chiarire la situazione in tempi brevi. Questa scadenza è stata concordata tra la Confederazione e la banca come termine ultimo del rimborso, al fine di disporre di un termine fisso.

### 32.3 UTILIZZO DI AMMORTAMENTI

La liquidità del gruppo SCT ha subito un peggioramento all'inizio di marzo 2017 a causa di una fattura per lavori di manutenzione in un bacino di carenaggio della SCT Monte Rosa e al sottoutilizzo di alcune navi. Pertanto, finora l'UFAE ha sbloccato a favore delle società di navigazione SCT un totale di 1 536 000 dollari presenti su due conti di ammortamento.

### 32.4 ADEGUAMENTO DELLE IPOTECHE SULLE NAVI<sup>2</sup>

Le ipoteche sulle navi sono state modificate con gli accordi di adeguamento del 2 dicembre 2016 e del 6 marzo 2017. Alla Confederazione in quanto creditore pignoratorio è stato accordato il diritto di realizzare il pegno (tra l'altro mediante una vendita a trattative private) o di avvalersi di una clausola di appropriazione dei titoli contabili (cosiddetto «Selbsteintritt») per crediti scaduti o in scadenza, previa notifica scritta e applicazione di un termine di pagamento di dieci giorni civili. Questi adeguamenti contrattuali consentirebbero di evitare la complessa soluzione dell'esecuzione in via di realizzazione del pegno. In caso di difficoltà con il proprietario nel corso del processo di vendita delle società di navigazione, la Confederazione disporrebbe degli strumenti per imporre l'esecuzione delle vendite.

In tale contesto sono stati stabiliti un obbligo d'informazione nei confronti del proprietario e, in caso di vendita a trattative private, un termine di tre giorni lavorativi dalla presentazione dell'offerta finale entro il quale il proprietario può presentare a sua volta offerte di terzi che prevedono l'acquisizione di una o più navi del gruppo SCL o SCT a un prezzo perlomeno equivalente e alle medesime condizioni.

<sup>2</sup> Otto accordi di adeguamento concernenti l'ipoteca delle singole navi del 2 dicembre 2016 e altri 12 del 6 marzo 2017 tra le società di navigazione e la Confederazione.

### 33 POSSIBILI VARIANTI DELLA VENDITA A TRATTATIVE PRIVATE

Il lodo tribunale arbitrale e la relativa moratoria di sei mesi, fino all'inizio di settembre 2017, e il fatto che la società armatrice non riuscisse gestire l'esercizio delle società di navigazione dei gruppi SCL e SCT in modo da coprire le spese hanno reso più impellente la necessità di vendere velocemente le navi.

La vendita di navi d'alto mare è un negozio giuridico estremamente oneroso e complesso da preparare e svolgere in un contesto internazionale caratterizzato da molte implicazioni in materia di contratti, personale, finanziamento, diritto marittimo e immatricolazione delle navi.

Di seguito sono illustrate le diverse varianti possibili nell'ambito della vendita a trattative private.

#### 33.1 VENDITA DELLE NAVI

Alla fine del 2016 il proprietario ha incaricato diversi mediatori di sondare il mercato. Questi hanno ricevuto varie offerte, benché il mercato fosse sfavorevole a causa del costante eccesso di offerta, soprattutto per i MPV.

Il contratto concernente la vendita di una nave è disciplinato in un «memorandum of agreement» (MoA). Per alcuni MPV sono stati nel frattempo firmati, con riserve, dei MoA o stanno per esserlo. Allo stato attuale, dovrebbe essere possibile avviare il processo di vendita in pochi giorni. Più complessa si prospetta la vendita delle navi cisterna: si stima comunque che i prezzi dovrebbero coincidere grosso modo con quelli di una vendita in blocco o essere leggermente superiori. Inoltre, il processo di acquisizione potrebbe allungare ulteriormente i tempi.

#### 33.2 VENDITA IN BLOCCO

Per una vendita in blocco delle 12 navi senza prosecuzione delle fideiussioni della Confederazione è disponibile un'offerta concreta. Ad oggi la Confederazione stima che dalla vendita si ricaverrebbero circa 73,5 milioni di dollari.

#### 33.3 CESSIONI AGLI INVESTITORI

Tre investitori interessati, tra cui due società svizzere, hanno presentato offerte nell'ambito di una soluzione scaglionata con un buono di recupero. Questi modelli prevedono un esiguo impegno iniziale dell'investitore e una prosecuzione delle fideiussioni della Confederazione. In cambio la Confederazione parteciperebbe ai ricavi di una vendita successiva delle navi. Le tre offerte sono attualmente al vaglio. Secondo la pianificazione, il ricavo complessivo verrebbe realizzato dopo un periodo compreso tra cinque e dieci anni. Esso sarebbe tuttavia al massimo uguale o inferiore a una vendita in blocco o a vendite suddivise in diversi blocchi. Questa soluzione è insoddisfacente, tanto più che i ricavi dovrebbero essere nettamente superiori per compensare il fatto che, mantenendo le fideiussioni, la Confederazione rimarrebbe esposta al rischio almeno a medio termine.

Sono inoltre stati intrattenuti contatti con almeno altre cinque società armatrici o imprese specializzate nella gestione dei crediti in sofferenza («distressed assets»).



## 4 SOLUZIONE PRIVILEGIATA DALLA CONFEDERAZIONE

In una vendita a trattative private è il proprietario a decidere in merito alla vendita. La Confederazione sostiene una soluzione orientata innanzitutto a conseguire il maggior ricavo possibile.

Le fideiussioni possono essere ritirate senza pregiudicare l'approvvigionamento economico del Paese. La Confederazione ha inoltre tutto l'interesse a ridurre i propri rischi ritirando le fideiussioni.

### 41 VENDITA IN BLOCCO

Le trattative delle società con un acquirente interessato alla vendita in blocco degli otto MPV e delle quattro navi cisterna sono in fase avanzata. La Confederazione è coinvolta da vicino nelle trattative. Entrambe le parti hanno già investito molte risorse in una conclusione positiva del contratto. L'obiettivo è di stabilire in tempi brevi se la vendita in blocco sia realizzabile.

La soluzione perseguita presenta molti vantaggi: una procedura di vendita più semplice, conveniente ed efficiente con un solo partner contrattuale, sia per la gestione delle trattative, sia per la preparazione dei contratti, il finanziamento della vendita, la firma e, infine, l'esecuzione della vendita stessa.

Ciò non toglie che si tratta di un affare molto complesso, non solo per quanto riguarda i preparativi in vista della conclusione dei contratti, ma anche e soprattutto lo svolgimento dell'intera operazione. Questa presenta diversi aspetti: la pianificazione, il coordinamento e il controllo dei flussi di pagamento (acconti e pagamento finale) per ogni nave, con definizione del luogo e dell'ora di consegna nei porti stranieri (per quanto possibile evitando costosi viaggi a vuoto), la regolamentazione del trasferimento del godimento e del rischio e l'assunzione dei costi in caso di scioglimento o acquisizione dell'equipaggio della nave (contratti di «crewing»), la questione delle coperture assicurative, nonché l'eliminazione o l'acquisizione di oggetti in affitto o in leasing per ciascuna nave. Molti di questi punti sono definiti in un «memorandum of agreement» per ciascuna nave. Standard riconosciuti a livello internazionale facilitano il lavoro, ma l'onere connesso al chiarimento dei numerosi dettagli resta elevato.

La vendita in blocco presenta però dei rischi. L'operazione potrebbe infatti fallire poco prima della firma o persino durante l'esecuzione della vendita, per problemi di finanziamento o di consegna delle navi, vanificando all'ultimo momento le ingenti spese sostenute.

### 42 VENDITE IN BLOCCO LIMITATE AD ALCUNE NAVI

Le vendite in blocco limitate a due, tre o più navi restano un'alternativa in caso di fallimento della vendita in blocco. L'esperienza mostra che spesso vi è un interesse ad acquistare più navi dello stesso tipo. L'obiettivo resta comunque quello di vendere le 13 navi il più rapidamente possibile.

### 43 PROCEDURA D'INSOLVENZA

Gli otto MPV sono eccessivamente indebitati e molti segnali fanno presagire che la problematica dell'indebitamento eccessivo si estenderà a breve anche alle quattro navi cisterne. Le società di navigazione e la Confederazione sono in stretto contatto con la società di revisione.

La Confederazione deve continuare a prendere in considerazione lo scenario dell'insolvenza della società di navigazione. A tale scopo – come già menzionato – ha presentato in via preventiva al giudice competente per il fallimento una memoria difensiva.

Una procedura d'insolvenza si prospetta segnatamente se l'ufficio di revisione segnala un indebitamento eccessivo al giudice competente per il fallimento, il proprietario ritarda la conclusione dei contratti o le società depositano i bilanci in tribunale oppure se la vendita non è realizzata per altri motivi e non è più possibile fornire la liquidità necessaria a consentire che le navi restino in esercizio. In caso di procedura d'insolvenza, per la Confederazione è di primaria importanza disporre, in accordo con le banche o mediante il credito aggiuntivo, dei mezzi necessari ad alimentare un credito di massa in caso di fallimento o di procedura concordataria, che resta l'opzione preferibile in caso d'insolvenza.

## 5 CREDITO AGGIUNTIVO

### 51 IMPORTO DEL CREDITO AGGIUNTIVO

Con decreto federale del 3 marzo 2008 il Parlamento ha aumentato per l'ultima volta il credito quadro volto a garantire un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, portandolo complessivamente a 1,1 miliardi di franchi. Nel complesso la Confederazione ha concesso fideiussioni per un importo di 770 milioni di franchi a favore delle banche finanziatrici.

Dal punto di vista del diritto in materia di sussidi, le fideiussioni concesse dalla Confederazione sono prestazioni cui l'interessato ha diritto. Se i presupposti per ricorrere alle fideiussioni sono soddisfatti, la banca può far valere il suo diritto esigendo che la Confederazione onori le fideiussioni concesse. Questo obbligo deriva direttamente dalle basi giuridiche specifiche in materia di sussidi (art. 22 cpv. 1 e art. 52 LAP, ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare). I relativi pagamenti devono quindi essere corrisposti.

L'importo del credito aggiuntivo è calcolato in funzione della variante privilegiata dalla Confederazione (cfr. n. 4.1), il che consente di limitare la perdita per la Confederazione nella maggior misura possibile attualmente.

Il valore di partenza per calcolare il credito aggiuntivo è dato dalla somma dei mutui ancora dovuti, garantiti dalla Confederazione a favore delle banche finanziatrici. Questa somma ammonta per le società interessate a 253,7 milioni di franchi e riguarda 13 navi d'alto mare. Sui conti bloccati per gli ammortamenti sono attualmente presenti 6,12 milioni di dollari.

Per determinare il credito aggiuntivo, dall'importo risultante di circa 247,6 milioni di franchi va dapprima detratto il ricavo atteso dalla vendita delle navi. Allo stato attuale, la soluzione privilegiata della vendita in blocco delle 13 navi dovrebbe procurare circa 73,5 milioni di dollari (lordi). Considerando la sovrabbondanza di navi d'alto mare in vendita e il futuro incerto sul mercato marittimo, l'importo di 73,5 milioni di dollari risulta un'offerta accettabile. Inoltre, l'acquirente, con il quale le trattative sono in fase avanzata, si assumerebbe tutti i costi della transazione per 12 navi a partire dall'ultimo porto di arrivo. Tali costi non dovrebbero pertanto essere finanziati con i ricavi della vendita. Se fosse adottata una soluzione alternativa, i costi della transazione oscillerebbero, a seconda della variante scelta, tra 3,5 e 5 milioni di dollari.

Dal ricavo lordo della vendita di 13 navi d'alto mare deve essere detratta una «broker fee» (provvigione per la mediazione). Tale provvigione ammonta a 0,8 milioni di dollari; se fosse adottata un'altra variante, l'importo stimato delle provvigioni si situerebbe tra 1,5 e 2,0 milioni di dollari.

La banca che ha concesso un finanziamento temporaneo per garantire la liquidità delle società fino alla conclusione della vendita dovrà essere rimborsata in via prioritaria. Gli accordi prevedono infatti che il ricavo della vendita serva innanzitutto a saldare questo debito. Il finanziamento temporaneo dell'importo di 4,5 milioni di dollari finora messo a disposizione dovrà pertanto essere detratto dal ricavo della vendita.

Una vendita è possibile solo se le navi d'alto mare interessate possono essere trasferite all'acquirente senza debiti né oneri. Ciò presuppone che al momento della vendita i debiti ancora in sospeso delle società di navigazione possano essere saldati ai vecchi creditori, che potrebbero altrimenti prendere possesso delle navi in vendita per vedere onorati i propri crediti. L'importo complessivo dei vecchi debiti per tutte le navi ammonta a circa 10 milioni di franchi.

Una volta effettuate le operazioni descritte sopra, la perdita per la Confederazione si aggira attorno ai 190 milioni di franchi.

Per diversi motivi al momento imponderabili, la conclusione dei contratti di vendita ancora da realizzare potrebbe subire dei ritardi. Ad esempio, potrebbero subentrare creditori non ancora noti, con un conseguente incremento del fabbisogno di liquidità. In mancanza dei mezzi finanziari necessari ad affrontare queste situazioni, simili circostanze imponderabili potrebbero ritardare il processo di vendita. Finora una banca ha sempre messo a disposizione la liquidità necessaria nell'ambito del finanziamento temporaneo. Tuttavia, dopo che le banche interessate avranno fatto ricorso alla fideiussione, non sarà più possibile richiedere un finanziamento temporaneo. Ciononostante, la liquidità deve essere assicurata da una riserva adeguata per tutta la durata del processo di vendita.

A fronte della complessità del contratto e dell'intero processo, non è possibile escludere che – nonostante una netta preferenza della Confederazione per la soluzione illustrata al numero 4.1 – nel corso dell'attuazione sia necessario tornare su una delle alternative delineate (cfr. n. 2.3.1 segg.). In tal caso potrebbero essere prese in considerazione anche la procedura d'insolvenza, il fallimento o la procedura concordataria. È ad esempio possibile che il proprietario – nonostante molteplici assicurazioni scritte di sostegno al processo di vendita – si rifiuti di compiere le azioni necessarie alla vendita. Se il proprietario non collabora, l'unica via percorribile potrebbe essere quella del fallimento o della procedura concordataria. Anche in questo caso la Confederazione necessiterebbe immediatamente di mezzi finanziari, ad esempio per poter anticipare determinate spese o finanziare un'eventuale procedura concordataria. Solo con una riserva per gli eventi imprevedibili è possibile reagire in modo adeguato a un mutamento della situazione. Tuttavia, in questo caso la perdita per la Confederazione potrebbe essere maggiore.

Per le ragioni sopra esposte, oltre ai 190 milioni di franchi, è pianificata anche una riserva di circa 25 milioni di franchi, allo scopo di garantire alla Confederazione un margine di manovra sufficiente.

## 52 FLUSSI FINANZIARI

Per onorare le fidejussioni e garantire lo svolgimento delle vendite delle navi è stata definita una struttura dei conti analoga a quella dei conti bloccati per gli ammortamenti. Per entrambe le società interessate è previsto di aprire presso una banca un conto (cosiddetto «conto di transazione») in franchi e dollari, del quale potrà disporre solo la Confederazione (UFAE). Inoltre, per ogni società di navigazione con una sola nave sarà costituito un conto specifico in franchi e/o dollari. Ciò permetterà di mantenere la visione d'insieme sui mezzi a disposizione per ciascuna società di navigazione. I ricavi delle vendite delle navi e i mezzi del credito aggiuntivo saranno ripartiti proporzionalmente tra i diversi conti di transazione.

Per quanto concerne i tempi, un acconto del dieci per cento del prezzo di acquisto deve essere versato al momento della firma dei contratti di vendita. Questo acconto confluisce nei conti di transazione. Le navi d'alto mare saranno vendute con una procedura simultanea (ogni nave sarà consegnata nel porto convenuto contro pagamento del saldo del prezzo di acquisto). I ricavi della vendita, versati sui rispettivi conti di transazione, serviranno innanzitutto a rimborsare i crediti temporanei della banca e una parte dei vecchi crediti.

I mezzi del credito aggiuntivo dovrebbero essere disponibili il 16 giugno 2017. Insieme ai rimanenti ricavi netti delle vendite consentiranno di onorare le fidejussioni nei confronti delle banche. Eventuali importi residui sui conti di transazione figureranno nel consuntivo dell'anno in cui si stabilirà che tutti i crediti esigibili sono stati rimborsati.

### 53 VALUTAZIONE SOTTO IL PROFILO DELLA POLITICA FINANZIARIA

Il preventivo adottato dal Parlamento per il 2017 presenta un'eccedenza strutturale di 92 milioni di franchi. Questo margine permette di coprire gli aumenti di credito netti di 52,3 milioni di franchi richiesti nel messaggio del 22 marzo 2017 concernente la prima aggiunta al preventivo 2017, ma non il fabbisogno supplementare di 215 milioni richiesti nel presente messaggio.

Tuttavia, l'esperienza mostra che alla fine dell'anno permangono cospicui residui di credito, di norma superiori agli aumenti di credito praticati nel corso dell'anno. Le nuove previsioni congiunturali formulate dal gruppo di esperti della Confederazione a marzo 2017 non evidenziano cambiamenti degni di nota rispetto alle previsioni del 16 giugno 2016, su cui si basava il preventivo. Ad oggi dunque riteniamo che le prescrizioni del freno all'indebitamento per il 2017 possano essere rispettate.

## 6 MISURE DI RIDUZIONE DEL RISCHIO E DI MIGLIORAMENTO DELLA VIGILANZA

*Le raccomandazioni formulate dal CDF nel rapporto relativo all'inchiesta amministrativa vengono attuate e contribuiscono in modo essenziale a ridurre il rischio del ricorso alle fideiussioni. Sono state vagliate modifiche normative, e la governance è stata già rafforzata integrando il dossier relativo alle fideiussioni nella Segreteria del settore Logistica. Per garantire un approccio ancora più professionale, le conoscenze necessarie nell'ambito della navigazione marittima sono acquisite facendo capo a un'azienda specializzata esterna. Inoltre, con l'obiettivo di una vigilanza efficiente, le competenze dell'UFAE in materia di vigilanza finanziaria sono state ridefinite e la collaborazione con l'Ufficio della navigazione marittima (USNM) è stata rafforzata. Infine, la gestione dei rischi nell'ambito del sistema di controllo interno (SCI) e della lotta contro la corruzione dovrà essere esaminata e ottimizzata.*

### 61 MODIFICHE DEL DIRITTO

Anche se in futuro la Confederazione non concederà più nuove fideiussioni, l'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare dovrà essere modificata sulla base delle analisi e delle raccomandazioni del CDF in modo che la Confederazione riduca ulteriormente il rischio di dover rispondere in qualità di garante. Gli adeguamenti saranno realizzati nel contesto della modifica degli atti normativi conseguente alla revisione totale della LAP. Si dovranno perfezionare in particolare i processi inerenti al controllo e alla sorveglianza delle fideiussioni.

Nel quadro della revisione dell'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare dovranno inoltre essere stabiliti i criteri per la concessione di sospensioni e rivalutazioni, vale a dire per la nuova richiesta di fideiussione dei fondi garantiti già ammortizzati.

Per quanto riguarda la conformità («compliance») e la denuncia di irregolarità («whistle blowing»), dovranno essere disciplinati gli aspetti seguenti:

- l'UFAE dovrà disporre di linee guida inerenti alla conformità e di un organo di riferimento interno per le denunce, incluso un manuale sull'argomento;
- la gestione della politica strategica concernente la flotta è ora di competenza del settore Logistica. La gestione operativa inerente alla garanzia delle fideiussioni e alla vigilanza è attribuita alla Segreteria del settore Logistica. La funzione di sostegno e controllo è svolta dall'unità organizzativa Servizio giuridico e deontologia, che diventerà indipendente. In questo modo sono eliminati i rapporti di subordinazione tra le unità preposte alla gestione dei dossier e il servizio giuridico;
- la separazione delle funzioni comprende anche l'introduzione di un sistema di allerta dei superiori gerarchici (denuncia di irregolarità);
- il manuale sulla navigazione d'alto mare dovrà prevedere un sistema di allerta dei superiori gerarchici, che illustri la prassi da seguire nelle situazioni critiche;
- • l'analisi dei conti annuali delle società proprietarie al fine di individuare eventuali violazioni o elusioni della legge (conformità alle norme) nonché la gestione di queste ultime dell'UFAE dovranno essere migliorati, integrando e documentando le procedure rilevanti. Le esigenze legali nei confronti degli organi di revisione e inerenti al tipo di revisione dei conti annuali dovranno essere precisate di concerto con l'USNM responsabile, con il quale dovrà inoltre essere intensificata la collaborazione in tutte le direzioni;
- in futuro, i documenti importanti dovranno essere firmati oltre che dal responsabile della Segreteria del settore Logistica o dal suo supplente, anche da un membro della direzione (Delegato AEP o Direttore supplente).

## 62 MISURE ORGANIZZATIVE

Per migliorare la governance il dossier relativo alle fidejussioni è stato scorporato dall'unità organizzativa Stato maggiore dell'UFAE e integrato nella Segreteria del settore Logistica. Le conoscenze necessarie nell'ambito della navigazione marittima saranno in futuro acquisite facendo capo a un'azienda specializzata esterna. La relativa procedura di concorso pubblico è stata avviata.

Le competenze dell'UFAE nell'ambito della vigilanza finanziaria dovranno essere migliorate, creando a tale scopo un nuovo posto per uno specialista finanziario nella Segreteria del settore Logistica (ottenuto con compensazioni interne). Ciò consentirà in futuro una vigilanza migliore e maggiormente specializzata sui proprietari delle navi.

Inoltre, in seno all'UFAE sarà istituito un Ispettorato delle finanze, per il quale non è tuttavia prevista la creazione di nuovi posti di lavoro. Sarà perseguita una stretta collaborazione con l'Ispettorato delle finanze dell'UFAG.

La sezione Navigazione marittima integrata nei settori dell'Approvvigionamento economico del Paese (AEP) gestiti da quadri del settore privato dovrà essere completata da esperti in navigazione indipendenti dalle società armatrici.



## 63 GESTIONE DEL RISCHIO

Per quanto concerne la gestione del rischio dell'UFAE, una serie di misure dovrà essere perfezionata o introdotta negli ambiti del sistema di controllo interno (SCI), della lotta contro la corruzione e delle basi strategiche.

### Sistema di controllo interno (SCI)

- I processi SCI concernenti la sorveglianza delle fideiussioni per la navigazione d'alto mare dovranno essere disciplinati in modo adeguato e dettagliato nonché perfezionati a livello professionale e formale nel manuale concernente la navigazione d'alto mare. In tale contesto dovrà essere istituito un sistema di controllo basato sul rischio.
- Al fine di evitare lacune nella documentazione, il manuale concernente la navigazione d'alto mare dovrà descrivere il contenuto minimo del dossier e la forma dei documenti giustificativi ammessi. Sia le liste di controllo sia gli atti dovranno essere conservati, completi in tutte le loro parti, come prova degli esami svolti.
- Il rimborso dei mutui, le prove di un tasso d'interesse più conveniente e una documentazione completa delle comunicazioni delle banche dovranno essere disciplinati in modo dettagliato e sottoposti a vigilanza.
- I criteri per la concessione di sospensioni e rivalutazioni, vale a dire per la nuova richiesta di fideiussione dei fondi garantiti già ammortizzati, vanno disciplinati in modo dettagliato nel manuale.
- Il manuale concernente la navigazione d'alto mare disciplinerà i fondamenti della gestione del rischio nel settore della navigazione d'alto mare.
- Un'approfondita analisi annuale del rischio, congiuntamente a una comunicazione formale del rischio, dovrà essere redatta dalla Segreteria del settore Logistica in collaborazione con la sezione Navigazione marittima dell'AEP e indirizzata alla SG-DEFR all'attenzione della Direzione.
- La vigilanza sulle fideiussioni dovrà essere consolidata con meccanismi di controllo e gestione adeguati. Tra questi vi sono il reporting periodico delle società armatrici, il benchmarking concernente gli elementi operativi rilevanti, l'osservazione del mercato, le misure di protezione del patrimonio quali in particolare le ispezioni delle navi finanziate con fideiussioni, il reporting qualitativo ecc. Per acquisire le conoscenze specialistiche necessarie si potrà, se del caso, ricorrere a consulenze esterne. Il manuale concernente la navigazione d'alto mare dovrà descrivere in modo dettagliato le misure e gli strumenti summenzionati.

### Lotta contro la corruzione

- Al fine di garantire l'assenza di conflitti d'interessi con i proprietari delle navi, i collaboratori coinvolti nei processi decisionali relativi alle fideiussioni dovranno fornire regolarmente dichiarazioni che attestino la loro indipendenza.

### Basi strategiche

- Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha preso conoscenza del rapporto strategico del DEFR inerente alla garanzia di un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera. Il rapporto giunge tra l'altro alla conclusione che il rinnovo del credito quadro in scadenza nell'estate 2017 può essere evitato, ma è comunque necessario riesaminare regolarmente l'importanza per la Svizzera della navigazione d'alto mare in termini di politica di approvvigionamento. In futuro l'AEP sottoporrà ogni cinque anni a riesame la situazione dell'approvvigionamento in ambito marittimo in collaborazione con i settori economici interessati e farà rapporto al Consiglio federale.



**Decreto federale  
concernente la prima aggiunta A  
al Preventivo 2017**

*Disegno*

del [data] giugno 2017

---

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,*  
visto l'articolo 167 della Costituzione federale<sup>1</sup>;  
visto il messaggio del Consiglio federale del 26 aprile 2017<sup>2</sup>,  
*decreta:*

**Art. 1**            Credito aggiuntivo

Quale prima aggiunta (seconda parte) al Preventivo 2017 della Confederazione Svizzera, per il 2017 sono autorizzate spese nel conto economico per 215 000 000 franchi.

**Art. 2**            Uscite

Nell'ambito del conto di finanziamento, per il 2017 sono approvate uscite supplementari per 215 000 000 franchi.

**Art. 3**            Disposizione finale

Il presente decreto non sottostà a referendum.

<sup>1</sup>    RS 101

<sup>2</sup>    Non pubblicato nel FF.

