



Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi svizzere d'alto mare: inchiesta concernente il processo di vendita delle navi delle compagnie SCL e SCT
Rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali

del 27 giugno 2019

Compendio

La Svizzera può contare su una flotta mercantile marittima battente bandiera rosso-crociata dalla Seconda guerra mondiale. In caso di minacce d'ordine egemonico o bellico oppure di gravi situazioni di penuria è possibile procedere, attraverso il sistema di approvvigionamento economico del Paese, al loro noleggio forzato. L'acquisto di navi svizzere d'alto mare è pertanto promosso anche dalla Confederazione attraverso la concessione di fideiussioni agli armatori svizzeri, dal 1959 in forma semplice e dal 1992 in forma solidale.

La crisi economica e finanziaria del 2008 – che ha mietuto molte vittime fra le imprese di tutto il mondo – si è estesa anche alla navigazione commerciale internazionale. Essa ha colpito, in varia misura, anche le navi d'alto mare di armatori svizzeri coperte da fideiussioni solidali. Tra queste, ad essere particolarmente toccate sono state soprattutto le compagnie di navigazione Swiss Cargo Line Reederei AG (SCL) e Swiss Chemical Tankers AG (SCT). Nonostante tutte le misure di risanamento adottate le 12 navi d'alto mare delle compagnie SCL e SCT hanno dovuto essere vendute e le due società liquidate. Le fideiussioni sono state successivamente ritirate dalle banche. Nel maggio 2017, per onorare tali fideiussioni solidali e per la liquidazione delle compagnie interessate, il Parlamento ha stanziato un credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) si sta occupando degli obblighi della Confederazione derivanti dalla concessione di fideiussioni nel settore della navigazione marittima dall'estate 2015, ovvero da quando è stata informata per la prima volta dal Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) dei gravi problemi di liquidità delle compagnie SCL e SCT (cfr. allegato 3 con la griglia temporale dei principali eventi del periodo 2015–2019); tale compito rientra nell'alta vigilanza finanziaria concomitante che la DelFin esercita sulla gestione del Consiglio federale. Il 12 aprile 2018 la DelFin ha deciso di avviare un'inchiesta prefiggendosi un duplice obiettivo: creare trasparenza attorno al processo di vendita delle navi delle compagnie SCL e SCT e trarre i relativi insegnamenti per eventuali futuri processi di vendita. Sulla scorta di questa decisione ha chiesto al Controllo federale delle finanze (CDF) di fornirle assistenza nella raccolta di informazioni e nell'analisi di aspetti specifici. Il CDF ha accettato questo mandato e ha fornito il suo rapporto di analisi alla DelFin l'8 agosto 2018. Alla luce di quanto emerso da questo documento, tra novembre 2018 e maggio 2019 la DelFin ha svolto numerose interviste. Ha in particolare sentito i consiglieri federali a capo del DEFR, del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), collaboratori di questi Dipartimenti, esperti esterni della Confederazione come anche rappresentanti delle compagnie SCL e SCT. La DelFin ha inoltre chiesto a vari servizi federali e persone esterne di fornirle documenti e informazioni per scritto. Quando necessario ha poi consultato altri atti direttamente presso i servizi federali interessati.

La DelFin ha approvato il suo rapporto d'inchiesta destinato al Consiglio federale in occasione della sua seduta del 27 giugno 2019, decidendo anche di pubblicarlo.

In questo documento invita il Governo ad esprimersi entro il 13 settembre 2019 in merito alle constatazioni e alle raccomandazioni formulate; queste ultime figurano nell'allegato 4.

Risultati principali

Il ritiro delle fidejussioni nel 2017 ha comportato per le casse della Confederazione un danno finanziario complessivo di 204 milioni di franchi (cfr. n. 2.11). La DelFin giunge alla conclusione che nell'estate 2015 il capo del DEFR abbia agito correttamente decidendo, immediatamente dopo aver appreso dei problemi di liquidità delle compagnie SCT e SCL, di adottare una strategia volta a ridurre al minimo le perdite (cfr. n. 2.1). Questo ha permesso di diminuire le perdite per le finanze federali di 30–40 milioni.

La gestione della crisi ha richiesto uno sforzo particolare da parte dei rappresentanti della Confederazione coinvolti. La DelFin ritiene che l'organizzazione di crisi istituita dal capo del DEFR nel 2015 in seguito alla scoperta dei succitati problemi di liquidità e diretta dal suo segretario generale abbia contribuito a limitare i danni finanziari per la Confederazione fino alla conclusione del processo di vendita (cfr. n. 2.6). Anche il ricorso a un liquidatore nell'estate 2017, subentrato alla direzione e ai proprietari (ovvero agli organi delle due compagnie), ha avuto per la Confederazione un effetto positivo e stabilizzante sull'intero processo (cfr. n. 2.8).

Le verifiche condotte dalla DelFin hanno dimostrato che i servizi federali coinvolti nel processo di vendita sono riusciti a creare una situazione di concorrenza tra i potenziali acquirenti. Anche il piano B, ossia l'alternativa alla soluzione preferita della vendita in blocco delle navi, è stato preparato con cura. In futuro è importante che la Confederazione non si limiti a un'unica opzione d'intervento, ma esplori scenari alternativi e prepari il terreno per poi eventualmente finalizzare tali alternative (cfr. n. 2.4). Nel presente caso la DelFin constata che per stabilire lo scenario ottimale sono state vagliate diverse opzioni. La scelta della variante «vendita a trattativa privata» è plausibile. Pensando a eventuali casi futuri, la DelFin ritiene che sia necessario esaminare in che misura soluzioni alternative quali il fallimento o la moratoria concordataria (eventualmente con una società subentrante), possano ridurre o addirittura annullare le perdite per la Confederazione (cfr. n. 2.2).

La fuga di notizie verificatasi nel gennaio 2017 ha indiscutibilmente avuto un impatto negativo sulla procedura di vendita delle navi di SCL e SCT. La DelFin constata con grande rammarico come la divulgazione di informazioni concernenti le difficoltà economiche delle compagnie interessate abbia influito negativamente sul livello delle offerte di acquisto presentate. Essa individua un'urgente necessità di intervenire in relazione alla problematica delle fughe di notizie dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale. Chiede al Consiglio federale di adottare rapidamente misure adeguate affinché il Governo possa deliberare su questioni di Stato confidenziali o segrete senza che il pubblico venga a conoscenza di dettagli già prima che il Consiglio federale ne discuta o dirami una comunicazione ufficiale (cfr. n. 2.4 e 2.10).

L'inchiesta della DelFin ha mostrato che, dal punto di vista finanziario, le navi non sono state vendute nel momento migliore visti i bassi prezzi di mercato del maggio

2017 (cfr. n. 2.4). Tuttavia, il margine di manovra per determinare il momento in cui procedere alla vendita è stato notevolmente condizionato da fattori esogeni: da un lato, le elevate perdite delle compagnie SCL e SCT – fino a un milione di dollari americani al mese – non hanno permesso di rinviare il processo di vendita (cfr. tra l'altro n. 2.3), dall'altro nessuno è in grado di predire in modo affidabile l'evoluzione di mercati fortemente volatili, tra i quali rientra anche quello delle navi d'alto mare (cfr. n. 2.4).

A volte la collaborazione tra i rappresentanti della Confederazione e delle compagnie di navigazione, che per loro stessa natura perseguivano interessi diversi, si è rivelata difficile (cfr. n. 2.9). A questo proposito è importante che tra le varie parti in gioco esista un rapporto di fiducia.

Per quanto concerne l'acquisto di servizi esterni di consulenza, la DelFin raccomanda al Consiglio federale di adottare misure volte a evitare – in generale ma anche in situazioni di crisi – continui superamenti dei tetti massimi di spesa dovuti ad aggiudicazioni mediante trattativa privata (cfr. n. 2.7).

Per quanto riguarda i contratti di vendita conclusi, la DelFin accoglie con favore il fatto che, grazie alla combinazione di elementi del diritto svizzero e del diritto inglese, per la vendita in blocco delle navi sia stato possibile mettere a punto dei contratti finanziariamente favorevoli per la Confederazione. Vista l'assenza di una chiara giurisprudenza e nell'ottica di eventuali casi futuri, è però importante che la Confederazione accerti in modo giuridicamente approfondito se i tribunali svizzeri accetterebbero la scelta parziale del diritto applicabile nei contratti per la vendita di navi d'alto mare (cfr. n. 2.5).

Per concludere la DelFin raccomanda al Consiglio federale di non più ricorrere allo strumento della fideiussione solidale. Le fideiussioni solidali esistenti vanno verificate e, se possibile, convertite in fideiussioni semplici.

Indice

Compendio	5458
1 Introduzione	5463
1.1 Situazione iniziale	5463
1.1.1 Politica di approvvigionamento della Confederazione e promozione della navigazione marittima	5463
1.1.2 Crisi globale della navigazione marittima e relative ripercussioni	5465
1.1.3 Ampliamento della flotta svizzera d'alto mare	5467
1.1.4 Lo strumento delle fideiussioni solidali	5468
1.1.5 Breve panoramica degli eventi da giugno 2015	5471
1.1.6 Alta vigilanza concomitante e avvio di un'inchiesta da parte della Delegazione delle finanze	5473
1.2 Oggetto dell'inchiesta	5474
1.3 Struttura giuridica e situazione finanziaria delle compagnie SCL e SCT	5477
1.4 Procedura	5482
2 Processo di vendita delle navi d'alto mare	5483
2.1 Priorità assoluta della Confederazione: ridurre al minimo i danni finanziari	5483
2.1.1 Fatti	5483
2.1.2 Valutazione	5485
2.2 Strategia di gestione ed esame delle alternative	5486
2.2.1 Fatti	5486
2.2.2 Valutazione	5493
2.3 Criteri per l'esame delle offerte pervenute	5495
2.3.1 Fatti	5495
2.3.2 Valutazione	5499
2.4 Offerte e prezzi di vendita	5500
2.4.1 Fatti	5500
2.4.2 Valutazione	5506
2.5 Contratti di compravendita conclusi	5510
2.5.1 Fatti	5510
2.5.2 Valutazione	5514
2.6 Ripartizione dei compiti tra i servizi federali coinvolti nel processo di vendita e ricorso ad attori esterni	5517
2.6.1 Fatti	5517
2.6.2 Valutazione	5528
2.7 Acquisto di servizi esterni di consulenza	5531
2.7.1 Fatti	5531
2.7.2 Valutazione	5544

2.8	Liquidazione delle compagnie SCL/SCT	5547
2.8.1	Fatti	5547
2.8.2	Valutazione	5550
2.9	Collaborazione tra i servizi federali coinvolti e i rappresentanti delle compagnie di navigazione	5551
2.9.1	Fatti	5551
2.9.2	Valutazione	5557
2.10	Strategia di comunicazione della Confederazione	5558
2.10.1	Fatti	5558
2.10.2	Valutazione	5560
2.11	Danni finanziari per la Confederazione	5561
2.11.1	Fatti	5561
2.11.2	Valutazione	5565
3	Risultati e conclusioni della Delegazione delle finanze	5565
	Elenco delle abbreviazioni	5571
	Allegato 1: Elenco delle persone sentite	5572
	Allegato 2: Persone della segreteria della DelFin coinvolte nell'inchiesta e nella stesura del rapporto	5573
	Allegato 3: Griglia temporale degli eventi più importanti (2015 – 2019)	5574
	Allegato 4: Elenco delle raccomandazioni	5577

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 **Politica di approvvigionamento della Confederazione e promozione della navigazione marittima**

Secondo l'articolo 102 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico nonché in caso di gravi situazioni di penuria cui l'economia non è in grado di rimediare da sé, la Confederazione deve garantire che, oltre ai beni di prima necessità, vengano forniti anche servizi vitali. Il mandato costituzionale per l'approvvigionamento economico del Paese in materia di garanzia dei mezzi di trasporto viene concretizzato dall'articolo 27 della legge sull'approvvigionamento del Paese (LAP; RS 531). Il Consiglio federale adotta quindi le misure necessarie per garantire sufficienti possibilità di trasporto (anche marittimo) e mantenere aperte le vie di trasporto. Se necessario, attraverso il sistema di approvvigionamento economico del Paese, è possibile procedere al noleggio forzato delle navi della flotta svizzera d'alto mare. Questo strumento, applicato solo come misura estrema, obbliga l'armatore a mettere il proprio mezzo di trasporto al servizio dell'approvvigionamento economico del Paese e a trasportare beni di importanza vitale a tal fine. Così facendo, la Confederazione non si assume alcuna responsabilità imprenditoriale, ma lascia che le attività operative continuino a essere svolte dalle aziende private¹.

Il trasporto marittimo internazionale è il vettore del commercio mondiale: oggi il 90 per cento circa delle merci fabbricate nel mondo viene trasportato almeno una volta per via marittima². Oltre alle materie prime industriali, ai cereali e ad altri beni di consumo di massa, anche i beni di consumo industriali per l'uso quotidiano sono sempre più spesso trasportati da navi d'alto mare. Per il commercio sovraregionale, la navigazione marittima riveste quindi una grande importanza³.

La Svizzera può contare su una flotta mercantile marittima battente bandiera rosso-crociata dalla Seconda guerra mondiale. Con decreto del 9 aprile 1941, il Consiglio federale – in virtù del diritto di necessità – aveva creato i presupposti giuridici per una propria flotta mercantile allo scopo di garantire le importazioni da oltreoceano. Nello stesso anno, al fine di garantire l'approvvigionamento di beni fondamentali in Svizzera, la Confederazione assunse direttamente il ruolo di armatore acquistando quattro navi. Nel 1947 vendette tali navi ad armatori privati svizzeri e la flotta mer-

¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014 concernente la revisione totale della legge federale sull'approvvigionamento economico del Paese (14.067), FF 2014 6105, pag. 6138.

² Cfr. Ministero degli affari esteri tedesco (www.auswaertiges-amt.de > Aussen- und Europapolitik > Themen > Aussenwirtschaft > Verkehr und Tourismus > Internationaler Seeverkehr) [in ted.; consultato il 27 giugno 2019].

³ Cfr. rapporto del DEFR del dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica di approvvigionamento, pag. 8 (disponibile in ted. e franc.).

cantile svizzera passò completamente in mano privata.⁴ Tra il 1948 e il 1959 la Confederazione concesse mutui a tasso agevolato per finanziare la disponibilità di carico. Dal 1959, nell'interesse dell'approvvigionamento economico del Paese, sostiene la navigazione marittima e l'acquisto di navi svizzere d'alto mare esclusivamente con lo strumento delle fideiussioni nei confronti dei mutuanti. Questo passo, dovuto a motivi di politica di approvvigionamento e di sicurezza, ha permesso agli armatori svizzeri di finanziare le navi a condizioni molto favorevoli. A partire dagli anni Novanta, la partecipazione della Confederazione al finanziamento delle navi d'alto mare mediante fideiussioni è avvenuta sempre più in considerazione della piazza dei servizi svizzera per il settore della navigazione e in un'ottica di sostegno per la piazza industriale svizzera⁵.

Come già menzionato, l'articolo 27 LAP e dal 1983 anche l'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44), sottoposta a varie revisioni, costituiscono la base per il sostegno della flotta svizzera d'alto mare da parte della Confederazione. Su questa base, tra il 1959 e il 2008, sono stati adottati vari decreti federali e del Consiglio federale finalizzati a finanziare e garantire un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera. Con il decreto federale del 3 marzo 2008⁶ 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 prorogato di cinque anni la durata, fino a giugno 2017.

Il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFER) di effettuare entro la fine del 2016, in collaborazione con l'economia, una revisione approfondita della politica della Confederazione relativa alla flotta, tenendo conto delle direttive in materia di politica di approvvigionamento⁷. Il rapporto del DEFER del dicembre 2016 è giunto alla conclusione che la valenza del trasporto marittimo per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera deve essere relativizzata. Le maggiori vulnerabilità nel processo logistico marittimo riguardano non tanto la navigazione marittima in quanto tale, bensì il trasbordo nei terminal portuali e il trasporto verso l'entroterra dai porti europei di destinazione fino in Svizzera. Considerato l'eccesso di capacità della flotta d'alto mare battente bandiera svizzera, in un prossimo futuro non sarà necessario promuovere la navigazione marittima oltre l'attuale impegno

⁴ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 agosto 1981 su un decreto federale concernente un credito per il mantenimento della flotta marittima svizzera (progetto 81.048), FF 1981 III 328, n. 1, pag. 330.

⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente il credito aggiuntivo per onorare le fideiussioni della Confederazione con il credito quadro e garantire una flotta adeguata che batte bandiera svizzera (progetto 17.007), pag. 9 [qui di seguito: messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007)].

⁶ Cfr. decreto federale del 3 marzo 2008, FF 2008 2165.

⁷ Cfr. decreto del Consiglio federale del 18 dicembre 2015, «Bericht über die Politik zur Sicherstellung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge und die Überprüfung des Instruments der Bürgschaft zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe» (disponibile in ted.).

della Confederazione per garantire l'approvvigionamento del Paese in caso di crisi⁸. Tenendo conto dei risultati del DEFR, il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di non sottoporre all'Assemblea federale il rinnovo del credito quadro mediante fidejussioni in scadenza nel giugno 2017, mantenendo valide le fidejussioni esistenti⁹. Ciò significa che dal luglio 2017 non è più possibile finanziare nuove navi mediante fideiussione. Le ultime fidejussioni ancora esistenti scadranno nel 2032.

1.1.2 Crisi globale della navigazione marittima e relative ripercussioni¹⁰

Agli inizi del 2000 il fabbisogno di disponibilità di carico aumentò soprattutto per via dell'apertura dello spazio economico cinese. All'epoca la navigazione marittima internazionale era in una fase di forte espansione: le navi consentivano guadagni molto più alti dei costi operativi e degli interessi sui prestiti, e anche gli investitori potevano aspettarsi elevate ripartizioni degli utili. In considerazione delle prospettive di un mercato in continua crescita, furono commissionate molte nuove navi da costruire¹¹.

Questa tendenza positiva si è bruscamente arrestata con lo scoppio della crisi finanziaria nel 2008: l'eccesso di capacità venutosi a creare nel frattempo in termini di disponibilità di carico si trovava ora ad affrontare un calo della domanda. La crisi più grave del recente passato, tuttora in corso, aveva colpito anche la navigazione commerciale internazionale. Molte compagnie in tutto il mondo non hanno superato questa situazione, tra cui la sudcoreana Hanjin Shipping, che al momento del suo fallimento nel febbraio 2017 era considerata una delle maggiori società armatrici del mondo.

La massiccia flessione della domanda di capacità di carico via mare, unitamente all'offerta sovrabbondante di navi sul mercato, ha determinato un calo significativo delle tariffe di noleggio in tutti i segmenti navali. Tuttavia, basandosi sull'esperienza maturata riguardo a momentanei periodi di trend negativo, molti operatori del mercato si aspettavano all'inizio una ripresa relativamente rapida dei mercati. Le misure di risanamento strutturale, di cui vi era urgente necessità, sono state quindi rinviata più volte.

⁸ Cfr. rapporto del DEFR del dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica dell'approvvigionamento.

⁹ Cfr. comunicato stampa del Consiglio federale del 21 dicembre 2016, «Il Consiglio federale non rinnova il credito quadro a favore della flotta marittima svizzera».

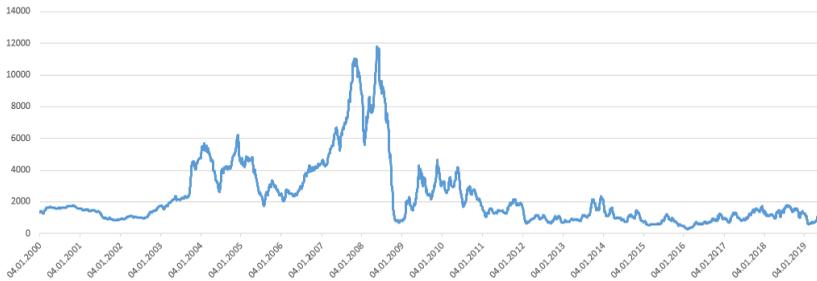
¹⁰ La crisi delle fidejussioni, che alla fine ha portato alla liquidazione delle compagnie SCL e SCT, può essere ricondotta non solo alla crisi globale della navigazione marittima, ma anche ad altri fattori, quali ad esempio problemi di governance della Confederazione o la gestione delle compagnie. La determinazione delle cause non è stata oggetto della presente inchiesta della DelFin (cfr. n. 1.2), motivo per cui quest'ultima si è limitata a formulare considerazioni su fattori esogeni (crisi globale della navigazione marittima).

¹¹ Cfr. qui e in seguito: in particolare il messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 12.

Nel febbraio 2016, il Baltic Dry Index,¹² un indice rilevante per il mercato della navigazione d'alto mare, ha raggiunto i 290 punti, il livello più basso dalla sua introduzione nel 1985. Il record massimo risale al maggio 2008, con 11 793 punti. Solo il minimo toccato nel 2016 ha portato a una notevole riduzione del numero di nuove navi e a una maggiore demolizione di quelle vecchie, con una conseguente lieve ripresa delle tariffe di noleggio nel corso del 2017, ripresa che è poi proseguita nel 2018. Le tariffe di noleggio hanno tuttavia registrato un nuovo calo a fine 2018 / inizio 2019.

Figura 1

Andamento del Baltic Dry Index (gennaio 2000 – maggio 2019)



Fonte: Bloomberg, Baltic Dry Index, stato: 31.5.2019

La crisi della navigazione marittima ha colpito in varia misura anche le navi d'alto mare di armatori e società proprietarie svizzeri finanziate con fideiussioni federali. All'inizio della crisi, e sperando in una ripresa in tempi brevi, le società armatrici svizzere, con l'accordo dell'Ufficio federale all'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) competente per la concessione e il monitoraggio delle fideiussioni federali, hanno potuto attenuare i propri problemi finanziari per mezzo di sospensioni del rimborso degli ammortamenti dovuti nonché rivalutazioni. A partire dal 2015, e ancora di più nel 2016, alcune compagnie di navigazione hanno dovuto affrontare una mancanza di liquidità dovuta al persistere di tariffe di trasporto e noleggio basse. Particolarmente colpite sono state le compagnie Swiss Cargo Line Reederei AG (SCL) e Swiss Chemical Tankers AG (SCT).

Dato che la Confederazione doveva supporre che si sarebbe fatto ricorso alle fideiussioni, nel consuntivo 2016 è stato costituito per la prima volta un accantonamento di 215 milioni di franchi per la flotta svizzera d'alto mare¹³. Infine, nel maggio 2017, il Consiglio federale ha chiesto al Parlamento un credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi per onorare le fideiussioni di dodici navi svizzere d'alto mare delle compagnie SCL e SCT. Tale importo teneva conto dei ricavi previsti dalla vendita

¹² Il Baltic Dry Index è un importante indice dell'andamento dei costi del trasporto marittimo e dei noli delle principali categorie delle navi dry bulk cargo (con carichi prevalentemente di carbone, minerale di ferro e cereali) su rotte standard.

¹³ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 22 marzo 2017 concernente il consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2016 (progetto 17.003), volume 2B (Consuntivo delle unità amministrative – Motivazioni), pag. 297.

delle navi per un importo di circa 70 milioni di dollari americani (USD)¹⁴. Il Parlamento ha approvato il credito il 31 maggio 2017¹⁵. Due navi sono state vendute alla società armatrice turca Tango Shipping e dieci alla società canadese Groupe Mach Inc. (di seguito «Mach»).

A oggi, il mercato delle navi d'alto mare non si è ancora ripreso dalla crisi del 2008. I rischi finanziari per la Confederazione in qualità di garante rimangono elevati. Nell'ambito del Consuntivo 2017 è stato costituito un altro accantonamento di 100 milioni di franchi per ulteriori inadempienze in materia di fideiussioni¹⁶.

1.1.3 Ampliamento della flotta svizzera d'alto mare

Per decenni, la flotta svizzera d'alto mare è stata continuamente ampliata e tale espansione è stata promossa in modo mirato negli anni Novanta e 2000. Da un lato, dal 1992 la Confederazione ha concesso condizioni di fideiussione flessibili, introducendo le fideiussioni solidali e aumentando l'importo massimo garantito dal 70 all'85 per cento dei costi di costruzione o di acquisizione più un eventuale tasso d'interesse annuo¹⁷. Dall'altro lato, il Parlamento ha successivamente aumentato il credito quadro disponibile per le fideiussioni da 350 milioni di franchi nel 1992¹⁸ a 600 milioni di franchi nel 1997¹⁹ e infine a 1,1 miliardi di franchi nel 2008²⁰.

Tali aumenti non venivano più giustificati esclusivamente dal punto di vista della politica di sicurezza con l'approvvigionamento economico del Paese. Era piuttosto il sostegno di canali di distribuzione sicuri per i prodotti industriali svizzeri la motivazione maggiormente addotta per la promozione mirata di una propria flotta mercantile efficiente, in grado di fronteggiare la concorrenza internazionale nell'era della globalizzazione²¹.

¹⁴ Ricavi effettivi: USD 71,6 milioni.

¹⁵ Cfr. decreto federale del 15 giugno 2017, FF **2017** 3825.

¹⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 marzo 2018 concernente il consuntivo della Confederazione Svizzera per il 2017 (progetto 18.003), volume 2B (Consuntivo delle unità amministrative DFF, DEFR e DATEC), pag. 210.

¹⁷ Cfr. le considerazioni sullo strumento di fideiussione solidale riportate nel prossimo paragrafo.

¹⁸ Cfr. decreto federale del 4 giugno 1992, FF **1992** III 899.

¹⁹ Cfr. decreto federale del 7 ottobre 1997, FF **1997** IV 663.

²⁰ Cfr. decreto federale del 3 marzo 2008, FF **2008** 2165.

²¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 27 giugno 2007 concernente la modifica del decreto federale sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera (progetto 07.059), FF **2007** 4785, n. 1.3.3 e 1.3.4, pag. 4791 seg.

Tabella 1

Sviluppo della flotta 1971 – 2018 (solo navi finanziate con fideiussioni federali)

	1971	1980	1991	2001	2007	2010	2015 ²²	2016	2018
Numero di navi	32	31	23	24	31	35	43	47	28
Capacità di carico (dwt in migliaia)	316	457	637	887	886	1014	1285	1565	1152
Importo del credito quadro (in mio. fr.)	250	300	350	600	1100	1100	1100	1100	0 ²³
Mutui garantiti (in mio. fr.)	3	N/A ²⁴	N/A	488	569	582	672	794	510

Fonte: prospetto della DelFin del 27.6.2019 sulla base del rapporto del DEFR del dicembre 2016 sulla valenza del trasporto marittimo per la politica di approvvigionamento e del rapporto supplementare del DEFR del 14.6.2019 all'attenzione della DelFin

Subito dopo lo scoppio della crisi delle compagnie SCL e SCT, il capo del DEFR ha interrotto la concessione di ulteriori fideiussioni per le navi d'alto mare. A partire dalla metà del 2015, ulteriori fideiussioni sono state concesse solo in casi eccezionali, in particolare per impegni fideiussori già assunti prima della costruzione della nave o nel contesto del trasferimento di una fideiussione di una nave precedentemente garantita nel corso di misure di risanamento, per un importo complessivo di 162,6 milioni di franchi²⁵.

A fine 2016, il Consiglio federale ha deciso, come già detto, che il credito quadro 2017 per le fideiussioni non sarebbe stato sottoposto al Parlamento per il rinnovo. In futuro, le esigenze di approvvigionamento nel settore dei servizi di trasporto marittimo dovranno essere regolarmente sottoposte a nuova analisi. Il prossimo esame approfondito è previsto al più tardi nel 2021. Fino ad allora, si può presumere che le capacità esistenti della flotta svizzera d'alto mare siano sufficienti. Se nel frattempo le condizioni quadro dovessero cambiare significativamente, spetterà all'approvvigionamento economico del Paese e al DEFR valutare le misure necessarie²⁶.

1.1.4 Lo strumento delle fideiussioni solidali

Le fideiussioni possono svolgere un ruolo importante quando è nell'interesse dello Stato che determinate attività economiche siano rilevate da privati poiché lo Stato stesso non è in grado o non è autorizzato a svolgerle. Le fideiussioni sono un classi-

²² Nella tabella 1, le cifre sono in linea di massima quelle di fine anno. I dati per il 2015 sono stati rilevati all'inizio della crisi delle fideiussioni (giorno di riferimento: 30 giugno 2015).

²³ Scadenza del credito quadro mediante fideiussioni a fine giugno 2017.

²⁴ L'importo esatto dei mutui garantiti negli anni 1980 e 1991 non può più essere determinato.

²⁵ Cfr. parere dell'Amministrazione dell'11 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

²⁶ Cfr. decreto del Consiglio federale del 21 dicembre 2016, «Garanzia di un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera».

co strumento di garanzia del credito. Mediante un contratto di fideiussione conforme all'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44), la Confederazione si impegna nei confronti del creditore – di regola una banca – per un periodo massimo prestabilito a rimborsare il debito del debitore principale²⁷. Le disposizioni di cui agli articoli 492 segg. del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220) si applicano per analogia quale diritto pubblico complementare (art. 8 cpv. 7 ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare).

Dal 1959 la Confederazione concede fideiussioni per il finanziamento delle navi d'alto mare nel quadro dell'approvvigionamento economico del Paese. Fino al 1992 concludeva con i mutuanti contratti di fideiussione semplice secondo l'articolo 495 CO, applicato per analogia. La fideiussione semplice costituisce una responsabilità sussidiaria del garante, il che significa che quest'ultimo può essere perseguito in particolare se il debitore principale è stato dichiarato in fallimento o ha ottenuto una moratoria concordataria.

Nel suo messaggio del 6 novembre 1991, il Consiglio federale aveva dichiarato che il modello di fideiussione applicato fino a quel momento – «considerati gli apprezzabili vantaggi che gli altri Paesi accordano agli armatori» – aveva perso gran parte della sua attrattiva. Un importante miglioramento, vale a dire un interesse più favorevole per l'armatore, poteva essere ottenuto se la Confederazione, oltre alla fideiussione semplice, avesse offerto anche una fideiussione solidale. In questo caso, per analogia secondo l'articolo 496 capoverso 1 CO, il creditore avrebbe potuto esigere dalla Confederazione, quale fideiussore solidale, il rimborso del prestito senza precedente realizzazione del pegno, a condizione che il debitore principale fosse in ritardo nella prestazione e fosse stato invano diffidato o la sua insolvenza fosse notoria. Secondo la valutazione effettuata all'epoca dal Consiglio federale, una tale offerta avrebbe potuto interessare principalmente i mutuanti di fondi provenienti da ambienti non bancari, che in generale temevano gli oneri per lunghe procedure di fallimento o di realizzazione del pegno²⁸. Per finire, il Consiglio federale aveva introdotto a livello di ordinanza lo strumento della fideiussione solidale nel 1992²⁹.

Nel suo messaggio del 19 febbraio 1997, il Consiglio federale aveva sottolineato l'importanza del passaggio dalla fideiussione semplice alla fideiussione solidale. Dalla sua introduzione, questo tipo di fideiussione aveva portato a una notevole riduzione dei tassi d'interesse e quindi a un aumento significativo dell'attrattiva

²⁷ Cfr. decreto del Consiglio federale del 18 dicembre 2015, «*Bericht über die Politik zur Sicherstellung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge und die Überprüfung des Instruments der Bürgschaft zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe*» (disponibile in ted.), proposta del DEFR del 16 dicembre 2015, pag. 3.

²⁸ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 6 novembre 1991 a sostegno di un decreto federale che stanziava un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera (progetto 91.072), FF 1992 I 1, n. 251, pag. 13 segg.

²⁹ Cfr. ordinanza del 24 giugno 1992 concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare, RS 531.44.

della fideiussione federale³⁰. Nel suo messaggio del 7 novembre 2001, il Consiglio federale definì la cosiddetta «Campagna di fideiussione del 1992» come un «pieno successo», specificando che il passaggio dalla fideiussione semplice alla fideiussione solidale si era rivelato un fattore decisivo, generando, rispetto a campagne precedenti, una sensibile diminuzione dei tassi d'interesse³¹. Nel suo messaggio del 27 giugno 2007, per la prima volta il Consiglio federale non ha fatto riferimento al maggiore rischio di responsabilità derivante dallo strumento delle fideiussioni solidali (cfr. art. 496 CO), limitandosi a osservazioni generali sull'andamento del rischio delle fideiussioni per navi, favorevoli come mai fino ad allora: «la Confederazione dall'inizio dell'impegno nel 1959 [...] non ha mai subito perdite». Al momento considerato, nessun prestito per cui la Confederazione si era resa garante era minacciato. Se tuttavia la Confederazione avesse dovuto tener fede ad una promessa di fideiussione, avrebbe avuto, nei confronti del proprietario, comunque un credito garantito con un diritto di pegno di primo grado sulla nave e con la cessione di ogni prestazione assicurativa. In questo modo il rischio effettivo si sarebbe ridotto a una somma scoperta che poteva essere giudicata estremamente modesta grazie alle garanzie di cui disponeva³².

Nell'ambito della sua inchiesta, la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) non si è occupata della prassi della concessione di fideiussioni federali (cfr. n. 1.2 «Oggetto dell'inchiesta»). Osserva tuttavia che tutte le fideiussioni per il finanziamento delle navi SCL e SCT interessate come pure tutte le fideiussioni ancora in essere sono state stipulate come fideiussioni solidali. La DelFin riconosce che le fideiussioni solidali della Confederazione sono uno strumento interessante per gli armatori svizzeri e le banche, ma il sistema di fideiussione esistente ha aumentato artificialmente l'interesse per l'acquisto di navi d'alto mare attraverso una serie di incentivi sbagliati.

Per la banca finanziatrice in qualità di destinataria delle fideiussioni, una fideiussione solidale della Confederazione è un'operazione a rischio estremamente ridotto, soprattutto in considerazione della solvibilità della Confederazione quale garante. Per far valere una fideiussione è sufficiente che il debitore principale sia in ritardo nel fornire la prestazione e che il relativo sollecito non abbia avuto alcun esito o che il debitore principale sia manifestamente insolubile. 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 mezzi adeguati di gestione in caso di difficoltà. In qualità di garante, la

³⁰ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 19 febbraio 1997 a sostegno di una modifica del decreto federale che stanziava un credito quadro destinato a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, FF 1997 III 201, n. 242, pag. 213.

³¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 7 novembre 2001 concernente il 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 2002 837, n. 2.4.1., pag. 849.

³² Cfr. messaggio del Consiglio federale del 27 giugno 2007 concernente la modifica del decreto federale sul rinnovo del credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, un effettivo sufficiente di navi d'alto mare che battono bandiera svizzera, FF 2007 4785, n. 3.1., pag. 4796.

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, con un limite massimo di credito dell'85 per cento³³.

Le possibilità della Confederazione di esercitare il proprio influsso per evitare perdite finanziarie derivanti dal ricorso alle fidejussioni sono limitate. In particolare, a seconda della situazione economica e organizzativa della società armatrice, può concedere sospensioni o rivalutazioni³⁴, ma ciò prolunga il rischio nel tempo o addirittura lo incrementa provvisoriamente. Queste opzioni sono utili solo se permettono di superare problemi di liquidità o un'imminente insolvenza oppure di rimandare il fallimento e quindi di ridurre i danni per la Confederazione o di attuare una soluzione sostenibile e valida a livello economico. In altre parole: devono consentire di rimborsare in gran parte i mutui garantiti. Nel caso delle compagnie SCL/SCT, la Confederazione ha approvato sospensioni e rivalutazioni per evitare il rischio di insolvenza a metà 2015 e, dall'autunno 2016, per guadagnare tempo per la vendita delle navi³⁵.

1.1.5 Breve panoramica degli eventi da giugno 2015³⁶

Per molto tempo il Consiglio federale e l'Amministrazione federale hanno classificato come estremamente bassi i rischi finanziari della Confederazione relativi alle fidejussioni solidali per le navi d'alto mare, anche se erano già stati individuati ritardi nell'ammortamento. L'entità dei rischi legati alla concessione di fidejussioni federali per le navi d'alto mare e le possibili gravi conseguenze in termini di perdite per la Confederazione sono emerse con particolare evidenza a metà del 2015. Quando il 24 giugno 2015 l'UFAE ha informato la segreteria generale del DEFR (SG-DEFR) dell'imminente insolvenza delle compagnie di navigazione SCL, si è reso necessario trovare una soluzione in pochi giorni per evitare un collasso incontrollato delle suddette compagnie e il relativo fallimento (cfr. anche il n. 2.1.1).

Subito dopo l'annuncio della crisi di liquidità di SCL, il DEFR ha incaricato una società di consulenza esterna di allestire con urgenza una perizia sulla situazione attuale delle società interessate. Sulla base di tale perizia e di una modifica dell'ordinanza decisa dal Consiglio federale il 1° luglio 2015 – che ha consentito alla Confederazione di effettuare rivalutazioni e prorogare la durata delle fidejussioni – il DEFR, d'intesa con la banca finanziatrice, ha potuto guadagnare tempo e impedire il ricorso diretto alle fidejussioni. Il capo del DEFR si è posto l'obiettivo di adottare misure immediate per evitare il collasso incontrollato delle compagnie e il sequestro delle navi.

³³ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 15-16, pag. 16 seg.

³⁴ La rivalutazione consiste nel rimpiego o nel rinnovo di mutui già ammortizzati.

³⁵ Dagli accertamenti della DelFin, è emerso che la possibilità di costituire un pegno non è stata ulteriormente esaminata.

³⁶ Si veda anche la griglia temporale degli eventi più importanti nell'allegato 3.

In una seconda fase, la Confederazione, insieme ai consulenti esterni, ha elaborato un piano di risanamento per le compagnie SCL. Il fatto che l'insolvenza di SCL fosse stata evitata nel luglio 2015 non garantiva tuttavia il risanamento. È in questo contesto che è stata avviata la ricerca di investitori. In quel momento, le compagnie SCT, che avevano legami economici molto stretti con le compagnie SCL, non erano ancora insolventi, ma già nel consuntivo 2015 registravano risultati negativi. Nel quadro della revisione finale del conto della Confederazione 2015, il 19 aprile 2016 anche il Controllo federale delle finanze (CDF) aveva richiamato l'attenzione dei capi del DEFR, del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sulle situazioni critiche della flotta di SCL e SCT, conformemente all'articolo 15 capoverso 3 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0). In particolare, ciò ha riguardato l'indebitamento eccessivo delle compagnie, indizi di detrazione di liquidità dalle società, possibili violazioni del divieto di garanzia di restituzione delle quote nonché il ruolo di alcune società di revisione³⁷.

Una segnalazione della società di revisione delle compagnie SCL/SCT, risalente all'estate 2016³⁸, secondo cui le compagnie a fine 2015 erano eccessivamente indebitate, ha rappresentato la svolta definitiva nella gestione della crisi da parte della Confederazione. I rappresentanti della Confederazione hanno quindi invitato il proprietario di SCL e SCT a intensificare la ricerca di un investitore. Parallelamente al proprietario, nell'autunno 2016 anche la SG-DEFR ha iniziato a cercare investitori adeguati, un'impresa che si è tuttavia dimostrata difficile. Pertanto, oltre agli investitori, si è iniziato presto a cercare anche potenziali acquirenti delle navi. Nel dicembre 2016, la società di gestione di SCL e SCT ha incaricato tre mediatori di cercare potenziali acquirenti. Allo stesso tempo, la Confederazione ha incaricato due società di consulenza estere specializzate nella navigazione marittima di ispezionare e valutare tutte le navi.

Nella primavera del 2017, si è verificata una serie di eventi in rapida successione. Dapprima, il 13 gennaio la holding di SCL (SCL Reederei AG), soccombendo in una procedura di arbitrato, è stata obbligata a pagare 4,8 milioni di dollari. Stando alla valutazione dei rappresentanti della Confederazione, che ha coinvolto anche esperti, vi era un notevole rischio che – sulla base del lodo del tribunale arbitrale – singole navi potessero essere sequestrate almeno temporaneamente, il che avrebbe immediatamente aumentato in modo massiccio il rischio di un collasso incontrollato delle compagnie di navigazione SCL. Il 27 gennaio 2017 la *Aargauer Zeitung* ha riferito di un documento interlocutorio confidenziale del Consiglio federale concernente la situazione delle compagnie di navigazione SCL e SCT. Al più tardi a partire da tale data, l'intero settore della navigazione marittima era a conoscenza dei problemi finanziari di SCL e SCT.

Considerato l'elevato potenziale di danno della parte vincente nella procedura di arbitrato, il 4 marzo 2017 la Confederazione ha concluso con essa un contratto di mediazione non esclusivo per la vendita delle navi. Infine, attraverso il mandato di mediazione della parte attrice, la canadese Groupe Mach ha presentato un'offerta per

³⁷ Cfr. lettera del CDF del 19 aprile 2016 ai capi di DEFR, DFF e DFAE.

³⁸ Cfr. lettera di BDO del 30 giugno 2016 al proprietario di SCL/SCT.

l'acquisto di tutte le dodici navi SCL e SCT al prezzo di 70 milioni di dollari. All'offerta sono seguite difficili trattative sulla struttura del contratto. Contemporaneamente sono stati negoziati con altri potenziali acquirenti contratti per singoli gruppi di navi (acquisto di un massimo di tre navi), cercando di pervenire il più vicino possibile a una loro conclusione.

Per rispettare l'ultima data possibile per l'adozione del messaggio concernente il credito aggiuntivo da parte del Consiglio federale ai fini della deliberazione nella sessione parlamentare estiva del 2017, era stata fissata una scadenza al 14 maggio 2017 per i vari potenziali acquirenti. Dopo che il potenziale acquirente Mach, in particolare, ha lasciato scadere il termine, il 15 maggio SCL ha venduto due navi d'alto mare alla società armatrice turca Tango Shipping per 3,5 milioni di euro, con l'approvazione della Confederazione. Lo stesso giorno Mach ha accettato l'offerta di acquisto delle restanti dieci navi per 67,5 milioni di dollari, di modo che il contratto è stato firmato il 17 maggio 2017. Considerato l'impegno d'acquisto vincolante di Mach, il Consiglio federale ha approvato già in data 16 maggio il messaggio concernente il credito aggiuntivo all'attenzione del Parlamento nell'ambito di una procedura di circolazione degli atti. Le Commissioni delle finanze del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati si sono occupate della richiesta di credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi da parte del Consiglio federale il 18 e 19 maggio 2017, le Camere federali il 30 e 31 maggio 2017.

La prima nave è stata consegnata all'acquirente il 1° giugno 2017, l'ultima il 22 settembre 2017. Le singole consegne di navi si sono rivelate parzialmente difficili, poiché gli acquirenti hanno denunciato numerose carenze. Al momento della consegna delle navi, queste hanno tutte cambiato bandiera.

Tutte le fidejussioni solidali a favore delle compagnie SCL e SCT sono state utilizzate al 30 giugno 2017 e in gran parte liquidate dalla Confederazione mediante il credito aggiuntivo (gli importi residui sono stati coperti con i conti di ammortamento bloccati e i ricavi delle vendite). Per la liquidazione delle compagnie di navigazione, il proprietario di SCL/SCT e le società SCL e SCT hanno nominato un liquidatore a fine giugno 2017. Nell'estate 2017, sono state messe in liquidazione dapprima le holding e le società di gestione di SCL e SCT, seguite dalle compagnie di navigazione con una sola nave e da altre società nel dicembre 2017. A fine giugno 2019 nessuna compagnia era ancora completamente liquidata.

1.1.6 Alta vigilanza concomitante e avvio di un'inchiesta da parte della Delegazione delle finanze³⁹

Secondo l'articolo 51 capoverso 2 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), la DelFin è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria. Esercita la sua alta vigilanza sulle finanze della Confederazione prevalentemente in modo concomitante. Accompagna e valuta le attività dell'Amministrazione già durante il processo decisionale, come ad esempio nella gestione della crisi delle fidejussioni per le navi d'alto mare. In questo modo può influenzare

³⁹ Cfr. anche la griglia temporale degli eventi più importanti dell'allegato 3.

tempestivamente eventuali evoluzioni indesiderate dal punto di vista della vigilanza finanziaria e, se necessario, intervenire presso il Consiglio federale e l'Amministrazione. Nella valutazione dei casi e nelle sue decisioni, la DelFin attribuisce particolare importanza ai criteri di «parsimonia» ed «economicità».

La DelFin si sta occupando degli obblighi della Confederazione derivanti dalla concessione di fideiussioni nel settore della navigazione marittima da metà 2015, compito che rientra nell'alta vigilanza finanziaria concomitante. Il 30 giugno 2015, il DEFR l'ha informata per la prima volta in merito alla precaria situazione finanziaria delle società SCL e ai relativi rischi di perdite finanziarie per la Confederazione. Nel periodo compreso tra giugno 2015 e dicembre 2018, il capo e/o il segretario generale del DEFR hanno fatto rapporto alla DelFin complessivamente quattordici volte nell'ambito di colloqui ordinari e straordinari sulla situazione e sull'evoluzione dei rischi finanziari⁴⁰. Inoltre, i fatti importanti e il raggiungimento delle tappe fondamentali nella gestione della crisi sono stati comunicati per scritto alla DelFin in rapporti supplementari. La DelFin ha fornito informazioni sintetiche sui suoi lavori nell'ambito dei suoi rapporti di attività annuali 2016–2018⁴¹. Per la DelFin, la prevenzione e la riduzione al minimo dei danni sono state l'obiettivo prioritario fin dall'inizio della crisi delle fideiussioni.

Il 12 aprile 2018, dopo una serie di accertamenti preliminari e sulla base dei risultati acquisiti dal giugno 2015, la DelFin ha deciso di effettuare accertamenti approfonditi sul caso «Fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare» e di avviare a tal fine un'inchiesta sul processo di vendita delle navi SCL e SCT.

Dopo che le banche creditrici hanno fatto ricorso alle fideiussioni solidali delle dodici navi SCL e SCT, sussistono ancora fideiussioni della Confederazione per 28 navi d'alto mare per un totale di circa 510 milioni di franchi (stato: fine 2018)⁴². Parallelamente all'inchiesta sul processo di vendita, la DelFin continua a seguire molto attentamente l'evoluzione dei rischi finanziari per la Confederazione, facendosi informare regolarmente in merito dal DEFR. L'alta vigilanza concomitante della DelFin continuerà anche dopo la chiusura dell'inchiesta.

1.2 Oggetto dell'inchiesta

Nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza finanziaria concomitante, la DelFin è stata regolarmente informata dal DEFR sull'evoluzione dei rischi legati alle fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare e sullo stato di avanzamento della vendita delle navi. La gestione operativa (della crisi) era di competenza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale. In qualità di organo parlamentare di

⁴⁰ Cfr. colloqui della DelFin con il capo e/o il segretario generale del DEFR del 30 giugno 2015, 1.9.2015, 4 aprile 2016, 17 maggio 2016, 6 settembre 2016, 22 novembre 2016, 11 gennaio 2017, 13 febbraio 2017, 22 maggio 2017, 29 giugno 2017, 20 novembre 2017, 28 febbraio 2018, 28 giugno 2018 e 19 novembre 2018.

⁴¹ Cfr. rapporto d'attività 2016 della DelFin per le CdF del 31 marzo 2017, n. 4.7.5; rapporto d'attività 2017 della DelFin per le CdF del 13 marzo 2018, n. 4.7.1; rapporto d'attività 2018 della DelFin per le CdF del 18 marzo 2019, n. 5.7.1.

⁴² Cfr. rapporto sulla situazione dell'UFAE per la DelFin del 14 marzo 2019.

alta vigilanza, la DelFin ha posto domande critiche e verificato le decisioni dell'Amministrazione sulla base delle informazioni ricevute e richieste.

Alla luce delle attività svolte fino ad allora dalla DelFin e nell'ottica di un approccio coordinato degli organi parlamentari di alta vigilanza, il 25 settembre 2017 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso di escludere il processo di vendita delle navi SCL e SCT dalla propria ispezione nella causa delle fideiussioni nel settore della navigazione marittima⁴³. Al contempo le CdG hanno scritto alla DelFin invitandola, nel quadro del suo coinvolgimento nel processo di vendita, a indagare sulle critiche mosse da diversi parlamentari federali e dai media quanto alla transazione e alla data della vendita⁴⁴.

Di conseguenza, la DelFin ha condotto diversi accertamenti preliminari e in questo contesto ha sentito, tra gli altri, il consigliere nazionale Ulrich Giezendanner⁴⁵, il quale, nei media, si era espresso in modo critico sul processo di vendita⁴⁶. Nella sua seduta del 12 aprile 2018, la Delegazione ha deciso di avviare un'inchiesta prefiggendosi un duplice obiettivo: creare trasparenza attorno al processo di vendita delle navi delle compagnie SCL e SCT e trarre i relativi insegnamenti per eventuali futuri processi di vendita. L'inchiesta riguarda quindi tanto il passato quanto il futuro⁴⁷.

Nell'ambito della sua inchiesta e in qualità di organo parlamentare di alta vigilanza finanziaria, la DelFin effettua una valutazione dei fatti di cui è a conoscenza, conformemente alle disposizioni dell'articolo 26 LParl. I fatti che potrebbero avere rilevanza penale in relazione alle fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare vengono indagati dalle competenti autorità di istruzione penale della Confederazione e del Cantone di Berna.

Il processo di vendita delle navi SCL e SCT in senso stretto è durato da ottobre 2016, dopo che, nell'estate dello stesso anno, il DEFR era stato informato dell'indebitamento eccessivo delle società SCL, a settembre 2017, quando le ultime navi della flotta SCL e SCT sono state consegnate agli acquirenti. Siccome nella fase iniziale del processo di vendita i servizi federali coinvolti hanno effettuato accertamenti preliminari e adottato provvedimenti riguardo alla transazione del 2017 e poiché al momento del presente rapporto la liquidazione delle compagnie di navigazione interessate non si è ancora conclusa, il periodo d'inchiesta si estende da giugno 2015 all'approvazione del presente rapporto nel giugno 2019. Questo intervallo viene pertanto definito «processo di vendita in senso lato».

La valutazione della DelFin sul «processo di vendita «in senso stretto» degli anni 2016/2017 avviene a metà del 2019, in un momento in cui la crisi globale della navigazione marittima non è ancora stata superata. Negli anni 2016/2017 la prospettiva era però diversa: in particolare era impossibile prevedere la durata della crisi,

⁴³ Cfr. comunicato stampa delle CdG del 25 settembre 2017, «Le Commissioni della gestione delle Camere federali conducono un'ispezione in materia di fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima».

⁴⁴ Cfr. lettera della CdG alla DelFin del 25 settembre 2017.

⁴⁵ Cfr. verbale dell'audizione del consigliere nazionale Ulrich Giezendanner del 13 febbraio 2018.

⁴⁶ Cfr. anche *Südosstschweiz* dell'11 novembre 2017, «Bund hat Schweizer Flotte im dümmsten Moment verkauft», pag. 2.

⁴⁷ Cfr. lettera della DelFin ai capi di DEFR, DFAE e DFF del 18 aprile 2018.

tanto che nel maggio 2017 il Consiglio federale e il DEFR affermavano che «le prospettive di ripresa del mercato sono praticamente nulle»⁴⁸. In linea di massima, nell'ambito della sua inchiesta la DelFin ha esaminato l'operato dei rappresentanti della Confederazione e delle persone coinvolte nell'ottica di quel momento. In caso contrario, nel rapporto viene specificato chiaramente che la valutazione avviene a posteriori in una prospettiva attuale.

Nell'elaborare la questione, la DelFin si è preoccupata di limitare l'oggetto dell'inchiesta a un aspetto specifico dell'ampia tematica delle fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare, vale a dire il processo di vendita delle navi SCL e SCT. Nella sua inchiesta la DelFin è partita dal presupposto che la vendita delle navi con il relativo ricorso alle fideiussioni della Confederazione fosse dovuta in particolare alla crisi di liquidità delle compagnie di navigazione SCL e successivamente anche SCT e che al più tardi a fine 2016 / inizio 2017 fosse ormai inevitabile. In questo contesto, la DelFin non ha analizzato nella presente inchiesta le ragioni che hanno determinato tale perdita finanziaria. Pertanto, in particolare gli argomenti di seguito riportati non sono oggetto dei presenti accertamenti:

- adempimento degli obblighi legali derivanti dalle fideiussioni in particolare da parte delle (prime) banche finanziatrici;
- adempimento degli obblighi legali da parte degli uffici di revisione in relazione alla verifica delle valutazioni e alla revisione dei bilanci delle compagnie di navigazione;
- responsabilità in relazione all'aumento del credito quadro fideiussorio nel 2008;
- governance dell'UFAE;
- prassi di concessione delle fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare, modalità di rimborso e approvazione delle sospensioni prima del 2015;
- fattispecie che potrebbero avere rilevanza penale in relazione alla concessione di fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare;
- gestione dei rischi del DEFR concernente le navi d'alto mare mediante fideiussioni della Confederazione prima del 2015 e oggi;
- pratiche commerciali nel settore dei trasporti marittimi (internazionali).

Inoltre, la DelFin non si è occupata delle questioni gestionali approfondite dalle CdG nell'ambito della loro ispezione delle fideiussioni nel settore della navigazione marittima 2017/2018. Si tratta in particolare della gestione e della vigilanza del DEFR sull'UFAE, della gestione e della vigilanza del DFAE sull'USNM, dell'informazione del Consiglio federale e del ruolo del CDF nello svolgimento dell'inchiesta amministrativa sulle procedure presso l'UFAE⁴⁹.

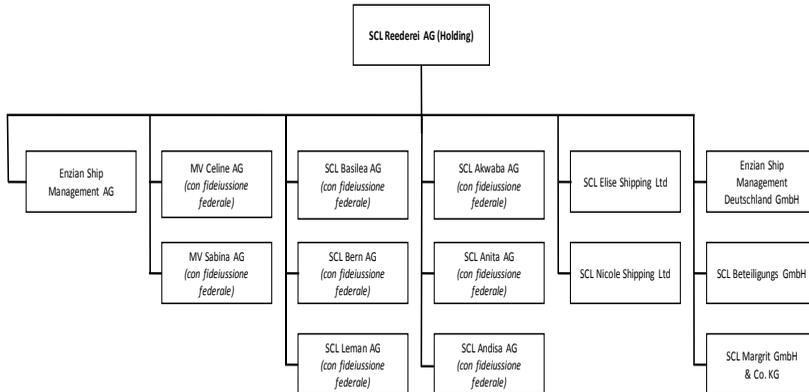
⁴⁸ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31, pag. 26.

⁴⁹ Cfr. rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 sulle fideiussioni nella navigazione marittima.

delle società SCL è stata avviata, la struttura societaria del gruppo SCL era quella illustrata nella figura 2.

Figura 2

Organigramma del gruppo SCL il 1° luglio 2017



Fonte: informazioni fornite alla DelFin dal rappresentante legale di SCL/SCT

Quando è scoppiata la crisi internazionale della navigazione marittima, la situazione finanziaria delle compagnie di navigazione SCL si è deteriorata a tal punto che queste ultime non erano più in grado di rispettare i piani di ammortamento concordati con le banche e di cui l'UFAE aveva preso atto. In questo contesto, a partire dal 2008, le banche, con l'approvazione dell'UFAE, hanno concesso varie sospensioni degli ammortamenti⁵².

A metà del 2015, la prima crisi di liquidità del gruppo SCL è stata superata mediante una rivalutazione di 3,5 milioni di franchi. Secondo gli accertamenti approfonditi condotti dalla Confederazione con la partecipazione di esperti, senza la rivalutazione la ESM sarebbe diventata insolvente all'inizio di luglio 2015⁵³. Dopo la prima crisi di liquidità, le società hanno potuto proseguire a breve termine le loro attività senza ulteriori rivalutazioni da parte della Confederazione. Un nuovo deterioramento delle tariffe di noleggio non ha tuttavia permesso loro di onorare ulteriori ammortamenti⁵⁴.

A fine ottobre 2016, le società SCL erano di nuovo sull'orlo del fallimento. Il DEFR ha avuto solo pochi giorni per impedire l'insolubilità imminente delle otto compagnie di navigazione SCL, in stretta collaborazione con gli esperti esterni e la banca creditrice. Il 27 ottobre 2016, UBS ha concesso alle otto compagnie di navigazione

⁵² Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31, pag. 25.

⁵³ Cfr. rapporto EY del 30 giugno 2015, «Projekt Speed».

⁵⁴ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31, pag. 25 seg.

SCL un credito temporaneo senza interessi di 2 milioni di franchi, garantito dalla Confederazione. Altri crediti temporanei sono stati concessi il 15 dicembre 2016 (1,5 mio. fr.), il 6 marzo 2017 (0,5 mio.fr.), il 18 aprile 2017 (1 mio. fr.) e il 31 maggio 2017 (313 000 fr.)⁵⁵.

I ritardi nell'ammortamento sono anche un indicatore della precaria situazione finanziaria delle compagnie di navigazione SCL. Con un mutuo iniziale di 186,6 milioni di franchi per tutte le otto compagnie di navigazione, il 31 dicembre 2016 erano stati effettivamente ammortizzati solo 50,1 milioni di franchi. A quella data il mutuo totale garantito da fideiussioni ammontava a 136,5 milioni di franchi, invece dei 47,6 milioni di franchi previsti nel piano di ammortamento. A fine 2016, i ritardi nel piano di ammortamento delle compagnie di navigazione SCL erano pari a 88,9 milioni di franchi.

Tabella 2

Ritardi nel piano di ammortamento delle compagnie di navigazione SCL a fine 2016

In milioni di franchi	Durata della fideiussione	Mutuo iniziale	Mutuo previsto dal piano di ammortamento	Importo effettivamente ammortato	Mutuo a fine 2016	Ritardo nel piano di ammortamento
MV Celina	2001–2017	21.7	–	11.8	9.9	9.9
MV Sabina	2000–2017	21.7	–	13.1	8.6	8.6
SCL Akwaba	2008–2023	21.3	9.2	1.4	19.9	10.7
SCL Andisa	2008–2023	21.3	9.2	0.7	20.6	11.4
SCL Anita	2009–2023	19.5	8.5	1.7	17.8	9.3
SCL Basilea	2005–2020	26.9	7.2	7.8	19.1	11.9
SCL Bern	2005–2020	27.2	6.4	5.7	21.5	15.1
SCL Léman	2005–2020	26.9	7.2	7.8	19.1	11.9
Totale		186.6	47.6	50.1	136.5	88.9

Fonte: panoramica dei finanziamenti delle navi garantiti da fideiussioni dell'UFAE al 31.12.2016

La mancanza di capitale proprio e di liquidità, l'eccessivo indebitamento constatato dalla società di revisione e la mancata copertura dei costi di esercizio mostravano che le compagnie di navigazione SCL non erano in grado di sopravvivere a livello economico. Per questo motivo, secondo il Consiglio federale, la vendita delle navi nel maggio 2017 era «l'unica via percorribile»⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. contratti di mutuo tra SCL/UBS/UFAE, accordi concernenti la garanzia tra UFAE/UBS e accordi di indennizzo tra SCL/UFAE del 27 ottobre 2016, 15 dicembre 2016, 6 marzo 2017 e 18 aprile 2017.

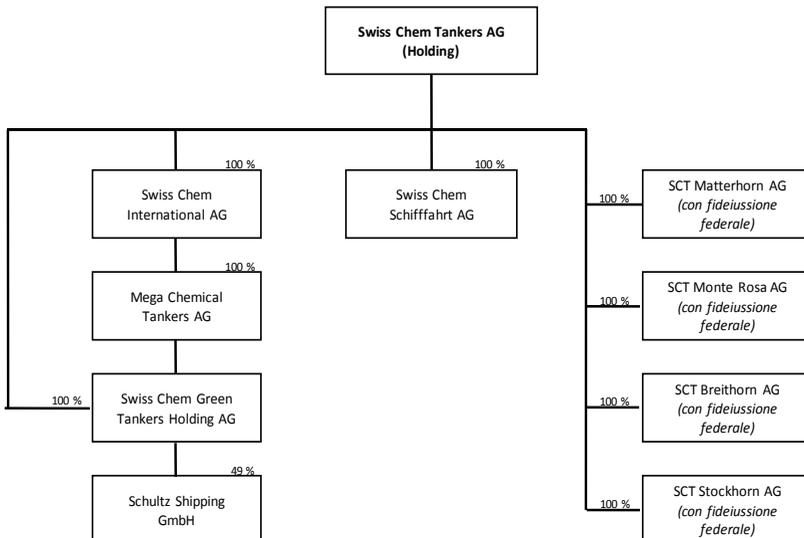
⁵⁶ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31, pag. 26.

Compagnie di navigazione SCT

Nell'autunno 2012, il gruppo SCL ha rilevato parti dell'ex gruppo Mega Chemicals, tra cui quattro navi cisterna e chimichiere⁵⁷. Le quattro navi cisterna SCT sono state messe in servizio tra il 2006 e il 2008. Da allora, le quattro compagnie di navigazione sono interamente detenute dalla holding di SCT, la Swiss Chem Tankers AG, che a sua volta è interamente detenuta del proprietario delle compagnie SCL e SCT. Quando, il 1° luglio 2017, la liquidazione delle compagnie SCT è stata avviata, la struttura societaria del gruppo SCT era quella illustrata nella figura 3.

Figura 3

Organigramma del gruppo SCT il 1° luglio 2017



Fonte: informazioni fornite alla DelFin dal rappresentante legale di SCL/SCT

A causa della crisi globale della navigazione marittima, le navi cisterna SCT hanno dovuto affrontare sin dall'inizio un calo delle entrate. 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 inferiore⁵⁸.

Al momento dell'acquisizione da parte del gruppo SCL, le compagnie di navigazione SCT si trovavano in una crisi di liquidità e capitalizzazione, con sospensioni concesse già all'ex proprietario fino al primo semestre del 2013. Nell'agosto 2013,

⁵⁷ SCT Matterhorn AG, SCT Monte Rosa AG, SCT Breithorn AG e SCT Stockhorn AG.

⁵⁸ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31, pag. 27.

SCT ha presentato una richiesta di proroga della sospensione del rimborso degli ammortamenti per tutte e quattro le navi cisterna. A fine 2013 è stato concordato con le banche un nuovo piano di ammortamento, approvato dall'UFAE e in base al quale il mutuo delle quattro navi cisterna, al termine del periodo fideiussorio di 15 anni, sarebbe stato di 42,4 milioni di dollari. In un primo tempo la situazione finanziaria è migliorata, consentendo di onorare gli ammortamenti concordati, ma quando il mercato ha subito un nuovo peggioramento, le compagnie non sono più state in condizione di rispettare il piano di ammortamento. Tra giugno 2015 e aprile 2017 sono state concesse in tutto quattordici sospensioni per le quattro navi cisterna SCT, ma non è più stato possibile riprendere il rimborso degli ammortamenti. Inoltre, nei mesi di marzo e aprile 2017 sono state effettuate tre rivalutazioni per un totale di 1,5 milioni di franchi. Al momento dell'ultima rivalutazione, l'11 aprile 2017, il mutuo da rimborsare per le quattro navi cisterna alla scadenza delle fideiussioni solidali sarebbe stato di 59,9 milioni di dollari⁵⁹.

Come per SCL, anche per le compagnie di navigazione SCT vale la pena considerare i ritardi nel piano di ammortamento al 31 dicembre 2016 quale indicatore della situazione finanziaria delle navi cisterna. Con un mutuo iniziale di 127 milioni di franchi per tutte e quattro le compagnie di navigazione, al 31 dicembre 2016 erano stati effettivamente ammortizzati solo 26,9 milioni di franchi. A quella data, il mutuo fideiussorio totale ammontava a 100 milioni di franchi, invece dei 47,4 milioni di franchi previsti nel piano di ammortamento. A fine 2016, i ritardi nel piano di ammortamento delle compagnie di navigazione SCT erano pari a 52,6 milioni di franchi.

Tabella 3

Ritardi nel piano di ammortamento delle compagnie di navigazione SCT a fine 2016

In milioni di franchi	Durata della fideiussione	Mutuo iniziale	Mutuo previsto dal piano di ammortamento	Importo effettivamente ammortato	Mutuo a fine 2016	Ritardo nel piano di ammortamento
SCT Matterhorn	2006–2021	32.6	10.3	8.0	24.6	14.3
SCT Monte Rosa	2007–2022	32.6	11.4	6.9	25.7	14.3
SCT Breithorn	2007–2022	32.6	13.0	7.7	24.9	11.9
SCT Stockhorn	2008–2023	29.2	12.6	4.3	24.9	12.2
Totale		127.0	47.4	26.9	100.0	52.6

Fonte: panoramica dei finanziamenti delle navi garantiti da fideiussioni dell'UFAE al 31.12.2016

⁵⁹ Rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 23 aprile 2019.

1.4 Procedura

Dopo che l'ultima nave della flotta SCL e SCT è stata consegnata agli acquirenti il 22 settembre 2017, la DelFin ha avviato accertamenti preliminari con l'obiettivo di ponderare il senso e lo scopo di chiarimenti approfonditi in relazione al rimborso delle fideiussioni delle compagnie di navigazione SCL e SCT. Ha chiesto al DEFR di prendere posizione per scritto sulle singole fattispecie e ha ascoltato il capo del DEFR e il suo segretario generale come pure il consigliere nazionale Ulrich Giezen-danner⁶⁰. Ha quindi incaricato il suo presidente, in collaborazione con la segreteria della Delegazione, di elaborare un piano d'inchiesta con varie opzioni d'intervento e di presentarglielo a fini di discussione e decisione.

Nella seduta del 12 aprile 2018, la DelFin si è occupata delle varie opzioni⁶¹, decidendo di avviare un'inchiesta sul processo di vendita delle navi SCL e SCT⁶². Con lettera del 17 aprile 2018 ha chiesto al CDF di assisterla nell'acquisizione di informazioni e nell'esame di fattispecie specifiche secondo l'articolo 1 della legge sul Controllo delle finanze (LCF; RS 614.0)⁶³. Il 23 aprile 2018 il CDF ha accettato il mandato speciale⁶⁴. Il 28 giugno 2018 ha presentato alla DelFin le sue prime conclusioni⁶⁵, sottoponendole il rapporto definitivo l'8 agosto 2018⁶⁶. La DelFin ha discusso le conclusioni del CDF il 5 settembre 2018 in presenza del direttore, della direttrice supplente e della responsabile di mandato del CDF⁶⁷.

Tra novembre 2018 e maggio 2019, la DelFin ha condotto numerose audizioni conformemente all'articolo 155 LParl. Le audizioni si sono tenute – se necessario anche più volte – con il capo del DEFR (2010–2018), il segretario generale del DEFR (2014–2018)⁶⁸, lo specialista SG-DEFR per l'UFAE e il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR, il capo del DEFR (dal 2019), la segretaria generale del DEFR (dal 2019), esperti esterni della SG-DEFR, il delegato all'approvvigionamento economico del Paese, il direttore supplente e altri collaboratori dell'UFAE, il capo dello Stato maggiore dell'UFAE (1991–2012), il capo del DFF, il direttore e altri collaboratori dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), il capo e il segretario generale del DFAE, la direttrice della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE (DDIP), il capo e altri collaboratori dell'USNM, il procuratore generale della Confederazione nonché il proprietario, il rappresentante legale e il liquidatore delle compagnie SCL e SCT⁶⁹. Inoltre, in appli-

⁶⁰ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR, del segretario generale del DEFR e del delegato all'approvvigionamento economico del Paese del 20 novembre 2017; verbale dell'audizione del consigliere nazionale Ulrich Giezen-danner del 13 febbraio 2018.

⁶¹ Cfr. nota del presidente e della segreteria della DelFin per la DelFin del 26 marzo 2018.

⁶² Cfr. verbale della seconda seduta ordinaria del 2018 della DelFin del 12 aprile 2018.

⁶³ Cfr. lettera della DelFin al direttore del CDF del 17 aprile 2018.

⁶⁴ Cfr. lettera del direttore del CDF alla DelFin del 23 aprile 2018.

⁶⁵ Cfr. verbale della quarta seduta ordinaria del 2018 della DelFin del 28 e 29 giugno 2018.

⁶⁶ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018.

⁶⁷ Cfr. verbale della quinta seduta ordinaria del 2018 della DelFin del 4 e 5 settembre 2018.

⁶⁸ Qui appresso la DelFin rinuncia a indicare esplicitamente la durata in carica del capo e del segretario generale del DEFR: quando il testo fa riferimento al capo del DEFR e alla segretaria generale del DEFR in carica al momento della redazione del presente rapporto, li designa esplicitamente come «capo del DEFR (dal 2019)» e «segretaria generale del DEFR (dal 2019)».

⁶⁹ Cfr. elenco delle persone sentite di cui all'allegato 1.

fatti in merito alla grave situazione di liquidità in cui si trovava un armatore⁷². In base alle fideiussioni della Confederazione a favore delle otto compagnie di navigazione interessate della società armatrice SCL, il Dipartimento ha inizialmente stimato rischi finanziari per un importo massimo di 128 milioni di franchi. Già a quel punto il DEFR non escludeva un peggioramento della situazione delle quattro compagnie di navigazione SCT a causa del cosiddetto effetto domino. Nel peggiore dei casi, il Dipartimento si aspettava all'epoca una perdita complessiva di circa 290 milioni di franchi⁷³. Il numero 1.1.5 descrive la situazione finanziaria delle diverse compagnie di SCL/SCT, mostrando che lo scenario peggiore non poteva essere evitato e che la crisi si è infine estesa a tutte le compagnie di navigazione SCL e SCT.

Subito dopo l'annuncio della situazione critica, il capo del DEFR ha fissato l'obiettivo prioritario per la gestione della crisi: ridurre al minimo il rischio di danni finanziari per la Confederazione in qualità di garante («riduzione al minimo dei danni») ⁷⁴. In occasione dei quattordici colloqui complessivamente intercorsi tra giugno 2015 e la fine del 2018 tra la DelFin e il capo del DEFR e il segretario generale del DEFR, il DEFR ha più volte ribadito questa strategia.

Il concetto di riduzione al minimo dei danni è evoluto in modo dinamico: all'inizio della gestione della crisi nel giugno 2015, il DEFR e gli altri servizi federali coinvolti (in primo luogo l'AFF) hanno inteso per «riduzione al minimo dei danni» la prevenzione del ricorso alle fideiussioni a seguito di un collasso incontrollato della flotta. Dato che il mercato delle navi d'alto mare è caratterizzato da un'elevata volatilità, il DEFR si aspettava allora una sua possibile ripresa.

Il 1° luglio 2015 il Consiglio federale ha approvato la proposta di modifica dell'«ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare» (RS 531.44)⁷⁵. Grazie alla modifica dell'ordinanza, è stato possibile prorogare la fideiussione della Confederazione a favore della compagnia interessata oltre i 15 anni già trascorsi. Inoltre, la Confederazione aveva ora la possibilità di esercitare un influsso indiretto sul debitore attraverso il mutuante e di monitorare da vicino i risanamenti necessari. Con questi presupposti, SCL è riuscita a superare la crisi di liquidità con nuovi crediti bancari, compresa una rivalutazione immediata di 3,5 milioni di franchi. Ciò ha dato a SCL il tempo di proseguire i suoi sforzi di risanamento e di evitare, almeno per il momento, il collasso incontrollato delle compagnie di navigazione SCL temuto dalla Confederazione. Senza la rivalutazione, le compagnie di navigazione sarebbero diventate insolventi a inizio luglio 2015⁷⁶. Dopo che il risanamento del gruppo SCL aveva subito una battuta d'arresto, poiché il mantenimento in esercizio delle navi era possibile solo con crediti tempo-

⁷² Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo del DEFR, il segretario generale del DEFR, il delegato all'approvvigionamento economico del Paese (2006-2015) e il capo dello Stato maggiore dell'UFAE del 30 giugno 2015, pag. 1.

⁷³ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo del DEFR, il segretario generale del DEFR, il delegato all'approvvigionamento economico del Paese (2006-2015) e il capo dello Stato maggiore dell'UFAE del 30 giugno 2015, pag. 2.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Cfr. decreto del Consiglio federale del 1° luglio 2015, «Modifica dell'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare».

⁷⁶ Cfr. nota informativa del segretario generale del DEFR per la DelFin del 7 luglio 2015.

ranei milionari garantiti dalla Confederazione e per la Confederazione tale evenienza non determinava alcuna riduzione significativa dei danni, nell'autunno 2016 il proprietario ha accettato la vendita delle navi come nuova opzione⁷⁷. Ad ogni modo, con la vendita delle navi, il DEFR e i servizi federali coinvolti hanno accettato che la Confederazione subisse un'ingente perdita. È così che il principio della riduzione al minimo dei danni è passato da «evitare il ricorso alle fideiussioni» a «ridurre al minimo le perdite» per la Confederazione.

2.1.2 Valutazione

I rappresentanti della Confederazione e gli esperti esterni sottoposti ad audizione dalla DelFin hanno confermato che la strategia di riduzione al minimo dei danni finanziari per la Confederazione definita dal capo del DEFR si è dimostrata corretta anche a posteriori⁷⁸. Per la DelFin, questa valutazione è plausibile.

In caso di collasso incontrollato delle compagnie, i creditori delle società armatrici avrebbero potuto sequestrare singole navi in tutto il mondo⁷⁹. Le fideiussioni solidali sarebbero diventate esigibili e, secondo gli avvocati del DEFR, i ricavi delle vendite sarebbero stati nulli o irrilevanti, poiché l'esperienza dimostra che le navi vendute in situazione di fallimento sono generalmente vendute a prezzi molto più bassi⁸⁰. Nel complesso, la Confederazione, in qualità di garante, avrebbe dovuto aspettarsi perdite finanziarie molto più elevate in caso di una procedura notevolmente più lunga. Inoltre, le notizie di sequestri di navi battenti bandiera svizzera in porti esteri o di fallimenti di società armatrici svizzere avrebbero avuto ripercussioni negative sulla Confederazione. Si può presumere che un danno alla reputazione della Svizzera quale Stato di bandiera avrebbe avuto un impatto negativo su questo settore economico, poiché le altre società armatrici svizzere avrebbero probabilmente ricevuto commesse meno redditizie. Nel caso in esame, la DelFin ha ritenuto che vi fosse un reale «rischio di contagio» di difficoltà finanziarie tra le altre navi d'alto mare beneficiarie di fideiussioni della Confederazione.

Se è vero che la rivalutazione occorsa nella prima fase della gestione della crisi ha temporaneamente aumentato i rischi per la Confederazione, è altrettanto vero che questo approccio si è rivelato utile in un secondo momento, poiché ha permesso di scongiurare il rischio imminente di fallimento e di attuare una soluzione che ha ridotto i danni per la Confederazione.

Quando non è più stato possibile evitare il ricorso alle fideiussioni della Confederazione con le risorse economiche e giuridiche a disposizione, il principio della prevenzione dei danni è stato esteso alla strategia di riduzione al minimo delle perdite. Con la vendita delle navi, il Consiglio federale ha messo in conto una perdita eleva-

⁷⁷ Cfr. lettera del proprietario di SCL/SCT alla SG-DEFR del 7 ottobre 2016.

⁷⁸ Cfr. verbali delle audizioni del capo del DEFR, del capo del DFF, di consulenti economici e giuridici della SG-DEFR e del liquidatore delle compagnie di navigazione SCL e SCT.

⁷⁹ Il sequestro è un provvedimento cautelare in base al quale provvisoriamente il debitore del credito corrispondente non può più disporre del bene sequestrato.

⁸⁰ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di ThomannFischer del 20 novembre 2018, pag. 2.

ziamento; ricerca di investitori oppure vendita del gruppo SCL⁸². Il piano di risanamento di EY ha costituito la base per i successivi colloqui tra le compagnie di navigazione SCL e le banche finanziatrici KfW e UBS in merito alla proroga dei crediti in scadenza. Nella fase che va dall'autunno 2015 all'autunno 2016 sono state analizzate in modo approfondito le diverse opzioni di risanamento delle società, esaminando la fattibilità delle cessioni agli investitori al fine di evitare il ricorso alle fideiussioni. Durante questo periodo sono state esaminate sia le possibilità di garanzia e flusso della Confederazione sia l'opportunità di quest'ultima, quale creditrice pignorataria, di adottare misure di realizzazione forzata⁸³. È stata altresì discussa ma non portata avanti l'opzione di «trasferire le navi a una società subentrante»⁸⁴. Il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha concluso che, considerato il numero elevato di navi d'alto mare battenti bandiera svizzera, l'approvvigionamento economico del Paese non era a rischio nel medio termine in questo settore⁸⁵.

Il 22 novembre 2016, il capo del DEFR ha informato la DelFin del fatto che le compagnie di navigazione SCL e SCT si trovavano in una crisi economica e finanziaria tanto grave da metterne a repentaglio la sopravvivenza, nonostante i crediti temporanei senza interessi di UBS garantiti dalla Confederazione⁸⁶. L'ulteriore peggioramento delle tariffe di trasporto e di noleggio in quel periodo, il mancato sfruttamento delle navi e l'indebitamento eccessivo delle singole compagnie di navigazione ostacolavano un risanamento sostenibile. Senza i crediti temporanei e le postergazioni dei crediti dichiarate dalle banche con l'approvazione della Confederazione, le compagnie SCL e SCT sarebbero fallite già prima. Secondo il capo del DEFR sussisteva il rischio che, senza una rapida cessione agli investitori, le compagnie di navigazione interessate si sarebbero probabilmente trovate sull'orlo del fallimento già a inizio dicembre 2016 a causa della crisi di liquidità. I servizi federali coinvolti (SG-DEFR, AFF, UFAE) hanno quindi lavorato intensamente per trovare una soluzione che consentisse di ridurre al minimo le perdite, in collaborazione con i consulenti esterni della Confederazione e d'intesa con la banca finanziatrice UBS e i rappresentanti delle società.

Nell'ottobre 2016, i vari scenari di vendita e liquidazione – fallimento o differimento del fallimento, procedura concordataria giudiziale, sequestro e realizzazione coordinati delle navi in porti selezionati in modo mirato (fire sale), o vendita a trattativa privata – sono stati oggetto di un'approfondita analisi giuridica ed economica. Secondo il DEFR, da questa analisi è emerso che la realizzazione delle otto compagnie di navigazione con una sola nave coinvolte nel quadro di procedure di insolvenza in giurisdizioni diverse era un'operazione molto complessa. Anche se il sequestro e la realizzazione mirati di navi in giurisdizioni come il Canada, i Paesi

⁸² Cfr. rapporto EY del 18 agosto 2015, «Projekt Speed: Planungsplausibilisierung und Handlungsempfehlungen».

⁸³ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 4.

⁸⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 3; verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 20.

⁸⁵ Cfr. decreto del Consiglio federale del 18 dicembre 2015, «Bericht über die Politik zur Sicherstellung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge und die Überprüfung des Instruments der Bürgschaft zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe» (disponibile in ted.).

⁸⁶ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo e il segretario generale del DEFR del 22 novembre 2016, pag. 3 seg.

Bassi o Singapore avrebbero consentito di limitare le incertezze giuridiche, il capo del DEFR ha riferito che secondo gli esperti di diritto marittimo internazionale la complessità sarebbe rimasta elevata. Senza contare che la Svizzera non aveva alcuna esperienza in procedure di insolvenza di questo tipo e che mancava la certezza del diritto, con il rischio altresì che tanti aspetti imponderabili accompagnassero od ostacolassero la realizzazione pratica. Restava inoltre l'incertezza del diritto legata a un concordato all'estero⁸⁷.

Considerata l'imponderabilità anche nella realizzazione pratica, gli esperti legali della Confederazione hanno consigliato di evitare, se possibile, il fallimento. Qualora l'ufficio di revisione avesse denunciato l'indebitamento eccessivo delle compagnie di navigazione SCL e SCT, l'UFAE aveva presentato, a titolo precauzionale, memorie difensive ai giudici competenti per il fallimento. Il differimento del fallimento era altresì fuori questione, poiché il recupero finanziario e il ristabilimento della redditività delle compagnie a lungo termine non erano più realistici (ossia non vi erano prospettive di risanamento). Ed è proprio in caso di fallimento che la Confederazione avrebbe subito le perdite maggiori: le spese procedurali sarebbero state elevate e i prezzi delle navi sarebbero crollati. Secondo i servizi federali coinvolti, neanche la procedura concordataria o il sequestro e la realizzazione coordinati delle navi hanno mai costituito uno scenario praticabile⁸⁸.

Sulla base di questa analisi delle soluzioni disponibili, il DEFR, dopo essersi consultato con l'AFF, ha scelto l'opzione della «vendita a trattativa privata» sotto la direzione dei gruppi SCL e SCT⁸⁹. Questa variante richiedeva tuttavia il consenso e la collaborazione del proprietario, cosa che nella pratica, secondo i servizi federali coinvolti, si è successivamente rivelata la sfida principale dell'operazione⁹⁰. La Confederazione ha partecipato attivamente alle trattative e ha fornito il proprio sostegno per trovare una soluzione orientata principalmente al conseguimento del massimo profitto possibile. Con una vendita a trattativa privata, i servizi federali coinvolti auspicavano di ridurre al minimo le perdite finanziarie per la Confederazione e di evitare danni alla reputazione della Svizzera quale Stato di bandiera. La vendita delle navi d'alto mare era tuttavia un negozio giuridico estremamente complesso e dispendioso in termini di preparazione e transazione, in un contesto internazionale caratterizzato da molte specificità in materia di contratti, personale, finanziamenti, diritto marittimo e immatricolazione delle navi, ognuna delle quali comportava rischi considerevoli. In termini di attuazione, le varianti di vendita a trattativa privata considerate erano tre⁹¹:

⁸⁷ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo del DEFR e il segretario generale del DEFR del 22 novembre 2016, pag. 4.

⁸⁸ Per informazioni dettagliate in merito si veda il messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 23.

⁸⁹ Per vendita a trattativa privata si intende la vendita progressiva di navi sul mercato libero senza interruzione del loro funzionamento, al di fuori di una procedura di insolvenza o di realizzazione del pegno.

⁹⁰ Per maggiori dettagli su questo argomento, si veda il n. 2.9.

⁹¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 33, 41 e 42.

- vendita in blocco di tutte e dodici le navi SCL e SCT;
- vendita delle navi attraverso un mediatore, singolarmente o in più lotti;
- cessione agli investitori, (eventualmente) con la prosecuzione delle fidejussioni della Confederazione.

Durante l'intero processo di vendita (da ottobre 2016 a metà maggio 2017), queste tre opzioni sono state più volte riesaminate e adattate ai cambiamenti rispetto alla situazione iniziale⁹². L'obiettivo era che, per ogni soluzione di vendita, il rischio di perdite fosse inferiore a quello delle altre varianti⁹³. I consulenti economici della Confederazione hanno avuto il compito di esaminare e valutare costantemente le offerte pervenute e le relative aggiunte nonché, da febbraio 2017, di seguire da vicino i mediatori e coordinarne le attività⁹⁴. Fino all'inizio di febbraio 2017, il coordinamento dei mediatori e quindi delle offerte di vendita era avvenuto esclusivamente tramite la holding di SCL (SCL Reederei AG).

Opzione «vendita in blocco»

All'epoca la Confederazione privilegiava chiaramente la vendita in blocco, ossia la vendita dell'intera flotta a un unico acquirente, poiché l'Amministrazione la riteneva la soluzione più semplice, rapida, economica ed efficiente in termini di coordinamento con SCL e SCT per quanto riguarda le trattative, i preparativi per la conclusione dei contratti, il finanziamento della vendita, la firma e la successiva concretizzazione della transazione. L'organizzazione dell'operazione restava tuttavia complessa e rischiosa, poiché problemi di finanziamento o di consegna di ogni singola nave potevano far fallire tutto. Una disposizione speciale dei contratti di compravendita, secondo cui tutti i contratti non ancora eseguiti sarebbero stati considerati «inadempienti» se l'acquirente non avesse adempiuto uno di essi, forniva però a SCL e SCT opzioni di intervento vantaggiose che contribuivano a evitare scelte opportunistiche da parte dell'acquirente. Con questa soluzione si metteva in conto un ricavo complessivo inferiore rispetto alla vendita di singole navi o di lotti di navi più piccoli⁹⁵.

Opzione «vendita di singole navi attraverso mediatori»

Vendite in blocco limitate a due, tre o più navi restavano un'alternativa in caso di fallimento della vendita in blocco. A tal fine⁹⁶, nel dicembre 2016, il proprietario di SCL e SCT ha incaricato diversi mediatori attivi a livello internazionale di sondare il mercato⁹⁷. Le ricerche hanno mostrato che spesso vi era un interesse per più navi dello stesso tipo. Dalla vendita delle navi attraverso mediatori la Confederazione si aspettava i ricavi maggiori rispetto a tutte le altre opzioni. Tuttavia, la transazione di

⁹² Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 18.

⁹³ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 23.4.

⁹⁴ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 2.

⁹⁵ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo del DEFR e il segretario generale del DEFR del 20 novembre 2017, pag. 11.

⁹⁶ Per le navi SCL Toepfer Transport GmbH ad Amburgo e Howe Robinson Partners Ltd. ad Amburgo; per le navi SCT Maersk Broker a Copenhagen.

⁹⁷ Cfr. dichiarazioni del proprietario sul piano di gestione del 2 e 23 dicembre 2016.

vendita si sarebbe rivelata più complessa della vendita in blocco a causa dei diversi acquirenti, il che a sua volta avrebbe comportato costi di gestione più elevati. A ciò si aggiunge il fatto che il rischio di controparte sarebbe stato in parte sconosciuto⁹⁸. Questo tipo di vendita, inoltre, comportava il rischio di non ricevere un'offerta economicamente adeguata per ogni nave, con il risultato che le navi meno buone non sarebbero state vendute o sarebbero state vendute troppo tardi.

A differenza della cessione agli investitori (cfr. paragrafo seguente), la soluzione di mediazione e la vendita in blocco non comportano la prosecuzione delle fideiussioni, il che significa che la Confederazione non si assume più alcun rischio dopo la vendita.

Opzione «cessione agli investitori»

La ricerca di investitori, che era stata elaborata come possibile soluzione subito dopo l'annuncio della difficile situazione di SCL nel giugno 2015, nell'ambito del processo di vendita, è stata mantenuta come scenario alternativo alla vendita in blocco o alle vendite in blocco limitate ad alcune navi tramite mediatori. In linea di principio, con questa soluzione l'ex proprietario verrebbe sostituito e il nuovo investitore dovrebbe investire ingenti somme di denaro per garantire il mantenimento in esercizio. Da ottobre 2016, la Confederazione ha aumentato progressivamente la pressione sul proprietario di SCL e SCT, affinché concludesse una soluzione di cessione agli investitori o avviasse la vendita ordinata delle navi tramite mediatori. Il proprietario si è impegnato a seguire questo approccio, anche in varie dichiarazioni⁹⁹.

Nel caso di una cessione agli investitori, sono state sempre esaminate più opzioni con ricorso parziale alle fideiussioni nonché con o senza buono di recupero o altri modelli di partecipazione ai ricavi futuri¹⁰⁰. Per la Confederazione era chiaro fin dall'inizio che, in linea di principio, il rischio futuro dell'attività avrebbe dovuto essere sostenuto dall'acquirente¹⁰¹. Secondo il DEFR, la soluzione migliore per ridurre i rischi di ulteriori perdite a causa di finanziamenti insufficienti e di una cattiva gestione di SCL/SCT era inizialmente di rilevare le compagnie di navigazione SCL e SCT nell'ambito di un trasferimento delle azioni («share deal») o di una consegna delle singole navi («asset deal») da parte di un investitore o di terzi con – a seconda del prezzo – un buono di recupero o altri modelli di partecipazione ai ricavi futuri. In questo modo, con accordi adeguati e attraverso meccanismi opportuni, la Confederazione avrebbe avuto l'opportunità di beneficiare di un risanamento sostenibile in caso di ripresa del mercato¹⁰².

La SG-DEFR ha supportato e coordinato molti colloqui tra gli investitori e il proprietario su un possibile impegno (si veda il paragrafo seguente). Tali sforzi sono stati portati avanti fino alla firma dei contratti di compravendita, parallelamente

⁹⁸ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo del DEFR e il segretario generale del DEFR del 20 novembre 2017, pag. 11.

⁹⁹ Cfr. anche le dichiarazioni del proprietario sul piano di gestione del 2 e 23 dicembre 2016.

¹⁰⁰ Il buono di recupero è un rapporto giuridico secondo il diritto delle obbligazioni che consente la partecipazione a ricavi futuri (ad es. dall'esercizio o da una vendita).

¹⁰¹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 23.4.

¹⁰² Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 3 aprile 2018, pag. 4.

all'avvio della vendita delle navi tramite mediatori. Per garantire la parità di trattamento degli investitori nonché per strutturare le offerte e trovare una soluzione, sono stati elaborati criteri standard che gli investitori dovevano soddisfare e comprovare per poter essere presi in considerazione nella selezione finale: offerta, prova dell'identità degli investitori, modalità e prove di finanziamento, piano di transazione (calendario/tappe) e approvazioni richieste¹⁰³. Con l'accordo del proprietario e del rappresentante legale delle compagnie di navigazione SCL e SCT, il DEFR ha chiesto direttamente alle società armatrici con sede in Svizzera se intendevano investire¹⁰⁴. A tal fine, già a fine maggio 2016 si è tenuta una riunione congiunta di tutte le società armatrici svizzere¹⁰⁵. Il mantenimento in esercizio delle navi battenti bandiera svizzera sarebbe stato predeterminato dalle fideiussioni. Secondo le disposizioni in materia di nazionalità dell'ordinanza sulla navigazione marittima (RS 747.301), due terzi dei membri della direzione e tre quarti dei soci devono essere cittadini svizzeri (art. 5a–5c).

In totale cinque investitori hanno avuto colloqui approfonditi con la Confederazione e le compagnie di navigazione SCL/SCT¹⁰⁶. Il 3 ottobre 2016, il proprietario di SCL e SCT ha sollevato la questione di un investitore straniero A¹⁰⁷. Per valutare l'offerta, la Confederazione ha chiesto a SCL/SCT di fornire ulteriori informazioni sull'integrità di A e sulla serietà della proposta, informazioni che però non sono mai state presentate¹⁰⁸. Stando ai risultati di accertamenti approfonditi condotti a livello interno dalla Confederazione, era chiaro che questa soluzione era uno scenario irrealistico.

Il primo colloquio con l'investitore svizzero B è avvenuto il 19 ottobre 2016. Gli esperti federali coinvolti hanno giudicato l'offerta complessivamente insoddisfacente dal punto di vista economico e non competitiva rispetto ad altri scenari.

I colloqui con l'investitore svizzero C sono iniziati il 24 ottobre 2016. Ne è emerso che le offerte di C erano inaffidabili e mancavano di un chiaro ordine di grandezza in termini finanziari che ne consentisse la realizzazione in un periodo di tempo prevedibile e con un rischio accettabile per la Confederazione.

Il primo incontro con l'investitore straniero D si è tenuto il 10 gennaio 2017. Considerata la sua struttura, l'offerta di D era la soluzione più complessa e secondo gli esperti della Confederazione economicamente non realistica.

¹⁰³ Cfr. lettera standard di SCL/SCT agli investitori interessati: «Binding offer for SCL and SCT vessels».

¹⁰⁴ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 7.

¹⁰⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 22.2.

¹⁰⁶ Le osservazioni sui colloqui con i potenziali investitori si basano in ampia misura sulle informazioni contenute nel rapporto supplementare del DEFR del 15 gennaio 2019 all'attenzione della DelFin, pagg. 2–9.

¹⁰⁷ Per garantire il segreto commerciale, la DelFin ha reso anonimi i dati sui potenziali investitori nelle informazioni sintetiche di seguito riportate.

¹⁰⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 17.

Infine, il 12 gennaio 2017, il proprietario di SCL e SCT ha portato in campo l'investitore straniero E, il quale non ha però mai presentato un'offerta scritta¹⁰⁹.

Alla fine, nonostante tutti gli sforzi compiuti, non è stato possibile arrivare a una cessione agli investitori che garantisse il mantenimento in esercizio delle compagnie di navigazione in modo economicamente sostenibile fino alla fase di negoziazione finale. È emerso che gli investitori erano interessati solo se le fideiussioni solidali dello Stato svizzero fossero state mantenute o se la Confederazione avesse fornito finanziamenti sostenibili alle società ricorrendo in parte alle fideiussioni. Gli investitori non erano disposti ad assumersi personalmente i rischi derivanti dall'acquisizione delle navi. Tutti hanno chiesto garanzie alla Confederazione (niente nuovi debiti e processi), la quale però, per motivi di rischio, non ha voluto fornirle. I potenziali ricavi contabili derivanti dalle cessioni agli investitori esaminate dalla Confederazione erano al massimo del 15 per cento superiori alle offerte dei mediatori, fermo restando che, secondo i consulenti della Confederazione, l'offerta più elevata si basava su uno scenario economicamente irrealistico. Le offerte erano spesso complesse nella strutturazione delle transazioni e nel complesso gravate da numerose incertezze aggiuntive o fattori negativi. La Confederazione avrebbe comunque dovuto sostenere un rischio per un massimo di dieci anni (in misura ridotta rispetto a SCL/SCT) e avrebbe dovuto fornire un significativo lavoro di monitoraggio per un periodo di tempo indefinito, il che, rispetto a una vendita, avrebbe aumentato il danno subito. Inoltre, la Confederazione temeva di restare praticamente a mani vuote, perché i buoni di recupero le avrebbero permesso solo in misura limitata di beneficiare degli sviluppi economici positivi del mercato e di ottenere prezzi migliori per le navi¹¹⁰.

Altre opzioni

I servizi federali coinvolti hanno ritenuto inopportuna la possibilità che la Confederazione rilevasse i mutui dalle banche (senza il previo ricorso alla fideiussione da parte della banca), diventando così lei stessa creditrice delle compagnie di navigazione. Secondo la valutazione della Confederazione, non sussisteva alcuna base giuridica per un tale «ritiro» delle fideiussioni e il conseguente subentro della Confederazione quale creditrice, pur mantenendo in esercizio le società in parallelo¹¹¹. Non è prevista la possibilità per la Confederazione di finanziare direttamente le attività mediante crediti – essa può solo concedere fideiussioni o, dal 1° giugno 2017, garanzie¹¹². Rilevando i mutui non si sarebbe neppure creato un margine di manovra supplementare, poiché le opzioni per la Confederazione sarebbero rimaste le stesse¹¹³.

Su richiesta della DelFin, la Confederazione ha esaminato le possibilità giuridiche di un aiuto finanziario diretto da parte sua alle compagnie di navigazione in difficoltà finanziarie. I servizi federali coinvolti sono giunti alla conclusione che non esiste alcuna base giuridica che consenta alla Confederazione di concedere un mutuo alle

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 9.

¹¹¹ Cfr. audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 2.

¹¹² Cfr. audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 3.

¹¹³ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 18.

società armatrici svizzere che gestiscono navi d'alto mare, ad esempio come aiuto temporaneo per garantire il mantenimento in esercizio¹¹⁴. In virtù dell'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44), la Confederazione può concedere fideiussioni solo alle banche mutuanti. Come garanzia, la Confederazione fa in modo che l'armatore le conceda un diritto di pegno di primo grado sulla nave. La soluzione andava quindi trovata direttamente con le banche¹¹⁵.

Stando ai servizi federali coinvolti, il ritiro anticipato dalle fideiussioni solidali era fuori discussione. Le fideiussioni vanno onorate oppure restano in vigore («tertium non datur»)¹¹⁶. La risoluzione anticipata delle fideiussioni è possibile solo se le compagnie di navigazione rimborsano anticipatamente i mutui o se le banche finanziatrici esercitano il loro diritto di porre fine ai mutui e di ricorrere alle fideiussioni. Mentre la prima variante non era economicamente realistica, la seconda, senza una preparazione mirata, era in contraddizione con gli interessi finanziari della Confederazione¹¹⁷. Il 21 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di non rinnovare il credito quadro mediante fideiussioni, poiché non ve ne era più la necessità¹¹⁸. Inoltre, sono state adottate misure di riduzione al minimo dei rischi con le compagnie di navigazione esistenti, ad esempio modificando i meccanismi di rimborso e introducendo il cosiddetto sistema di ritenuta alla fonte («pay as you earn»)¹¹⁹.

2.2.2 Valutazione

I rappresentanti federali sono stati fortemente sollecitati sin dall'inizio del processo di vendita. Per determinare lo scenario ottimale, le varie opzioni sono state esaminate in modo esauriente. Per la DelFin, la scelta dell'opzione «vendita a trattativa privata» è comprensibile e opportuna per la Confederazione¹²⁰. Il ricorso controllato alle fideiussioni solidali ha certamente comportato costi elevati per la Confederazione, ma questi erano quantificabili e inoltre si escludeva il rischio di costi consequenziali, difficili da determinare con precisione. Considerata la complessità, la vendita a trattativa privata con particolare attenzione alla soluzione della vendita in blocco era la strategia di gestione economicamente più vantaggiosa. Inoltre, questa soluzione consentiva alla Confederazione di liberarsi rapidamente degli obblighi finanziari nei confronti di SCL e SCT, che comportavano disavanzi molto elevati ogni mese. L'enorme lavoro svolto dai servizi federali coinvolti ha consentito di limitare i danni¹²¹.

¹¹⁴ Cfr. lettera del segretario generale del DEFR alla DelFin del 28 giugno 2016.

¹¹⁵ Per il ruolo delle banche, si vedano le informazioni di cui al n. 2.6.

¹¹⁶ Cfr. audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 2.

¹¹⁷ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 18.

¹¹⁸ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 21 gennaio 2016.

¹¹⁹ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 22.1.

¹²⁰ Per quanto concerne la struttura vera e propria dei contratti, si veda il n. 2.5.

¹²¹ Secondo le stime del DEFR, si è riusciti a ridurre le perdite di circa 50 milioni di franchi (cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR del 19 novembre 2018, pag. 2).

Se fosse stata scelta la cessione agli investitori, le fidejussioni solidali avrebbero dovuto essere mantenute per altri cinque o dieci anni, a seconda dell'offerta e il rischio associato (andamento del mercato, andamento del valore delle navi, difetti, pirateria ecc.) sarebbe quindi rimasto. Gli investitori, inoltre, avrebbero rilevato le navi solo a mutui inferiori. Siccome la Confederazione, in qualità di garante, avrebbe continuato a sostenere i rischi, le offerte avrebbero dovuto essere nettamente più elevate rispetto a una soluzione di mediazione per poter essere prese in considerazione. La DelFin rileva che le cessioni agli investitori, soluzione inizialmente auspicata ed esaminata, alla fine si sono rivelate poco interessanti e non competitive.

La DelFin comprende i motivi per cui la Confederazione non poteva sostituire le banche mutuanti nel caso della flotta SCL e SCT. Sebbene il sistema politico svizzero consenta in linea di principio eventuali modifiche legislative ad hoc durante la gestione di una crisi¹²², la loro attuazione è difficile.

Un processo di vendita ordinato presuppone che gli accordi necessari e ogni tappa fondamentale della transazione tra la compagnia di navigazione, la banca finanziaria e i servizi federali competenti, con il coinvolgimento di esperti esterni, avvengano in tempo utile. Il processo sarebbe così gestito in modo più efficiente, con uno sfruttamento sistematico delle conoscenze già acquisite.

Qualora altre compagnie di navigazione dovessero trovarsi in difficoltà finanziarie, la DelFin non esclude che il danno finanziario per la Confederazione possa essere inferiore in caso di fallimento o di altre soluzioni, ad esempio una società subentrante, rispetto a quello derivante da una vendita a trattativa privata ordinata. Tuttavia, la collaborazione incondizionata dei rispettivi proprietari e dirigenti è un presupposto indispensabile per l'avvio ordinato di una procedura fallimentare. La DelFin invita il Consiglio federale a esaminare in che misura, attraverso il fallimento o altre opzioni, si potrebbe conseguire un risultato migliore per tutte le parti coinvolte di quello risultante dalla vendita a trattativa privata.

Raccomandazione 2 Elaborazione di una chiara strategia di gestione prima dello scoppio di una crisi di liquidità

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale, in collaborazione con gli organi societari e i proprietari nonché sulla base delle esperienze maturate nell'ambito della liquidazione delle compagnie di navigazione SCL e SCT, a elaborare una chiara strategia di gestione comprensiva delle tappe fondamentali. Nello specifico occorre esaminare in che misura altre soluzioni, come il fallimento o una moratoria concordataria (eventualmente con una società subentrante), possano in alternativa ridurre le perdite della Confederazione o eliminare i danni.

¹²² In questo contesto, la DelFin fa riferimento in particolare al salvataggio di UBS da parte della Confederazione e della Banca nazionale svizzera (BNS) nel 2008 e alla creazione della relativa base giuridica in virtù della clausola generale di polizia della Costituzione federale (cfr. ordinanza del 15 ottobre 2008 sulla ricapitalizzazione di UBS SA; RS 611.055).

2.3 Criteri per l'esame delle offerte pervenute

2.3.1 Fatti

Con il supporto dei suoi consulenti esterni, la SG-DEFR ha seguito i vari colloqui con gli investitori e i potenziali acquirenti o i loro mediatori. Durante tutto il processo di selezione, la Confederazione ha cercato di creare condizioni concorrenziali per permettere la partecipazione degli offerenti più vari. Per strutturare le offerte pervenute e garantire la parità di trattamento dei potenziali acquirenti nonché per consentire la massima comparabilità possibile, la SG-DEFR ha elaborato criteri di valutazione standard con il sostegno degli esperti esterni. In questo contesto è stata data priorità assoluta alla riduzione al minimo dei danni per la Confederazione. L'AFF è intervenuta attivamente in questo processo e anche l'UFAE è stato coinvolto (cfr. n. 2.6). La definizione dei criteri e la loro ponderazione sono state discusse durante le riunioni congiunte di tutte le parti coinvolte (SG-DEFR, AFF, UFAE, consulenti esterni) e decise di comune accordo¹²³. Secondo quanto dichiarato dalle persone sentite dalla DelFin, il proprietario di SCL e SCT non ha influito sulla scelta dei criteri di valutazione o comunque non vi sono indizi che facciano presupporre una sua influenza. Fino alla conclusione del contratto, il proprietario si è riservato il diritto di presentare una soluzione migliore di quella auspicata dalla Confederazione¹²⁴. Nel corso della sua audizione davanti alla DelFin, il legale della società ha confermato che i rappresentanti delle società non hanno avuto alcuna influenza sui criteri di valutazione. Per contro, hanno avuto modo di esprimersi in merito alla classificazione delle varie offerte¹²⁵.

Per la valutazione delle offerte da parte della Confederazione¹²⁶, sono stati definiti i quattro criteri principali riportati qui di seguito.

- **Prezzo:** i fattori determinanti sono stati l'importo assoluto delle offerte in dollari per ogni nave, al netto di eventuali costi di mediazione per ridurre al minimo le perdite (ricavo netto) e il carattere più o meno vincolante dei prezzi di acquisto offerti.
- **Entità dell'offerta:** per la Confederazione era determinante il numero di navi che un potenziale acquirente era disposto a rilevare: quanto più ampia era l'offerta (numero di navi), tanto più ordinata e meglio pianificabile era la gestione dell'intera flotta.
- **Affidabilità dell'acquirente interessato:** sulla base dell'esperienza degli esperti federali del mercato della navigazione d'alto mare e delle dichiarazioni dei mediatori, si è valutato il grado di probabilità con cui un potenziale

¹²³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 2.

¹²⁴ Cfr. in particolare verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 3; verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 4; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 4; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 4 seg.

¹²⁵ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 15.

¹²⁶ Cfr. lettera PwC alla SG-DEFR del 18 maggio 2018, pag. 2.

acquirente volesse realmente concludere l'acquisto e la sua disponibilità dei mezzi finanziari corrispondenti. In effetti, molte vendite di navi sono fallite perché il potenziale acquirente non è stato in grado di comprovare risorse finanziarie sufficienti o ha ritirato l'offerta all'ultimo momento. Nel mercato della navigazione d'alto mare, il rischio di controparte è generalmente elevato.

- **Velocità della transazione di vendita:** a causa della pessima situazione finanziaria delle compagnie di navigazione SCL e SCT, ogni mese era necessaria un'iniezione di liquidità per un milione di dollari circa, il che, nell'ottica di riduzione al minimo dei danni, richiedeva un'azione rapida per la Confederazione.

L'obiettivo era quindi non solo di vendere ogni nave al miglior prezzo possibile, ma anche di trovare una soluzione adeguata per la Confederazione riguardo all'intera transazione. Per la Confederazione l'aspetto centrale era quindi la velocità della transazione. Le perdite finanziarie mensili, in parte anche milionarie, in particolare della flotta SCL, non consentivano alcuna dilazione, tanto più che segnalazioni di danni si aggiungevano alle perdite di esercizio quasi ogni mese, con riparazioni lunghe e costose, e che durante tale periodo i ricavi erano molto bassi o nulli¹²⁷.

Vari potenziali acquirenti e investitori hanno manifestato il loro interesse per le navi SCL e SCT. Tuttavia, le vendite e le acquisizioni delle navi erano strutturate in modo molto diverso e differivano in punti essenziali. Secondo la valutazione dei consulenti economici della Confederazione, non tutte le offerte di acquisto presentate erano credibili¹²⁸. A fini di comparabilità, le offerte pervenute sono state messe a confronto in una tabella. Oltre ai principali criteri di valutazione di cui sopra, nella matrice decisionale sono stati integrati altri criteri: perdita totale per la Confederazione, complessità della soluzione, prosecuzione delle fidejussioni solidali, lavoro di monitoraggio della Confederazione, finanziamento temporaneo supplementare da parte delle banche e, indirettamente, della Confederazione¹²⁹. Durante ogni fase del processo di selezione sono stati applicati gli stessi criteri per tutte e tre le opzioni di vendita (vendita in blocco, mediatori, investitori). In questo senso, andava presentata un'offerta separata per ogni singola nave anche nel caso di una vendita in blocco. Secondo i rappresentanti della Confederazione, ciò ha permesso di garantire la comparabilità delle offerte¹³⁰.

Tutte le offerte pervenute sono state esaminate e valutate uniformemente sulla base dei criteri definiti e poi discusse nel team di progetto (SG-DEFR, AFF, UFAE, consulenti esterni) e con le compagnie SCL/SCT. Tuttavia, per quanto a conoscenza della DelFin, i singoli criteri non sono stati formalmente ponderati. Secondo le dichiarazioni delle parti coinvolte, nel corso del processo di selezione non sono state apportate modifiche significative ai criteri o al modo in cui venivano valutati. Alcuni criteri sono stati affinati in occasione dell'analisi delle nuove offerte presentate, ma

¹²⁷ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 3 aprile 2018, n. 2.

¹²⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 4.

¹²⁹ Cfr. confronto delle opzioni d'intervento per le navi SCL e SCT dell'AFF dell'8 agosto 2017.

¹³⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 3 seg.

solo per garantire la comparabilità delle offerte durante l'intero processo di selezione¹³¹.

Alcuni potenziali acquirenti hanno presentato offerte d'acquisto ritenute inaffidabili dalla Confederazione e alla fine non hanno presentato alcuna offerta formale. L'offerta dell'investitore A (cfr. n. 2.2), ad esempio, non era abbastanza dettagliata, ma nonostante i numerosi solleciti dei rappresentanti federali, le informazioni richieste non sono state presentate nemmeno in un secondo momento, motivo per cui l'investitore non è stato considerato nella selezione ristretta. Ad altre offerte di acquisto non è stato dato seguito per mancanza di credibilità; inoltre, non tutti i potenziali acquirenti hanno potuto ispezionare le navi. A complicare la situazione vi era il fatto che le navi erano in esercizio e quindi viaggiavano per mare in tutto il mondo.

Le offerte sono state classificate sulla base dei criteri e il processo è stato portato avanti con quelle più attendibili. A livello di tempistica, si è costantemente verificato se il momento della vendita fosse anche compatibile con la procedura parlamentare per la deliberazione di un credito aggiuntivo.

Le diverse offerte sono state valutate nel corso di riunioni congiunte dei servizi federali interessati, nel corso delle quali sono stati coinvolti i consulenti economici e giuridici nonché i rappresentanti di SCL e SCT (rappresentante legale, in alcuni casi CEO e proprietario)¹³². I criteri hanno dovuto essere ponderati reciprocamente per tenere conto dei conflitti di obiettivi: in tutti i casi, ad esempio, ricavi più elevati (strategia della riduzione al minimo dei danni) non avrebbero ridotto gli elevati rischi per la Confederazione (prosecuzione delle fidejussioni)¹³³. Nel complesso, vi sono state notevoli differenze tra le offerte, al punto che la durata dell'intera operazione variava da due mesi a dieci anni. Altresì considerevoli sono state le differenze nella valutazione del lavoro di monitoraggio e della complessità della soluzione.

Se i prezzi d'offerta fossero stati l'unico criterio per la decisione di vendita, l'offerta che alla fine ha ottenuto l'aggiudicazione (quella della canadese Groupe Mach) non sarebbe stata la soluzione migliore secondo Confederazione (cfr. tabella 4). Anche se, nel complesso, le vendite individuali delle navi o le acquisizioni da parte degli investitori avrebbero potuto generare entrate maggiori, ciò avrebbe comportato una durata della transazione più lunga e maggiori spese di monitoraggio per la Confederazione. Nella ponderazione degli interessi, il fattore prezzo è stato messo in rapporto non solo con la velocità della transazione, ma anche con la struttura delle condizioni contrattuali per la Confederazione (ad es. prosecuzione delle fidejussioni).

Mach ha presentato l'unica offerta di acquisto in blocco dell'intera flotta con relativa transazione breve e relativamente efficace. Poiché non ci sono state altre offerte di acquisto in blocco, per la Confederazione era importante che, nel processo di media-

¹³¹ Cfr. in particolare rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 21 febbraio 2019, pag. 1; verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2019, pag. 3; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 4 seg.; verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 4.

¹³² Cfr. note della SG-DEFR sulle riunioni congiunte tra il 3 ottobre 2016 e il 15 maggio 2017.

¹³³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 5.

zione, fosse disponibile il maggior numero possibile di offerte interessanti e sicure in termini di prezzo da parte di acquirenti affidabili e possibilmente per tutte le navi, in modo da disporre di una buona base decisionale per valutare l'attrattiva dell'offerta in blocco di Mach a fini di massimizzazione dell'offerta. Secondo gli esperti esterni, sono stati compiuti notevoli sforzi per ampliare al massimo la gamma delle offerte finali al momento della decisione relativa all'offerta in blocco¹³⁴.

Tabella 4

Matrice decisionale della Confederazione per offerte di acquisto vincolanti¹³⁵

	Celine, Sabina	Akwaba, Andisa, Anita	Bern, Basilea, Léman	Matterhorn, Monte Rosa	Breithorn, Stockhorn	Flotta		
	Tango Ship.	Acquirente A	Acquirente B	Acquirente C	Acquirente D	Acquirente E	Acquirente F	Groupe Mach
Prezzo	4	3	3	2	2	4	4	3
Entità dell'offerta	3	3	3	3	2	3	3	4
Affidabilità dell'acquirente	3	2 → 1	2	2	3	3	2	3
Velocità	4	2	2	2	1	3	1	2
	14	10 → 9	10	9	8	13	10	12

Fonte: presentazione del DEFR del 20.11.2017, pag. 22; le cifre riflettono la valutazione su una scala da 1 (debole) a 4 (molto buono).

Per valutare meglio le offerte, la Confederazione ha inoltre fatto stimare il valore di rottamazione sulla base del prezzo dell'acciaio per gli otto cargo del gruppo SCL¹³⁶, tutti in cattive condizioni. Tale valore variava da 10 a 12 milioni di franchi per i cargo nel loro insieme. La vendita delle navi SCL ha generato ricavi nettamente superiori, pari a 22,6 milioni di franchi. Grazie alle buone condizioni delle navi cisterna di SCT, l'eventualità della rottamazione è stata scartata e i relativi valori non sono stati quindi rilevati¹³⁷.

¹³⁴ Cfr. lettera PwC alla SG-DEFR del 18.05.2018, pag. 2.

¹³⁵ Le informazioni sui potenziali acquirenti sono state rese anonime a tutela del segreto commerciale.

¹³⁶ In occasione della sua audizione davanti alla DelFin, il proprietario ha spiegato che le pessime condizioni delle navi erano da ricondurre alla mancanza di manutenzione, dovuta a sua volta ai problemi di liquidità delle compagnie; cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 7.

¹³⁷ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 20.

2.3.2 Valutazione

Tutti i rappresentanti federali ed esterni coinvolti nel processo di selezione hanno dichiarato alla DelFin che i criteri scelti all'epoca in base alle conoscenze della situazione iniziale si sono dimostrati giustificabili e validi anche a posteriori.

La DelFin rileva che il mercato della navigazione d'alto mare è caratterizzato da un elevato grado di complessità: è composto da una moltitudine di attori tra i quali le voci circolano velocemente; potenziali nuovi acquirenti si manifestano costantemente e capita che offerte già presentate vengano ritirate senza preavviso; i prezzi offerti vengono rivisti al ribasso dopo le ispezioni delle navi. Inoltre, l'onere necessario fino alla presentazione di un'offerta definitiva è molto importante, anche perché deve essere fornita una grande quantità di dati sulle condizioni e sul noleggio delle navi ed è necessario ispezionare tali navi, che per la maggior parte del tempo viaggiano in alto mare. Questa complessità ha rappresentato una sfida particolare per l'Amministrazione federale riguardo alla valutazione delle offerte e ha richiesto un grande sforzo per poter effettuare un confronto serio e obiettivo tra le varie offerte.

Per la DelFin è fuor di dubbio che, considerate le informazioni disponibili nel 2016 e la difficile situazione in termini di liquidità delle compagnie di navigazione SCL e SCT, vi fosse un'urgente necessità di intervento, dato che non era prevedibile un miglioramento della situazione. Questa circostanza ha avuto una grande influenza sulla definizione dei criteri di valutazione delle offerte. I rappresentanti federali sono giunti alla conclusione che una vendita in blocco avrebbe potuto essere attuata molto più rapidamente rispetto alla vendita delle singole navi tramite mediatori o all'acquisizione tramite investitori; questo aspetto, considerato l'assorbimento di liquidità di SCL e SCT all'epoca – fino a un milione di dollari al mese – ha rappresentato un elemento determinante ai fini decisionali¹³⁸. La DelFin ritiene quindi comprensibile che la velocità della transazione sia di fatto diventata il criterio di vendita decisivo. Protrarre per anni questa situazione, in cui la Confederazione avrebbe dovuto sostenere indirettamente le compagnie di navigazione con crediti d'esercizio elevati, sarebbe stato difficilmente giustificabile verso la politica e l'opinione pubblica.

La DelFin osserva che, oltre ai criteri di valutazione applicati, se ne sarebbero potuti utilizzare altri, ad esempio la possibilità di far valere i diritti di responsabilità in una fase successiva (anche se una valutazione del genere è difficile e, per mancanza di informazioni, capita che non possa essere fatta al momento della vendita ma solo in una fase successiva) oppure l'entità dell'ispezione delle navi da parte degli offerenti o del rischio di riduzione del prezzo nel corso della consegna delle navi.

L'analisi del processo di vendita della flotta SCL e SCT condotta dalla DelFin non ha evidenziato alcun indizio che lasciasse supporre successive modifiche della base di valutazione nel corso del processo. Dalle audizioni e dalle informazioni acquisite non risulta che le offerte pervenute non siano state esaminate in modo uniforme.

¹³⁸ Cfr. i crediti temporanei di UBS garantiti dalla Confederazione tra il 27 ottobre 2016 e il 18 aprile 2017 per un totale di 5 milioni di franchi; verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 2; verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 15.

Inoltre, secondo le conclusioni della DelFin, i rappresentanti delle società non hanno avuto un'influenza diretta sull'elaborazione dei criteri di valutazione.

Nel caso di una futura vendita, la DelFin ritiene che il proprietario, la Confederazione e i consulenti esterni debbano rivalutare congiuntamente i criteri in base alla situazione specifica, poiché sarebbe rischioso applicare tali e quali i criteri definiti per la vendita della flotta SCL e SCT. Se, ad esempio, la situazione di liquidità fosse migliore, la Confederazione e la compagnia di navigazione avrebbero più tempo per trovare una soluzione che riduca al minimo i danni e tutta la transazione potrebbe essere pianificata meglio. Il criterio della velocità potrebbe quindi diventare molto meno importante a seconda della situazione specifica. Ciò nonostante, l'esperienza acquisita con la vendita della flotta SCL e SCT è molto preziosa. Per questo va elaborata con la massima accuratezza, nel caso in cui la Confederazione si trovi ad affrontare casi simili in futuro.

La DelFin osserva che l'allestimento di un catalogo di criteri e la ponderazione dei singoli criteri nell'interesse della Confederazione in qualità di garante non sono una scienza esatta. La decisione di vendere a un potenziale acquirente è di grandissima importanza finanziaria e politica per la Confederazione e non può essere presa solo sulla base della somma dei valori risultanti da un catalogo di criteri. In situazioni di genere occorre piuttosto tenere conto anche del pacchetto nel suo insieme, compresi i fattori difficili da quantificare. Secondo il parere della DelFin, in un processo di selezione del genere è fondamentale che l'attenzione rimanga focalizzata sul rispetto dell'obiettivo primario della riduzione al minimo dei danni.

Raccomandazione 3 Elaborazione di criteri di valutazione trasparenti

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di avvalersi dell'esperienza maturata con la vendita della flotta SCL e SCT e, in caso di vendite di navi, di fissare in particolare criteri per la valutazione delle offerte pervenute nonché per la loro ponderazione e per il processo di selezione.

2.4 Offerte e prezzi di vendita

2.4.1 Fatti

Vendita delle navi SCL e SCT a Groupe Mach e Tango Shipping

Gli sforzi profusi da SCL e SCT per la vendita, con il sostegno dell'Amministrazione federale e dei suoi consulenti, erano contemporaneamente finalizzati alla vendita in blocco della flotta e a trovare investitori e acquirenti attraverso i mediatori¹³⁹. L'evoluzione delle offerte di acquisto tra gennaio e maggio 2017 è ricapitolata nella tabella 5, dove si distingue tra offerte vincolanti con Memorandum of Agreement (MoA) in fase di elaborazione (in grassetto) e offerte non vincolanti con indicazione del prezzo.

¹³⁹ Cfr. n. 2.2.

Tabella 5

Evoluzione delle offerte di acquisto nel corso del tempo¹⁴⁰

	2017					
	gennaio	febbraio	marzo	aprile	8 maggio	15 maggio
Celine, Sabina	3.0 (Tango) 2.75 (G)	3.5 (Tango) 3.1 (G)	3.7 (H) 3.5 (Tango) 3.4 (G)	3.7 (H) 3.5 (Tango) 3.4 (G)	3.75 (A) 3.5 (Tango)	4.0 (Tango) 3.75 (A)
Akwaba, Andisa, Anita	N/A	12.0 (B)	12.0 (B) 9-10 (I)	12.0 (B) 9-10 (I)	11.7 (B)	11.7 (B)
Basilea, Bern, Léman	12.5 (J)	12.5 (J) 7.6 (D, 2 navi)	12.5 (J) 7.6 (D, 2 navi) 4.0 (K, 1 nave)	7.6 (D, 2 navi) 6.3 (L, 2 nave)	7.6 (D, 2 navo)	9.0 (B) 7.6 (D, 2 navi)
Matterhorn, Monte Rosa	26.0-28.0 (M)	28.0 (E) 26.0-28.0 (M)	28.0 (E) 26.0-28.0 (M)	28.0 (E) 26.0-28.0 (M)	28.0 (E)	28.0 (E)
Breithorn, Stockhorn	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	23.3 (F)
Flotta	N/A	N/A	70.0 (Mach)	70.0 (Mach)	70.0 (Mach)	70.0 (Mach)

Fonte: offerte pervenute tra il 16.1 e il 10.5.2017; dati in milioni di dollari

A metà maggio 2017, la vendita a Mach era sul punto di essere finalizzata per un importo di 70 milioni di dollari. Allo stesso tempo, anche diverse vendite preparate tramite mediatori erano pronte per essere concluse, nell'ottica di avere un piano B in caso di fallimento della vendita in blocco a Groupe Mach. Entrambe le procedure sono state coordinate per settimane per convincere il proprietario di SCL/SCT a vendere e contemporaneamente per rispettare le scadenze parlamentari per l'approvazione di un credito aggiuntivo nella sessione estiva del 2017¹⁴¹.

Siccome la prevista conclusione della vendita con Mach subiva ritardi nella fase finale, il 15 maggio 2017 le navi MV Sabina e MV Celine sono state vendute alla società armatrice turca Tango Shipping and Trading Ltd (di seguito «Tango») tramite il mediatore Toepfer. Allo stesso tempo, Mach è stata avvertita che altre navi sarebbero state vendute (tramite mediatore) se i termini fissati per la conclusione del contratto non fossero stati nuovamente rispettati. La vendita delle due navi cisterna SCT Monte Rosa e SCT Matterhorn alla società armatrice E tramite il mediatore Maersk e la vendita delle tre navi cargo SCL Akwaba, SCL Andisa e SCL Anita alla società armatrice B tramite il mediatore Howe Robinson erano praticamente pronte per essere firmate. Secondo i rappresentanti della Confederazione, tuttavia, entrambe le soluzioni avrebbero comportato notevoli svantaggi per la Confederazione. In particolare, ciò avrebbe aumentato il rischio di fallimento della vendita in blocco a

¹⁴⁰ A tutela del segreto commerciale, i dati sui potenziali acquirenti sono resi anonimi. Ogni lettera designa un potenziale acquirente e ognuno di questi è rappresentato dalla stessa lettera utilizzata anche nella tabella 4 del n. 2.3.

¹⁴¹ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 3 aprile 2018, pag. 5.

Mach e SCL e SCT non sarebbero state in grado di gestire contemporaneamente la consegna di diverse navi a Tango, agli armatori E e B, e a Mach¹⁴².

In questo contesto, i rappresentanti federali e gli esperti coinvolti hanno accolto con favore la decisione di Mach, comunicata la sera del 15 maggio 2017, di approvare l'acquisto in blocco del resto della flotta e di poter firmare il 17 maggio i relativi contratti per le dieci navi (i sei cargo SCL Andisa, Anita, Akwaba, Bern, Basilea e Léman e le quattro navi cisterna SCT Matterhorn, Monte Rosa, Breithorn e Stocckhorn) con Mach. Le condizioni per la conclusione della transazione e la firma dei contratti subito dopo erano il ricevimento di un acconto del dieci per cento da parte di Mach come pure la prova della solidità finanziaria della sua banca per l'intero importo pattuito. Non appena Mach ha confermato l'acquisto in blocco delle restanti navi SCL e SCT il 15 maggio 2017, il DEFR ha inviato agli altri dipartimenti la bozza del messaggio concernente il credito aggiuntivo per onorare le fidejussioni solidali per le navi d'alto mare battenti bandiera svizzera. Il 16 maggio 2017 il Consiglio federale ha approvato per corrispondenza il messaggio all'attenzione del Parlamento e, già il 18 e 19 maggio 2017, le Commissioni delle finanze delle Camere federali hanno esaminato in via preliminare il credito aggiuntivo richiesto dal Consiglio federale. Fino alla firma del contratto di compravendita il 17 maggio 2017, i rappresentanti federali non erano certi che il proprietario avrebbe effettivamente accettato la vendita delle sue navi¹⁴³, ma sono giunti alla conclusione che era nell'interesse della Confederazione portare a termine il processo. Gli eventi chiave dettagliati nel periodo cruciale tra il 10 e il 19 maggio 2017 sono riassunti nella tabella 6.

Tabella 6

Tempistiche della conclusione delle trattative di vendita nel maggio 2017

-
- | | |
|---------|---|
| Mer. 10 | – Comunicazione a Mach delle trattative di ulteriori MoA con altri acquirenti
– Scambio dei MoA con l'acquirente B per Akwaba, Andisa, Léman (senza firma) |
| Gio. 11 | – Conferma dell'offerta più alta di Tango per Celine/Sabina
– Scambio dei MoA con Tango per definire la modalità di consegna |
| Ven. 12 | – Conferma dell'offerta finale dell'acquirente E per Matterhorn e Monte Rosa
– Finalizzazione del MoA con Tango |
| Sab. 13 | – Informazione a Mach: ultimo termine per interrompere la prevista vendita di Celine/Sabina a Tango lunedì 15.5.2017 |
| Dom. 14 | – Mandato per la preparazione della firma dei contratti di compravendita di Celine/Sabina il 15.5.2017 |

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 8.

-
- Lun. 15 – Riunione dei rappresentanti federali per discutere le offerte secondo la tabella «Evoluzione delle offerte di acquisto nel corso del tempo»
- Firma dei contratti di compravendita con Tango per Celine/Sabina
 - Comunicazione a Mach della possibile vendita di altre navi
 - Approvazione di Mach della transazione in blocco
 - Messaggio concernente il credito aggiuntivo discusso per circolazione all'interno del Consiglio federale
- Mar. 16 – Adozione del messaggio concernente il credito aggiuntivo da parte del Consiglio federale
- Mer. 17 – Firma di contratti di compravendita con Mach per 10 navi
- Comunicazione della vendita in blocco agli altri acquirenti
- Gio. 18 – Conferma dell'acconto del 10 per cento da parte di Mach
- Esame preliminare del messaggio concernente il credito aggiuntivo da parte della CdF-N
- Ven. 19 – Esame preliminare del messaggio concernente il credito aggiuntivo da parte della CdF-S
-

Fonte: presentazione del DEFR per la DelFin del 20.11.2017, pag. 20

Stime prospettiche e retrospettive dei valori delle navi SCL e SCT

Quando, nell'autunno 2016, la crisi si stava aggravando e alla Confederazione erano giunte ripetutamente informazioni sulla scarsa manutenzione delle navi, il DEFR aveva bisogno di indicazioni sicure sulle condizioni e sul potenziale valore residuo delle navi SCL e SCT in vista delle future trattative con potenziali investitori e acquirenti. La SG-DEFR ha pertanto incaricato le società di consulenza Weselmann e Winkelmann di Amburgo, specializzate nel settore della navigazione, di valutare il valore intrinseco delle navi basandosi sui criteri di età, condizioni tecniche, qualità della manutenzione, società armatrice ecc. Weselmann e Winkelmann hanno però stimato i prezzi che si sarebbero potuti ottenere sul mercato solo quando il DEFR, nel contesto della gestione della crisi, ha chiesto una quotazione dei prezzi a titolo indicativo¹⁴⁴.

Al momento della firma del contratto con Tango il 15 maggio 2017 e con Mach il 17 maggio 2017, i prezzi di vendita ammontavano complessivamente a circa 71,6 milioni di dollari. Tale importo era nettamente inferiore al valore di mercato stimato da Weselmann (navi SCL) e Winkelmann (navi SCT) di novembre e dicembre 2016, pari a 133,9 milioni di dollari in totale¹⁴⁵. Anche il CDF, nelle sue analisi, era giunto alla conclusione che il valore di mercato delle navi dello stesso tipo era indicativa-

¹⁴⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 5.

¹⁴⁵ Cfr. rapporti delle ispezioni delle navi dello studio di ingegneria Weselmann avvenuti il 1 novembre 2016, 4 novembre 2016, 7 novembre 2016, 10 novembre 2016, 11 novembre 2016, 15 novembre 2016, 17 novembre 2016 e 18 novembre 2016; rapporti delle ispezioni delle navi della Winkelmann Maritime Consult avvenuti il 17 novembre 2016, 19 novembre 2016, 22 novembre 2016 e 14 dicembre 2016.

mente compreso tra 89 e 104 milioni di dollari e quindi superiore ai prezzi di vendita ottenuti, anche se in tale analisi non ha potuto tenere conto delle reali condizioni tecniche e della qualità della manutenzione delle navi¹⁴⁶. La DelFin non è in grado di valutare in modo definitivo secondo quali modalità Mach abbia calcolato il prezzo della sua offerta. Stando ai dati del DEFR, Mach ha basato la sua indicazione di prezzo in gran parte sui valori dei periti navali di Amburgo. Per semplificare le cose, i prezzi di acquisto proposti da Mach sono stati scomposti in maniera più o meno lineare¹⁴⁷. Sulla base dei documenti in suo possesso e delle audizioni tenute, la DelFin non può valutare in modo definitivo come siano stati calcolati i prezzi nel caso di Tango.

Anche i rappresentanti federali e gli esperti esterni hanno messo in discussione la notevole differenza di prezzo. Secondo le indicazioni di PwC, la differenza è da ricondurre principalmente al fatto che Winkelmann e Weselmann allestiscono perlopiù perizie tecniche per banche e assicurazioni. I valori indicati per tali stime tendono a essere più elevati dell'importo che potrebbe essere effettivamente realizzato sul mercato¹⁴⁸. Inoltre, i periti navali incaricati dal DEFR non sono stati in grado di ispezionare a fondo le navi per mancanza di tempo. Il caso era diverso con Mach, che ha fatto ispezionare le navi in maniera approfondita dai propri esperti¹⁴⁹. Secondo PwC, la differenza tra la stima e il prezzo di mercato effettivo può anche essere spiegata dall'eccesso di capacità del mercato navale al momento considerato e che tale mercato è generalmente caratterizzato da un'elevata volatilità¹⁵⁰. Basta uno sguardo al Baltic Dry Index per comprendere che i prezzi di mercato sono stati soggetti a forti oscillazioni tra novembre 2016 e maggio 2017¹⁵¹. Per questi motivi, SG-DEFR, UFAE, AFF e consulenti esterni ritengono che confronti significativi tra le stime dei valori e i prezzi effettivi siano possibili solo in misura limitata.

Ripercussioni di una fuga di notizie sul processo di offerta

Un altro fattore che ha portato a offerte inferiori rispetto alla stima è stata la fuga di notizie del gennaio 2017, quando un articolo pubblicato sulla *Aargauer Zeitung* ha informato l'opinione pubblica che le navi SCL e SCT dovevano essere vendute¹⁵². L'articolo cita documento interlocutorio del Consiglio federale del 14 dicembre 2016, classificato come confidenziale, che riferiva di un esercizio deficitario fino a un milione di dollari al mese per SCL e SCT. Sulla base dell'articolo di stampa, il capo del DEFR ha immediatamente presentato una denuncia penale presso il Ministero pubblico della Confederazione per violazione del segreto d'ufficio¹⁵³. Subito dopo l'annuncio della fuga di notizie, la DelFin ha comunicato che la pubblicazione di tale informazione avrebbe potuto aumentare i rischi finanziari per la Confedera-

¹⁴⁶ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pagg. 21 e 51.

¹⁴⁷ Cfr. presentazione del DEFR per la DelFin del 20 novembre 2017, pag. 21.

¹⁴⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 5.

¹⁴⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 7.

¹⁵⁰ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 5.

¹⁵¹ Il Baltic Dry Index riporta le tariffe di noleggio sulle rotte standard, ma non i prezzi di mercato per la vendita di navi d'alto mare. Tuttavia, gli esperti ritengono che vi sia una certa correlazione: quando le tariffe di noleggio aumentano o diminuiscono, i prezzi delle navi tendono a fare lo stesso.

¹⁵² Cfr. *Aargauer Zeitung* del 27 gennaio 2017, pag. 4.

¹⁵³ Cfr. comunicato stampa del DEFR del 27 gennaio 2019.

zione, accogliendo quindi positivamente la denuncia penale sporta dal capo del DEFR¹⁵⁴.

Il 17 gennaio 2019 la DelFin, in virtù degli articoli 153 e 154 della legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10), ha sentito il procuratore generale della Confederazione riguardo allo stato di avanzamento dell'inchiesta sulla fuga di notizie, apprendendo che a metà gennaio 2019 il caso non era ancora chiuso¹⁵⁵. Secondo le indicazioni del capo del DEFR, la fuga di notizie del gennaio 2017 ha ulteriormente peggiorato la situazione di allora. Il margine di manovra si era ulteriormente ridotto e il rappresentante legale delle compagnie SCL/SCT si è lamentato più volte delle ripercussioni negative della «pubblicità di cui è responsabile la Confederazione» sul processo di vendita e del conseguente disorientamento dei dipendenti. Il mercato era ormai a conoscenza delle difficoltà economiche delle compagnie di navigazione SCL e SCT e le informazioni sul ruolo della Confederazione nell'affare non hanno certo giovato. Ne è quindi derivata un'ulteriore pressione sui prezzi delle navi¹⁵⁶.

Il capo del DFF condivideva il parere del DEFR secondo cui la fuga di notizie complicava ulteriormente la vendita, ripercuotendosi negativamente sul prezzo da negoziare, poiché era ormai chiaro a tutti i potenziali acquirenti che la pressione sulla Confederazione e sull'armatore era molto forte in termini di tempo¹⁵⁷. Il segretario generale del DEFR ha dichiarato alla DelFin che la fuga di notizie ha interferito notevolmente con il processo di vendita, incrementando di conseguenza le offerte poco serie e di scarsa qualità. Il carico di lavoro legato alle ispezioni delle navi è aumentato significativamente a seguito delle tante offerte provenienti dai cacciatori di occasioni, carico che la società riusciva difficilmente a gestire in quella fase critica¹⁵⁸. Anche il proprietario ha dichiarato alla DelFin che la fuga di notizie si era rivelata molto dannosa¹⁵⁹. Si può affermare che tutte le parti coinvolte, che altrimenti avevano interessi molto diversi, hanno fatto dichiarazioni di uguale tenore alla DelFin per quel che riguarda le ripercussioni negative della fuga di notizie.

Excursus: rapporti di proprietà attuali delle navi vendute

Le due navi vendute a Tango sono state rilevate subito dopo la vendita da Transnord Industry Co Ltd. di Malta e da allora navigano sotto la bandiera delle Isole Cook. Le navi sono gestite da Tango Shipping & Trading Ltd. di Istanbul¹⁶⁰.

Per quanto concerne le dieci navi vendute a Mach, è stata costituita una compagnia di navigazione con una sola nave per ognuna di esse. L'acquisto è stato organizzato da Groupe Mach per proprio conto e a nome dei suoi mandatari («on its behalf and on behalf of its nominees»). Nove navi su dieci hanno poi iniziato a navigare sotto la

¹⁵⁴ Cfr. comunicato stampa della DelFin del 27 gennaio 2017.

¹⁵⁵ Cfr. verbale del colloquio tra la DelFin e il procuratore federale del 17 gennaio 2019, pag. 121 seg.

¹⁵⁶ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR del 19 novembre 2018, pag. 4; nota della SG-DEFR sulla riunione congiunta dei rappresentanti federali, degli esperti esterni e dei rappresentanti di SCL/SCT del 23 febbraio 2017, pag. 4.

¹⁵⁷ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DFF del 17 gennaio 2019, pag. 2 seg.

¹⁵⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 6 seg.

¹⁵⁹ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 6.

¹⁶⁰ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 26.

bandiera delle Barbados¹⁶¹. I cargo ancora di proprietà di Groupe Mach sono attualmente armate da Team Ship Maritime GmbH & Co KG di Bremerhaven. Le navi cisterna sono invece armate da U-Ship Maritime Services Inc. di Montreal, una società del mediatore di Mach¹⁶².

Secondo le informazioni fornite da PwC, tutte le navi acquistate da Mach sono state rimesse sul mercato. Il cargo SCL Andisa, ribattezzato Jennifer H dopo l'acquisizione da parte di Mach, è stato rilevato dalla società armatrice di Brema BOCS il 20 febbraio 2019, secondo quanto riportato dai media¹⁶³. A seguito di un danno al motore, la nave è stata sottoposta a importanti riparazioni prima di essere rilevata dalla società armatrice BOCS¹⁶⁴. Anche il cargo SCL Bern ha un nuovo proprietario. La nave è stata ribattezzata Angelo Maria dopo l'acquisizione da parte di Mach e ora porta il nome di Gala. Il nuovo proprietario è la compagnia di navigazione Unimor Shipping Agency con sede a Odessa, in Ucraina. Non sono disponibili informazioni ufficiali sull'importo di entrambe le transazioni¹⁶⁵.

Anche le altre navi acquistate da Mach sono state rimesse in vendita. Stando alle informazioni fornite da PwC, i prezzi di acquisto chiesti dai mediatori per i cargo erano superiori al prezzo di acquisto originariamente pagato da Mach. Per quanto riguarda le navi cisterna, gli esperti esterni del DEFR non sono in grado di fornire prezzi, poiché a fine 2018 la domanda di navi cisterna era bassa e non circolava alcun prezzo concreto¹⁶⁶.

2.4.2 Valutazione

L'inchiesta della DelFin ha dimostrato che la Confederazione ha scelto una soluzione accettabile e giustificabile. Difficile valutare a posteriori se ve ne fosse stata una migliore. La situazione, gli attori e le circostanze in costante evoluzione e solo difficilmente prevedibili (Baltic Dry Index, andamento del mercato, tariffe di noleggi) hanno influito in modo sostanziale sulle decisioni e sui processi.

Coinvolgendo mediatori per la vendita a trattativa privata di singole navi o gruppi di navi e con la vendita in blocco, la Confederazione ha cercato di contenere il più possibile i danni. Subito dopo la vendita di due cargo a Tango, Mach ha firmato il MoA per l'acquisizione delle restanti dieci navi. Secondo la DelFin, questa reazione è la prova che all'epoca esisteva una vera situazione concorrenziale. Mach si era resa conto che, oltre alla vendita in blocco, la Confederazione disponeva di altre opzioni e avrebbe potuto vendere altre navi ai concorrenti in qualsiasi momento. L'analisi delle offerte sottoposte alla Confederazione conferma che la strategia di gestione valutata nel numero 2.2 si è rivelata la più vantaggiosa, considerate le circostanze di allora.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Cfr. rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 15 aprile 2019.

¹⁶³ Cfr. *Weser Courier* del 9 febbraio 2019.

¹⁶⁴ Cfr. *Täglicher Hafenbericht* dell'11 febbraio 2019, pag. 13.

¹⁶⁵ Cfr. rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 15 aprile 2019.

¹⁶⁶ Cfr. e-mail di PwC alla DelFin del 18 dicembre 2018.

I rappresentanti della Confederazione dovevano costantemente mettere in conto un improvviso fallimento della vendita in blocco a Groupe Mach, da essi preferita. La DelFin osserva che, grazie alle operazioni alternative predisposte e pronte per essere concluse, le parti interessate hanno preparato un piano B in modo scrupoloso. Entro metà maggio 2017, i gruppi SCL e SCT sarebbero stati nella condizione di gestire più vendite successive di singole navi o vendite in blocco limitate ad alcune navi.

L'inchiesta della DelFin e le sue numerose audizioni non hanno rivelato indizi di accordi segreti tra concorrenti o tra venditore, acquirenti e mediatori, né prima né durante le trattative di vendita e neanche dopo la conclusione della vendita. La DelFin non può però escludere con assoluta certezza che non siano stati stipulati accordi accessori o simili. L'inchiesta non ha confermato né fugato il sospetto che il processo di vendita possa aver avuto luogo con la preferenza di alcuni offerenti, come è stato in parte diffuso dai media¹⁶⁷. La DelFin ritiene improbabile che gli attori del settore della navigazione marittima abbiano potuto concordare un obiettivo comune in assoluta discrezione. Il fatto che due anni dopo la vendita delle navi SCL e SCT, secondo le informazioni a disposizione della DelFin, solo due cargo abbiano cambiato proprietario fa pensare che non vi siano stati accordi tra potenziali acquirenti. Per la DelFin, la differenza tra il prezzo di vendita di SCL Andisa a Mach e quello della sua rivendita alla società armatrice BOCS, pubblicata dai media, può essere spiegata principalmente dai prezzi di acquisto relativamente bassi dell'epoca e dai successivi costi di riparazione elevati.

La DelFin giunge alla conclusione che nessuna parte interessata all'acquisizione delle navi sia stata penalizzata (maggiori informazioni sul tema della preferenza o della discriminazione delle singole parti interessate seguono nel n. 2.5). È inoltre plausibile che non tutti coloro che hanno presentato un'offerta abbiano avuto modo di ispezionare le navi, poiché queste ultime si trovavano in gran parte in alto mare. Infine, ogni ispezione richiedeva un tempo di preparazione di diversi giorni, se non settimane, e non era possibile bloccare le navi, compreso l'equipaggio, in porto per periodi prolungati allo scopo di condurre le ispezioni.

Da tutti i prezzi offerti si evince che le differenze di prezzo tra le soluzioni che prevedevano il coinvolgimento di investitori, di mediatori o la vendita in blocco erano piuttosto contenute. Secondo la DelFin, i rischi connessi alle cessioni agli investitori sarebbero stati giustificabili solo se la Confederazione avesse ottenuto ricavi netti significativamente superiori. Le offerte pervenute dimostrano però che non era questo il caso.

Sommando le offerte più alte per ogni nave o gruppo di navi, indipendentemente dal fatto che fossero vincolanti o semplicemente indicative, si ottiene un importo complessivo massimo di 79,8 milioni di dollari. In ogni caso, anche tutte le parti coinvolte concordano nell'affermare che, tra le migliori offerte, alcune non erano attendibili. Va anche osservato che per le navi Basilea, Bern e Léman non era stata fatta alcuna offerta vincolante, oltre all'offerta di vendita in blocco di Mach. Così come va osservato che i prezzi indicati da Mach non sono direttamente paragonabili ai prezzi forniti da altri mediatori e potenziali acquirenti; ad esempio Mach, in aggiunta al prezzo di vendita, doveva sostenere i costi della transazione per un importo di

¹⁶⁷ Cfr. *Aargauer Zeitung* del 28 gennaio 2017, pag. 7.

circa 3 milioni di dollari¹⁶⁸. L'offerta di Mach può quindi essere considerata solo come pacchetto globale con tutti i suoi vantaggi (i vantaggi e gli svantaggi di una vendita in blocco sono riportati nel n. 2.2), anche se l'acquisizione dell'intera flotta da parte di Mach ha certamente motivato lo sconto concesso rispetto alla vendita teorica delle singole navi.

I ricavi totali di circa 71,6 milioni di dollari realizzati con la vendita a Tango e a Mach sono stati comunque ben inferiori al valore delle navi stimato dagli esperti di Amburgo. L'inchiesta della DelFin ha rivelato che, da fine 2016 a metà 2017, al culmine della crisi di liquidità delle compagnie di navigazione SCL e SCT, era impossibile vendere le navi al prezzo stimato.

La DelFin è del parere che uno dei motivi principali di tali discrepanze risiede nella pubblicazione di un articolo basato su una fuga di notizie, che ha cambiato significativamente la situazione di partenza per la vendita delle navi SCL e SCT. Inoltre, le condizioni e la manutenzione delle navi erano mediocri, come dimostrano i rapporti di valutazione e le difficoltà sorte durante la consegna¹⁶⁹. I ricavi elevati derivanti dalle soluzioni di cessione agli investitori erano puramente ipotetici, senza contare che tali soluzioni avrebbero costretto la Confederazione a sostenere ancora per anni un rischio elevato legato alla prosecuzione delle fideiussioni. Secondo la DelFin, non si trattava di una soluzione realistica alla luce delle perdite d'esercizio mensili e dell'elevato lavoro di monitoraggio.

Durante l'audizione condotta dalla DelFin, il proprietario di SCL e SCT ha dichiarato che i rappresentanti federali e gli esperti esterni avevano reagito in preda al panico, forzando la vendita di tutte le navi, a suo avviso ingiustificata¹⁷⁰. La DelFin riconosce che i rappresentanti federali erano sottoposti a una forte pressione in termini di tempo, in particolare a causa delle elevate perdite d'esercizio mensili, ma ritiene che non abbiano agito in preda al panico. Il processo è durato diversi mesi e la situazione veniva costantemente riesaminata.

Retrospectivamente, la DelFin constata che le navi sono state vendute, a maggio 2017, in un momento in cui i prezzi di mercato erano effettivamente bassi. Nel dibattito pubblico sulle fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare si è arrivati a qualificarlo addirittura come il «momento più stupido»¹⁷¹. Infatti, tra maggio e dicembre 2017, il Baltic Dry Index ha registrato un nuovo aumento del 70 per cento circa. La rivendita di una nave SCL alla società armatrice di Brema nel febbraio 2019 dimostra che, in un secondo momento, si sarebbero potuti conseguire prezzi maggiori. Nel lungo termine, tuttavia, l'andamento del mercato non è stato né positivo né negativo. A fine maggio 2019, il Baltic Dry Index si trovava appena al di sopra del valore del maggio 2017.

In mercati estremamente volatili, è in genere difficile determinare il momento giusto per vendere. Nell'intervallo considerato, il Baltic Dry Index ha registrato una rapida e forte evoluzione: se lo si confronta con il mercato azionario, si potrebbe parlare di

¹⁶⁸ Cfr. presentazione del DEFR per la DelFin del 20 novembre 2017, pag. 21.

¹⁶⁹ Cfr. anche i rapporti delle ispezioni di Winkelmann e Weselmann di novembre e dicembre 2016.

¹⁷⁰ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 2.

¹⁷¹ Cfr. *Aargauer Zeitung* dell'11 novembre 2017, pag. 2.

situazioni di boom o crash. Anche un aumento del 70 per cento in nove mesi è difficilmente ipotizzabile in borsa, ad esempio. La DelFin comprende il momento scelto per la vendita, anche se, a posteriori, non si è rivelato ottimale.

Nella prospettiva attuale, la DelFin ritiene che sarebbe stato più opportuno ed economico avviare il processo di vendita già nell'estate 2015, quando è scoppiata la crisi e le prospettive di risanamento delle compagnie di navigazione SCL erano già estremamente basse. Non appena una società è pesantemente indebitata, occorre adottare misure opportune secondo l'articolo 725 CO. Nel caso di SCL e SCT, nel 2017, sarebbe stato giustificato temporeggiare ulteriormente solo se fosse stato possibile coprire almeno i costi d'esercizio. La DelFin ricorda, tuttavia, che la Confederazione concede crediti d'esercizio – anche se indirettamente tramite le banche – nella speranza che le navi indebitate possano essere vendute in un secondo momento conseguendo un utile. La Confederazione non è attiva sul mercato del credito e può solo garantire mutui mediante fideiussioni.

La DelFin è assolutamente convinta che il maggior danno finanziario subito dalla Confederazione nell'ambito del processo di vendita sia derivato non solo dal momento della vendita ma anche dalla fuga di notizie del 27 gennaio 2017. Per la DelFin è allarmante che la fonte della fuga di notizie si trovi probabilmente nell'entourage diretto di un capodipartimento.

Il Consiglio federale deve trarre imperativamente i debiti insegnamenti da questo incidente, affinché in futuro non vengano più resi pubblici documenti altamente confidenziali. Per continuare a trovare soluzioni di gestione delle crisi, il Consiglio federale deve poter lavorare al riparo dall'opinione pubblica, rendendole conto del suo operato solo dopo che la crisi è superata. Nel caso in esame, il Consiglio federale ha adempiuto tale obbligo pubblicando il messaggio di credito aggiuntivo il 16 maggio 2017. In relazione alla fuga di notizie del 27 gennaio 2017, la DelFin critica l'apparente mancanza di consapevolezza da parte di alcuni media riguardo all'impatto finanziario diretto e indiretto della diffusione di informazioni confidenziali.

Raccomandazione 4 Garanzia di una situazione concorrenziale tra i potenziali acquirenti

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di non limitarsi a un'unica opzione negoziale per la vendita di navi d'alto mare finanziate mediante fideiussioni della Confederazione. Occorre piuttosto garantire una vera e propria situazione concorrenziale tra i partecipanti per ridurre al minimo i danni.

Raccomandazione 5 Protezione contro le indiscrezioni in caso di informazioni segrete e confidenziali

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di adottare misure adeguate, affinché in futuro informazioni classificate come segrete o confidenziali non vengano più rese pubbliche. In caso di indiscrezioni, devono essere utilizzati tutti i mezzi legali disponibili e applicate le sanzioni previste dalla legge.

2.5 Contratti di compravendita conclusi

2.5.1 Fatti

Struttura dei contratti di compravendita

Tanto per la vendita di MV Sabina e MV Celine a Tango quanto per la vendita delle restanti dieci navi SCL e SCT a Mach sono stati utilizzati contratti di compravendita standard del «Baltic and International Maritime Council» (BIMCO), un'organizzazione marittima non governativa e internazionale con sede a Copenaghen. Gli obiettivi del BIMCO sono il miglioramento degli standard e l'armonizzazione di regole e leggi nel settore della navigazione marittima internazionale. Il contratto standard utilizzato, denominato «Saleform 2012», consente di apportare modifiche specifiche in funzione del caso. I contratti con Tango e Mach sono stati redatti dallo studio legale zurighese BianchiSchwald, con il coinvolgimento di un esperto di diritto della navigazione marittima dello studio legale basilese ThomannFischer.

I contratti di compravendita con Tango hanno subito solo poche modifiche e sono stati conclusi conformemente al diritto inglese, con foro competente a Londra. Tutte le eliminazioni di difetti eseguite sulle navi dopo la firma dei contratti sono state riportate nel quadro di un adeguamento successivo del prezzo originale (addendum). In totale sono stati firmati tre addendum ai contratti per la vendita di MV Celine e quattro per la vendita di MV Sabina. Le parti contraenti erano, da un lato, la rispettiva compagnia di navigazione SCL e, dall'altro, Tango (risp. Transnord Industry Co. Ltd di Malta nell'addendum n. 3 per MV Sabina). Come di consueto nelle vendite di navi, al momento della firma del contratto, per ogni vendita, è stato bloccato il dieci per cento del prezzo di acquisto quale anticipo su un cosiddetto conto «escrow». Dopo la consegna delle navi, gli anticipi sono stati versati alla Confederazione in qualità di garante (contro svincolo del pegno) e il conto «escrow» è stato chiuso. Per effetto della struttura del contratto secondo il diritto inglese, il venditore è responsabile solo per i danni alla nave che possono essere dimostrati tra la firma del contratto e la consegna della nave.

Siccome un'intera flotta è stata venduta a Mach, è stato firmato un Head Memorandum of Agreement (Head of MoA), che ha costituito il quadro di riferimento per la vendita. La procedura relativa al conto «escrow» è stata disciplinata in un contratto separato, allegato all'Head of MoA. Per ogni nave sono stati conclusi contratti individuali secondo il modello standard del BIMCO. Le parti contraenti erano le rispettive compagnie di navigazione SCL e SCT (venditrici) e Mach (acquirente). Inoltre, i contratti sono stati firmati anche dalla Confederazione, in qualità di garante, creditrice pignorataria e beneficiaria del prezzo d'acquisto, e dal mediatore, nel caso dell'Head MoA, poiché tale documento disciplinava anche le commissioni di mediazione.

A differenza di Tango, i contratti con Mach sono stati sostanzialmente redatti secondo il diritto svizzero con Zurigo quale foro competente. La diversa scelta del diritto applicabile è dovuta alla sostanziale differenza di struttura delle operazioni tra Tango e Mach. Nel caso di Mach si è trattato della vendita di una flotta, una transazione giuridicamente complessa che ha richiesto un'intensa trattativa, a un importo significativo e a un acquirente con una consulenza legale professionale. Per i consu-

lenti legali della Confederazione, è ovvio che venditori svizzeri scelgano il diritto svizzero in caso di operazioni complesse. Nel caso di Tango, invece, le trattative si sono limitate principalmente agli aspetti economici e alla tempistica – l’assistenza legale fornita dai consulenti legali si è limitata a una sommaria verifica di plausibilità. Secondo i consulenti legali, la distribuzione del rischio di un contratto standard di diritto inglese era giustificabile tenendo conto del valore inferiore della transazione e della struttura più semplice rispetto a Mach. Dato che la Confederazione era cofirmataria dei contratti con Mach, i consulenti legali esterni potevano prendere in considerazione solo la giurisdizione svizzera: era inconcepibile che la Confederazione, in qualità di garante, dovesse rispondere di fronte a un tribunale estero. Nel caso di un foro competente in Svizzera, è naturale scegliere il diritto svizzero quale diritto applicabile.

Durante le trattative con Mach è emerso che l’applicazione del diritto svizzero – in particolare per la questione della garanzia per i difetti della cosa – era svantaggiosa per la Confederazione rispetto al diritto inglese. Secondo il diritto svizzero, i difetti possono essere fatti valere anche se vengono scoperti solo dopo la consegna: si tratta dei cosiddetti difetti nascosti. Si tratta di una fattispecie non contemplata dal diritto inglese, dove prevale il principio «come visto». Per ovviare a questo svantaggio, nei rispettivi contratti si è concordato con Mach che, nell’ambito delle garanzie per i difetti della cosa, si sarebbero applicate le norme del diritto inglese, anche se il contratto era allestito secondo il diritto svizzero. Un’eventuale denuncia di difetti del bene venduto dovrebbe essere valutata materialmente dal tribunale tenendo conto dell’esclusione della garanzia secondo il diritto inglese. Tale scelta parziale del diritto è valida secondo l’orientamento dottrinale prevalente¹⁷².

Per i contratti con Mach, oltre alle clausole di acconto, è stato concordato un «escrow agreement» separato per la vendita dell’intera flotta. Alla firma del contratto, il dieci per cento del prezzo di vendita doveva essere versato su un conto «escrow». Al momento della consegna della nave, una parte dell’anticipo è stata svincolata per il venditore e una parte è rimasta sul conto «escrow» per un certo periodo dopo la conclusione del contratto per eventuali obbligazioni relative alle navi notificate in un secondo momento. Il rappresentante di ThomannFischer ha dichiarato che tali clausole speciali sono una procedura abituale nelle transazioni di vendita di maggiore entità¹⁷³. Nel caso in esame, queste clausole possono essere spiegate dal fatto che Mach sapeva che le compagnie di navigazione SCL e SCT dovevano essere liquidate dopo la vendita delle navi. Questo significa che, in tempi relativamente brevi, non ci sarebbero stati più attivi cui attingere successivamente per far valere eventuali obbligazioni.

D’altro canto, sono state adottate misure adeguate per garantire che tutte le navi fossero trasferite all’acquirente durante l’esecuzione e che, dopo la consegna di singole navi, l’acquirente non potesse avere alcun interesse a sospendere la proce-

¹⁷² Cfr. verbale dell’audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 4; verbale dell’audizione del rappresentante di ThomannFischer del 20 novembre 2018, pag. 3; parere dell’Amministrazione dell’11 giugno 2019 sul progetto di rapporto della Delfin.

¹⁷³ Cfr. verbale dell’audizione del rappresentante di ThomannFischer del 20 novembre 2018, pag. 3.

dura di vendita o a rinunciare all'acquisto di singole navi (nessuna scelta opportunistica).

Ripercussioni di un lodo arbitrale a carico di SCL Reederei AG

Il lodo arbitrale del 13 gennaio 2017 ha visto soccombere in tutti i punti rilevanti la SCL Reederei AG¹⁷⁴, che è stata obbligata a versare circa 4,8 milioni di dollari, inclusi gli interessi moratori, alla parte attrice. Il lodo è diventato subito esecutivo e, secondo gli avvocati della società armatrice e i consulenti legali della Confederazione coinvolti ad hoc in questo procedimento, un ricorso al Tribunale federale avrebbe comportato ulteriori spese senza reali prospettive di successo¹⁷⁵. Il procedimento tra la parte attrice e la SCL Reederei AG era in corso da anni e la Confederazione ne era formalmente al corrente almeno dal 26 maggio 2014¹⁷⁶. I rappresentanti federali, tuttavia, non erano preparati alla sentenza. Alla procedura non era stata prestata molta attenzione, perché i reclami pendenti non erano nulla di eccezionale nel settore della navigazione marittima¹⁷⁷. Il DEFR e l'AFF basavano la loro valutazione del possibile esito della controversia sulla comunicazione probabilmente troppo ottimistica del proprietario di SCL. Secondo il rappresentante legale di SCL e SCT, SCL Reederei AG ha fallito nell'arbitrato per motivi formali¹⁷⁸.

Secondo il DEFR, l'annuncio del lodo arbitrale ha rappresentato una svolta nella gestione della crisi e una minaccia diretta per le compagnie di navigazione. La parte attrice prevalente poteva ora far valere in qualsiasi momento il suo credito nei confronti della SCL Reederei AG, riconosciuto dal tribunale arbitrale, adendo le vie legali. Siccome la società convenuta non poteva soddisfare il credito a causa della difficile situazione di liquidità in cui si trovava, la parte attrice avrebbe potuto recuperare solo una piccola parte del credito nel quadro di una procedura di insolvenza. La parte attrice era tuttavia in condizione di causare danni significativi, poiché, in virtù del lodo arbitrale, avrebbe potuto sequestrare in qualsiasi momento singole navi di SCL almeno per alcuni giorni, il che sarebbe stato economicamente controproducente per la società incaricata della gestione commerciale delle navi, con i suoi creditori in eccedenza, e quindi anche per le varie compagnie di navigazione sul mercato. Sarebbe stato pressoché impossibile evitare il collasso incontrollato delle otto compagnie di navigazione SCL e, di conseguenza, il rischio per la Confederazione che anche le società SCT fallissero¹⁷⁹.

Dal momento che la situazione tra il proprietario delle compagnie SCL e SCT e la società attrice era molto tesa a causa della controversia durata diversi anni, non appena venuto a conoscenza del lodo il DEFR ha contattato il legale della società in

¹⁷⁴ SCL Reederei AG funge da holding del gruppo SCL, di cui fanno parte le otto compagnie di navigazione SCL. Questa holding è interamente di proprietà di una persona indicata nel presente rapporto come proprietario delle compagnie di navigazione SCL e SCT; vedi n. I.3.

¹⁷⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 16 maggio 2017 concernente la prima aggiunta A al preventivo 2017 (progetto 17.007), n. 31.4.

¹⁷⁶ Cfr. lettera del proprietario di SCL/SCT all'UFAE del 26 maggio 2014.

¹⁷⁷ Cfr. parere dell'Amministrazione dell'11 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

¹⁷⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 13.

¹⁷⁹ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 3 aprile 2018, pag. 6.

questione, per prorogare il termine di esecuzione e cercare una soluzione al fine di ridurre i danni al minimo. Ciò era particolarmente necessario anche perché, in un primo incontro con i rappresentanti della Confederazione, la parte attrice aveva già minacciato di sequestrare immediatamente le navi¹⁸⁰.

Con un pagamento immediato di 250 000 dollari, conteggiabile nel credito complessivo legalmente valido, la compagnia ha concluso un accordo di conciliazione con la parte attrice prevalente per una moratoria («standstill agreement») fino al 31 ottobre 2017. In base a tale accordo di moratoria, la parte attrice rinunciava all'esecuzione del suo credito legalmente valido, ciò che ha permesso di scongiurare temporaneamente la minaccia dei sequestri delle navi. All'azionista di maggioranza della parte attrice è stata inoltre data la possibilità di presentare un'offerta per le dodici navi SCL e SCT, cosa che ha fatto anche attraverso Mach.

Stando ai rappresentanti della Confederazione sentiti dalla DelFin e agli avvocati esterni, l'accordo di moratoria non è stato sfavorevole alla Confederazione¹⁸¹. Anzi, considerato il notevole potenziale di danno della parte attrice, si è rivelato «assolutamente necessario» per portare avanti il processo di vendita¹⁸². I rappresentanti ritengono che, grazie all'accordo di moratoria, sia stato possibile evitare i sequestri che la parte attrice minacciava di effettuare nonché di rafforzare la concorrenza tra potenziali acquirenti con l'offerta aggiuntiva di Mach. Non vi è stata alcuna promessa di vendere le navi alla parte attrice dopo aver perso la vertenza legale. Piuttosto, era chiaro a tutte le parti coinvolte che le navi avrebbero dovuto essere vendute al miglior offerente, cosa che alla fine è stata fatta.

Parità di trattamento di tutti i potenziali acquirenti

Nell'ambito dell'analisi dei contratti di compravendita, la DelFin ha inoltre esaminato se determinati potenziali acquirenti siano stati discriminati rispetto ai concorrenti, ad esempio non ricevendo tutti i documenti o avendo modo di ispezionare le navi. Tra la fine del 2016 e la primavera del 2017, molte parti coinvolte avrebbero avuto l'impressione che il proprietario delle compagnie SCL e SCT stesse cercando di guadagnare tempo per trovare la soluzione per lui più vantaggiosa¹⁸³.

Nel suo rapporto di verifica per la DelFin, il CDF afferma che il proprietario di SCL e SCT era molto riluttante a fornire informazioni ai potenziali acquirenti, dando l'impressione di aver deliberatamente scelto una tattica dilatoria per guadagnare tempo per la propria ricerca di investitori¹⁸⁴. Il rappresentante legale di SCL e SCT ha negato di fronte alla DelFin una tattica dilatoria intenzionale¹⁸⁵. Secondo la valutazione del CDF, dai documenti non risulta che alcuni investitori siano stati

¹⁸⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 8; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 10.

¹⁸¹ Cfr. in particolare verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 4.

¹⁸² Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 7.

¹⁸³ Cfr. verbale dell'audizione del consigliere nazionale Ulrich Giezendanner del 13 febbraio 2018, pag. 9.

¹⁸⁴ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 24.

¹⁸⁵ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 8 seg.

discriminati rispetto ad altri. Piuttosto, i rappresentanti federali e in generale tutte le parti coinvolte, almeno fino al gennaio 2017, erano aperti a tutte le opzioni nonché a tutti gli investitori e mediatori, purché fossero soddisfatte le condizioni definite¹⁸⁶. Anche i consulenti economici e legali della Confederazione non hanno avuto l'impressione che potenziali acquirenti fossero favoriti o discriminati. Tutte le parti sono state sentite e prese in considerazione in ugual misura. Tuttavia, il processo di ispezione delle navi si è rivelato difficile, causando problemi di capacità per la società e la sua direzione. Non si esclude quindi che non tutti i potenziali acquirenti abbiano avuto modo di ispezionare le navi¹⁸⁷.

Nel rapporto di verifica per la DelFin, il CDF afferma che alcuni potenziali acquirenti avrebbero criticato la difficoltà nel trovare un accordo sulle ispezioni delle navi, ma ciò si spiega con la quantità di acquirenti e con il fatto che le navi erano per mare. D'altra parte, il CDF non può nemmeno asserire che ai potenziali acquirenti sia stato deliberatamente impedito di ispezionare le navi. L'accusa secondo cui il potenziale acquirente A interessato a MV Sabina e MV Celine (cfr. tabelle 4 e 5) sia stato discriminato non è stata dimostrata. Lo stesso ha presentato troppo tardi la sua ultima offerta e si è fatta una confusione tra le valute euro e dollaro. L'acquirente delle due navi (Tango) ha fatto la sua offerta in euro, mentre quella respinta del potenziale acquirente A era in dollari. Con i corsi di cambio dell'epoca, l'offerta di Tango in euro era più elevata¹⁸⁸.

2.5.2 Valutazione

L'inchiesta della DelFin ha dimostrato che i contratti con Tango e Mach sono ampiamente in linea con la prassi del settore. In particolare, sono stati utilizzati i contratti standard del BIMCO e le modifiche rispetto alla versione standard sono state segnalate in modo trasparente nei rispettivi contratti. Dal momento che le modifiche erano evidenziate, le specificità di entrambe le transazioni sono chiaramente riconoscibili, consentendo anche una migliore ricostruzione del processo di allestimento dei contratti.

Per la DelFin è in linea di massima comprensibile che i contratti conclusi con Tango fossero strutturati in modo diverso da quelli conclusi con Mach: i due negozi giuridici sono difficilmente comparabili in termini di dimensioni, interessi in gioco e importanza e quindi richiedono in parte clausole diverse. Nel caso di Tango si tratta della vendita di due navi singole per un importo contenuto a sette cifre, conclusa in tempi relativamente brevi senza lunghe trattative. Il contratto per la vendita in blocco a Mach, invece, è il risultato di tenaci trattative con un contraente che disponeva di rappresentanti legali e che rilevava un'intera flotta di navi per un importo ingente a otto cifre. Queste situazioni di partenza molto diverse, tuttavia, non spiegano tutte le differenze tra i contratti.

¹⁸⁶ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 24.

¹⁸⁷ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 4 seg.; verbale dell'audizione del rappresentate di PwC del 20 novembre 2018, pag. 9.

¹⁸⁸ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 novembre 2018, pag. 25.

Da un lato, la DelFin non comprende il motivo per cui la Confederazione in qualità di garante – rappresentata dall'ufficio competente UFAE – abbia approvato nonché firmato il contratto di vendita in blocco a Mach insieme alle compagnie di navigazione in qualità di venditori, all'acquirente e al mediatore, mentre i contratti con Tango sono stati firmati solo dai venditori e dall'acquirente, quando invece la Confederazione era anche una controparte nei contratti «escrow». Dal punto di vista della DelFin, vi è la necessità di una prassi uniforme per quanto riguarda il regolamento sui poteri di firma della Confederazione.

*Raccomandazione 6 Regolamento sui poteri di firma della Confederazione
nei contratti di compravendita*

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a esaminare in che misura la Confederazione, in qualità di garante, debba cofirmare i contratti di vendita di navi d'alto mare che beneficiano delle fideiussioni della Confederazione.

La DelFin condivide la valutazione secondo cui la Confederazione, in qualità di garante, debba assolutamente evitare di dover rispondere dinanzi a un tribunale estero. La scelta di una giurisdizione svizzera nel caso dell'accordo con Mach è quindi giustificata. Il fatto che ciò va generalmente di pari passo con l'applicazione del diritto svizzero rafforza la posizione dei rappresentanti legali delle compagnie di navigazione e della Confederazione nei confronti dell'acquirente. Inoltre, la DelFin ritiene pertinente che, nel contesto della vendita a Mach, la Confederazione abbia insistito affinché si applicassero le disposizioni del diritto inglese in materia di garanzia per i difetti della cosa, più favorevoli al venditore. Grazie alla combinazione di diritto svizzero e inglese, la Confederazione ha potuto garantire uno svolgimento delle vendite che tutelasse i suoi interessi finanziari in termini di riduzione al minimo dei danni. La DelFin osserva tuttavia che, vista l'assenza di una giurisprudenza, sul piano giuridico non si è chiarito in modo definitivo se i tribunali svizzeri accetterebbero la scelta parziale del diritto, che sostanzialmente determina il periodo di garanzia a favore della Confederazione.

*Raccomandazione 7 Scelta parziale del diritto nei contratti
di compravendita*

La Delegazione delle finanze ritiene necessario condurre accertamenti giuridici fondati – ad esempio nel contesto di una perizia giuridica – sulla questione se la scelta parziale del diritto nei contratti di compravendita di navi d'alto mare possa essere accettata dai tribunali svizzeri. Il Consiglio federale deve provvedere affinché dagli accertamenti si possa trarre una prassi uniforme per la futura vendita di navi d'alto mare garantite con fideiussioni della Confederazione.

Nel complesso, la DelFin è certa che la Confederazione, con il coinvolgimento di esperti esterni, abbia concluso un contratto adeguato alla situazione, in particolare nel caso di Mach.

L'annuncio del lodo arbitrale del 13 gennaio 2017 ha avuto un impatto importante sul processo di vendita. La sentenza in una vertenza legale in corso da anni è diventata esecutiva proprio quando la Confederazione si stava adoperando intensamente per trovare soluzioni che riducessero i danni al minimo, rappresentando quindi un ulteriore ostacolo. Con il successivo accordo di moratoria, il DEFR ha preparato il terreno per trovare una soluzione attraverso una vendita in blocco tramite l'azionista di maggioranza della parte attrice. Per garantire la concorrenza, sono state accettate ed esaminate ulteriori offerte di mediazione, coinvolgendo nel processo altri potenziali investitori come soluzione alternativa. Inoltre, l'azionista di maggioranza della parte attrice è sempre stato informato del fatto che le navi sarebbero state vendute al miglior offerente. Pertanto, quando la promessa d'acquisto di Mach non è pervenuta, i cargo MV Sabine e MV Celine sono stati venduti a Tango, il che, secondo le informazioni a disposizione della DelFin, ha poi accelerato la firma dei contratti con Mach (cfr. n. 2.4).

La DelFin giunge alla conclusione che, con l'accordo di moratoria, la Confederazione non si è concentrata esclusivamente sulla vendita in blocco a Mach. Anzi, l'accordo ha creato le condizioni per portare avanti il processo di vendita senza minacce di sequestri a seguito del lodo arbitrale. Con la parte attrice quale potenziale mediatrice per la vendita in blocco, la Confederazione ha messo in campo un ulteriore attore, che altrimenti avrebbe potuto sabotare l'intero processo di vendita. Per la DelFin era essenziale che la concorrenza fosse mantenuta in questo contesto di mercato difficile, cosa che, a suo avviso, è avvenuta poiché le navi avrebbero potuto essere vendute in qualsiasi momento a un acquirente diverso da Mach.

La DelFin ritiene inoltre che la configurazione contrattuale con l'accordo di moratoria sia stata una soluzione adeguata alla situazione. Agendo da mediatore, la parte attrice è diventata una sorta di «partner commerciale» senza che la Confederazione ne diventasse dipendente. Con l'accordo di moratoria, la Confederazione ha assicurato che la parte attrice mirasse a una liquidazione ordinata, poiché in caso di fallimento avrebbe dovuto rinunciare al suo credito di 4,8 milioni di dollari. A posteriori, si può affermare che la commissione di mediazione finalizzata alla riduzione al minimo dei danni non avrebbe dovuto basarsi sul prezzo contrattuale, ma sul prezzo d'acquisto effettivamente pagato, vale a dire al netto delle deduzioni dovute ai difetti delle navi. Nel complesso, la DelFin è convinta che la soluzione scelta dalla Confederazione sia stata giustificabile in un mercato funzionante con altri mediatori.

La DelFin non dispone inoltre di alcun indizio che faccia presupporre che le relazioni commerciali precedenti tra l'azionista di maggioranza della parte attrice e il proprietario delle compagnie SCL e SCT (in particolare attraverso la partecipazione di minoranza nella SCL Bern AG) abbiano avuto un impatto negativo sui ricavi delle vendite.

A posteriori, va osservato che la Confederazione avrebbe dovuto raggiungere un accordo tra le parti già nell'autunno 2015, vale a dire dopo l'annuncio della vertenza tra la parte attrice e la holding delle compagnie di navigazione SCL. È invece fuor di dubbio che non aveva altre possibilità di influenzare l'esito del procedimento arbitrale.

L'azionista di maggioranza della parte attrice si è ritrovato di fatto in una situazione vantaggiosa in qualità di creditore. Tuttavia, dagli accertamenti svolti dalla DelFin non sono emersi elementi che indichino che una delle altre parti interessate a rilevare le navi sia stata penalizzata. Se altri potenziali acquirenti avessero presentato offerte più elevate per la vendita in blocco, si sarebbero aggiudicate le navi. Sulla base delle audizioni che ha condotto e dei documenti a sua disposizione, la DelFin non è però in grado di giudicare se i negoziati con alcuni potenziali acquirenti siano stati condotti in modo più intenso che con altri.

2.6 Ripartizione dei compiti tra i servizi federali coinvolti nel processo di vendita e ricorso ad attori esterni

2.6.1 Fatti

A partire da metà 2015, la Confederazione si è trovata ad affrontare complesse questioni relative a problemi di liquidità di compagnie di navigazione, che andavano ben oltre il consueto diritto in materia di fideiussioni e la preparazione di un credito aggiuntivo. A causa della complessità della materia e dell'accumularsi dei problemi, già all'inizio della gestione della crisi il DEFR aveva capito che la valutazione dei rischi di danno e le misure da adottare avrebbero richiesto un ampio sostegno, tanto all'interno quanto all'esterno dell'Amministrazione federale. Secondo la valutazione della SG-DEFR, l'UFAE non disponeva delle conoscenze specialistiche necessarie per affrontare con competenza questioni attinenti al diritto societario, al diritto marittimo nonché al diritto fallimentare nazionale e internazionale e al diritto in materia di compravendita¹⁸⁹.

In considerazione dell'elevato potenziale di danno, dei rischi politici e delle imminenti trattative con banche, investitori e proprietario delle compagnie SCL/SCT, nell'estate 2015, subito dopo l'annuncio della difficile situazione, il capo del DEFR ha affidato la gestione della crisi alla SG-DEFR, sotto la responsabilità del segretario generale¹⁹⁰. In seguito ci si è adoperati affinché i processi decisionali beneficiassero di un ampio sostegno: a livello interno della Confederazione, oltre alla SG-DEFR, è stata fortemente coinvolta anche l'AFF. A seconda della situazione, sono stati coinvolti il capo del DEFR, il capo del DFF e, periodicamente, anche il Consiglio federale. A livello esterno, hanno partecipato al processo anche giuristi ed economisti specializzati.

Ripartizione dei ruoli all'interno dell'Amministrazione federale

All'interno della SG-DEFR, il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni e il delegato all'approvvigionamento economico del Paese hanno affiancato il segretario generale nella direzione di progetto. La SG-DEFR ha tenuto al corrente il capo del DEFR su tutti i processi decisionali di importanza strategica o di una certa portata. Nel caso delle compagnie di navigazione SCL/SCT, il capodipartimento ha

¹⁸⁹ Cfr. rapporto supplementare SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 10.

¹⁹⁰ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR del 19 novembre 2018, pag. 2.

sostenuto la procedura di vendita scelta e approvato ulteriori decisioni. Per le decisioni strategiche è stata richiesta anche l'approvazione dell'AFF, per le reimpostazioni importanti quella del capo del DFF e del Consiglio federale¹⁹¹.

Il ruolo dell'UFAE era quello di un fornitore di informazioni con funzione di supporto, responsabile dell'attuazione delle decisioni prese dalla direzione di progetto¹⁹². Il personale dell'UFAE, responsabile del dossier della navigazione marittima fino al 2015, si è volontariamente tenuto in disparte nella gestione della crisi. Nella sua funzione di ufficio competente nell'ambito della navigazione marittima, l'UFAE ha però continuato a rappresentare formalmente la Confederazione all'esterno ed è in tale funzione, ad esempio, che ha firmato i contratti di compravendita con Mach, prendendo formalmente atto del loro contenuto.

A livello strategico e operativo, l'AFF è stata un partner importante della SG-DEFR, fornendo spunti e stimoli nei settori della finanza, del diritto finanziario, del credito aggiuntivo e della gestione dei pagamenti. Nel complesso, l'AFF ha monitorato da vicino il processo di vendita tanto sul piano finanziario quanto su quello giuridico. La cooperazione tra SG-DEFR e AFF è descritta dalle parti coinvolte come «stretta e buona». Da parte sua, il direttore dell'AFF ha dichiarato alla DelFin che l'AFF è stata un «partner utile» per la SG-DEFR, che è stato fortemente coinvolto e ha spesso sostenuto un'opinione diversa da quella della SG-DEFR. Durante la sua audizione presso la DelFin, il segretario generale del DEFR si è spinto oltre nel descrivere il ruolo dell'AFF nell'organizzazione di crisi, qualificandola come un «partner assolutamente centrale e valido», che «a volte difendeva posizioni diverse». In caso di divergenze, comunque, la SG-DEFR e l'AFF sono riuscite a trovare ogni volta soluzioni di comune accordo¹⁹³. Oltre al direttore, anche tre collaboratori dell'AFF sono stati coinvolti nella gestione della crisi: il capo del Servizio finanziario III della divisione Politica della spesa pubblica, il capo dell'unità Diritto generale e un altro collaboratore giuridico del Servizio giuridico. Per definire la strategia e discutere le tappe fondamentali, il direttore dell'AFF si è sempre consultato con il capo del DFF, il quale intratteneva anche contatti regolari con il capo del DEFR. Ha contribuito alle decisioni dell'AFF, senza però svolgere un ruolo attivo nel processo di vendita. Inoltre, il Consiglio federale è stato informato oralmente o con le cosiddette note informative e documenti interlocutori¹⁹⁴.

La gestione della crisi della navigazione marittima in generale e il processo di vendita delle navi SCL e SCT in particolare hanno richiesto un monitoraggio complesso e dispendioso in termini di tempo da parte di SG-DEFR e AFF. Tra metà 2015 e fine 2018, il personale interessato ha dovuto far fronte a un sovraccarico di lavoro prolungato. Tuttavia, il tempo dedicato a questo caso non è stato sistematicamente registrato, per cui le indicazioni di seguito riportate si basano esclusivamente su stime.

¹⁹¹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 9.

¹⁹² Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 5.

¹⁹³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 10; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 12.

¹⁹⁴ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DFF del 17 gennaio 2019, pag. 3.

Dalla metà del 2015 all'autunno 2018, i tre rappresentanti della SG-DEFR hanno dedicato tra le 13 e le 30 ore settimanali al dossier delle navi d'alto mare¹⁹⁵. Il tempo investito dai collaboratori dell'AFF coinvolti è stato simile, soprattutto nelle fasi intensive del processo di vendita. Dal 2015, il capo del Servizio finanziario III della divisione Politica della spesa pubblica e il collaboratore giuridico incaricato hanno dedicato circa la metà del loro tempo di lavoro al dossier sulla navigazione marittima, arrivando fino a 30 ore alla settimana nei momenti cruciali. In media, nello stesso periodo, questo caso ha occupato circa il 30 per cento dell'orario di lavoro del capo dell'unità Diritto generale e circa il 10 per cento di quello del direttore dell'AFF¹⁹⁶.

Coinvolgimento di esperti esterni

Un gran numero di esperti esterni è stato coinvolto nell'intero processo di vendita delle navi SCL e SCT. Secondo il DEFR, la Confederazione non disponeva allora e continua a non disporre oggi di specialisti del settore marittimo che possano fornire consulenza su questioni giuridiche ed economiche e che abbiano contatti internazionali in questo campo. Anche per la liquidazione delle società SCL/SCT interessate (le società di holding e di gestione nonché le compagnie di navigazione vere e proprie) è stato incaricato un esperto con comprovata esperienza in materia di diritto di insolvenza¹⁹⁷. Le parti contraenti del liquidatore sono le compagnie SCL e SCT in liquidazione¹⁹⁸.

A molte delle riunioni e teleconferenze intercorse hanno quasi sempre partecipato rappresentanti della Confederazione, esperti esterni e rappresentanti delle banche. L'obiettivo era di discutere, coordinare e valutare costantemente i vari compiti da svolgere¹⁹⁹. Tutte le impostazioni importanti e le decisioni sono state discusse a livello tecnico con gli esperti e a livello interno con le autorità federali competenti nonché con le banche in qualità di mutanti. Questo approccio si è reso necessario anche perché, oltre agli elevati rischi finanziari e politici, mancava l'esperienza nella gestione di operazioni simili²⁰⁰.

Spesso l'adozione di decisioni ha richiesto più mesi. I processi e le procedure di verifica di seguito riportati sono stati decisi e successivamente eseguiti dalle parti coinvolte durante la gestione della crisi²⁰¹:

- risanamento e cessione agli investitori (fino a fine 2016 / inizio 2017);
- analisi delle soluzioni «fallimento», «procedura concordataria» o «liquidazione» (2016–2017);
- decisione di vendita: «asset deal» o «share deal» (fine 2016);

¹⁹⁵ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 26 novembre 2018, pag. 2.

¹⁹⁶ Cfr. rapporto supplementare dell'AFF per la DelFin del 21 febbraio 2019, pag. 4.

¹⁹⁷ Cfr. rapporto supplementare del DEFR per la DelFin del 3 aprile 2018, pag. 8.

¹⁹⁸ Per i dettagli sul processo di liquidazione, si veda il n. 2.8.

¹⁹⁹ Cfr. note della SG-DEFR sulle riunioni congiunte tra il 3 ottobre 2016 e il 15 maggio 2017.

²⁰⁰ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 10.

²⁰¹ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 11.

- processo di vendita: coinvolgimento e coordinamento dei mediatori, preparazione e conclusione della vendita, preparazione della consegna delle navi (dall'autunno 2016 al settembre 2017);
- monitoraggio dell'attuazione della liquidazione delle compagnie (ancora in corso).

Nell'estate del 2015 la consulenza legale è stata assunta dallo studio legale Staiger, Schwald & Partner AG (SSP) e poi dal suo successore BianchiSchwald GmbH (BiSc) con sede a Zurigo²⁰². All'inizio consultato solo occasionalmente dalla Confederazione, nell'ottobre del 2016 SSP/BiSc è stato nominato dal DEFR quale rappresentante legale permanente della Confederazione in materia di diritto fideiusorio e della navigazione marittima. Il mandato di SSP/BiSc comprendeva l'allestimento degli scenari in materia di diritto obbligazionario, societario e fallimentare e il chiarimento delle questioni che ne derivavano, come pure l'elaborazione di vari pacchetti di misure giuridiche, tra cui il MoA, le postergazioni di crediti e gli accordi di compensazione²⁰³. In qualità di consulente legale principale della Confederazione, lo studio legale SSP/BiSc, con il supporto dello studio legale ThomannFischer (TF) di Basilea, ha seguito in particolare le trattative dei contratti di compravendita con Mach per conto della Confederazione (per i dettagli si rimanda al n. 2.5). Oltre al mandato di consulenza nel caso delle compagnie SCL/SCT, BiSc continua a fornire consulenza alla Confederazione su questioni relative ad altre compagnie di navigazione beneficiarie di fideiussioni federali, in virtù dell'aggiudicazione, nel 2018, di un mandato di consulenza quadriennale di assistenza legale²⁰⁴.

Data la complessità delle questioni di diritto della navigazione emerse durante la transazione di vendita di SCL e SCT, SSP/BiSc ha fatto ricorso a un esperto in materia dello studio TF. Questo studio legale dispone infatti di conoscenze specialistiche di diritto della navigazione nazionale e internazionale nonché dei contatti necessari con le autorità coinvolte nella vendita di navi. Nel corso della procedura, TF ha in parte ricevuto mandati anche direttamente dalla Confederazione (maggiori dettagli nel n. 2.7).

All'inizio della gestione della crisi, nel giugno 2015, la SG-DEFR aveva incaricato Ernst & Young Svizzera (EY) di fornire consulenza economica. Dal 2016, a seguito di una procedura mediante invito (maggiori dettagli nel n. 2.7), l'incarico di consulenza è stato assegnato a PricewaterhouseCoopers (PwC) Zurigo. Per la componente marittima dell'operazione, PwC Zurigo ha coinvolto la filiale PwC di Amburgo, la quale è in possesso di conoscenze specialistiche nel campo della navigazione marittima. La SG-DEFR ha dichiarato di avere incaricato, con PwC, una società in possesso di ampie conoscenze specialistiche e delle risorse necessarie, in grado di fornire le soluzioni richieste nonostante le scadenze spesso molto ravvicinate²⁰⁵. Tra

²⁰² Formalmente, il mandato è stato dapprima affidato allo studio legale «Staiger, Schwald & Partner AG», ma, a seguito del suo scioglimento a fine 2016, è stato rilevato dallo studio legale «BianchiSchwald GmbH», suo successore.

²⁰³ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la Delfin del 15 gennaio 2019, pag. 11.

²⁰⁴ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 1.

²⁰⁵ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la Delfin del 15 gennaio 2019, pag. 11.

l'altro, i collaboratori di PwC coinvolti sono stati incaricati di elaborare il catalogo dei criteri per la valutazione delle offerte nonché di coordinare e valutare le offerte dei mediatori sulla base dei criteri definiti. I risultati del loro lavoro sono stati discussi nelle riunioni settimanali con la Confederazione. PwC è stata responsabile anche di allestire la panoramica settimanale sulla liquidità delle compagnie di navigazione SCL e SCT durante il processo di vendita. Anche nell'ambito della liquidazione delle società SCL e SCT, tuttora in corso, PwC continua a fornire consulenza alla Confederazione, anche se la responsabilità dell'attuazione spetta al liquidatore. Attualmente, ad esempio, PwC effettua la verifica contabile del fabbisogno di liquidità segnalato all'UFAE dal liquidatore. A fine 2018, PwC Zurigo si è aggiudicata anche il mandato di consulenza quadriennale per il monitoraggio economico delle compagnie di navigazione che beneficiano di fidejussioni della Confederazione²⁰⁶.

Per la liquidazione di SCL e SCT, le compagnie hanno assunto un commissario e liquidatore con esperienza in materia di procedure concordatarie e fallimentari dello studio legale bernese Wenger Plattner (di seguito «il liquidatore»). Inizialmente, da luglio 2017, è intervenuto quale liquidatore delle società di holding e di gestione dei cargo di SCL (SCL Reederei AG e Enzian Ship Management AG) e delle navi cisterna SCT (Swiss Chem Tankers AG e Swiss Chem Schifffahrts AG), mentre da dicembre 2017 ha operato in qualità di liquidatore delle compagnie di navigazione con una sola nave²⁰⁷. Oltre ai suoi compiti generali di liquidatore, nel 2017 ha seguito anche la consegna delle navi agli acquirenti, fatta eccezione per le tre navi che erano già state consegnate prima dell'inizio del suo mandato. Dal dicembre 2017, il liquidatore è l'unico rappresentante delle compagnie SCL e SCT con diritto di firma individuale²⁰⁸.

Le parti coinvolte descrivono la collaborazione tra i vari servizi della Confederazione interni ed esterni come orientata agli obiettivi. La maggior parte di loro è convinta che il segretario generale del DEFR abbia diretto lo stato maggiore di crisi con efficienza²⁰⁹. Il proprietario di SCL e SCT, invece, ha dichiarato alla DelFin che, con il suo operato, l'organizzazione di crisi ha addirittura aumentato il danno finanziario, affermando altresì che né l'UFAE né i consulenti aziendali incaricati dalla SG-DEFR disponevano delle competenze necessarie nel campo della navigazione marittima²¹⁰.

I consulenti legali coinvolti ritengono vi fosse un potenziale di miglioramento riguardo all'organizzazione del progetto da parte dei rappresentanti della Confederazione, sottolineando che occorre consultare ogni volta molte persone. Nel caso delle compagnie SCL/SCT, un'organizzazione di progetto più snella con percorsi decisionali più semplici – ad esempio sotto forma di un comitato direttivo con com-

²⁰⁶ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 1 seg.

²⁰⁷ Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pag. 2.

²⁰⁸ Per maggiori dettagli sulla consegna delle navi agli acquirenti e sulla liquidazione delle compagnie SCL e SCT si veda il n. 2.8.

²⁰⁹ Cfr. in particolare verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pag. 3; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 16; verbale dell'audizione del capo del DFF del 17 gennaio 2019, pag. 3; verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 12.

²¹⁰ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, in particolare pagg. 3, 9, 11 e 14.

petenze decisionali – avrebbe contribuito ad alleggerire l'onere dei singoli attori e ad aumentare l'efficienza del processo²¹¹. Per i consulenti economici, in futuro si dovrebbe addirittura nominare un organo neutrale che rappresenti tutti gli interessi della Confederazione e coordini l'intero processo. Tale organo sarebbe l'unico a comunicare con le società, a monitorare i processi di selezione dei mediatori e relativa assegnazione dei mandati, a coordinare e organizzare le ispezioni navali per conto della Confederazione, a raccogliere informazioni e a esaminare le offerte nell'interesse della Confederazione. In questo modo si ridurrebbe l'onere per i rappresentanti della Confederazione e si fornirebbe il miglior sostegno possibile alla direzione delle imprese coinvolte²¹². Da parte sua, però, il direttore dell'AFF ha dichiarato di non poter immaginare una ripartizione dei compiti più semplice di quella dell'organizzazione di crisi effettivamente dispiegata. La procedura, che talvolta ha comportato trattative a più livelli, è potuta sembrare complicata agli esperti esterni, ma era ragionevole considerata l'importanza finanziaria e politica dell'operazione²¹³.

Ruolo delle banche²¹⁴

La DelFin ha esaminato in che misura, oltre ai rappresentanti federali e ai consulenti esterni, le banche finanziatrici delle compagnie di navigazione SCL e SCT abbiano partecipato attivamente, in qualità di istituti creditori, alla ricerca di una soluzione.

Fino al 2011 i mutui concessi a tre cargo e due navi cisterna sono stati finanziati dalla Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) con sede a Francoforte sul Meno e dalla Bremer Landesbank (BLB). La Banque Cantonale Vaudoise (BCV) ha concesso mutui per i due cargo rimanenti. Quando le banche si sono rifiutate di rinnovare i mutui e le compagnie SCT (allora ancora «Mega Chemical Tankers MCT») erano sull'orlo del fallimento, nel 2011 UBS ha rilevato i mutui garantiti dalla Confederazione di cinque cargo, mentre nel frattempo la BCV aveva rilevato il mutuo di un cargo finanziato dalla BLB. I mutui per i restanti tre cargo e le quattro navi cisterna sono stati rifinanziati a partire dal 2014 e 2015 con obbligazioni di prestito di Post-Finance e SUVA. Il Credit Suisse (CS) ha agito come banca intermediaria²¹⁵.

²¹¹ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 7; verbale dell'audizione del rappresentante di ThomannFischer del 20 novembre 2018, pag. 4.

²¹² Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di PwC del 20 novembre 2018, pag. 8 seg.

²¹³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 16.

²¹⁴ Nel corso della sua inchiesta, la DelFin ha chiarito gli eventi relativi al processo di vendita delle navi SCL e SCT. L'operato delle banche finanziatrici prima del giugno 2015 non è quindi trattato nel presente rapporto d'inchiesta.

²¹⁵ Cfr. rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 1° maggio e dell'11 giugno 2019.

Tabella 7

Banche finanziatrici delle navi SCL e SCT

	Prima banca (concessione delle fideiussioni)	Banca intermediaria	Ultima banca (ricorso alle fideiussioni)
MV Celine	BCV	--	UBS (da 5.2011)
MV Sabina	BCV	--	UBS (da 5.2011)
SCL Akwaba	BLB	--	UBS (da 1.2012)
SCL Andisa	BLB	--	UBS (da 1.2012)
SCL Anita	BLB	BCV (da 2.2009)	UBS (da 5.2011)
SCL Basilea	KfW	--	CS (da 12.2015; per PostFinance)
SCL Bern	KfW	--	CS (da 12.2015; per PostFinance)
SCL Léman	KfW	--	CS (da 12.2015; per PostFinance)
SCT Matterhorn	BLB	--	CS (da 5.2014; per SUVA)
SCT Monte Rosa	BLB	--	CS (da 5.2014; per SUVA)
SCT Breithorn	KfW	--	CS (da 12.2015; per PostFinance)
SCT Stockhorn	KfW	--	CS (da 12.2015; per PostFinance)

Fonte: rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin dell'1.5.2019

Nell'ambito della gestione della crisi delle compagnie SCL/SCT, a partire dal 2015 UBS, in qualità di creditrice, ha partecipato in generale a tutte le riunioni e le teleconferenze convocate dalla SG-DEFR²¹⁶. L'obiettivo era di discutere con la Confederazione l'andamento dell'attività delle compagnie di navigazione nonché di concordare la procedura da seguire per la vendita delle navi e il pagamento dei mutui garantiti in circostanze ordinarie; UBS in qualità di creditrice e i suoi consulenti legali in particolare hanno apportato le competenze specifiche del settore.

Nel 2015 UBS ha annunciato il ricorso alla fideiussione per un cargo SCL. Sebbene fossero soddisfatte le condizioni per tale ricorso, l'UFAE chiesto alla banca ulteriori sospensioni e rivalutazioni per risolvere, se possibile, la situazione senza procedure fallimentari o concordatarie. UBS e la Confederazione hanno allora concluso un

²¹⁶ Cfr. in particolare le note della SG-DEFR sulle riunioni congiunte tra il 3 ottobre 2016 e il 15 maggio 2017.

accordo quadro che prevedeva il rimborso coordinato di tutte le fideiussioni solidali. Per garantire alle compagnie di navigazione la liquidità necessaria per la fase di liquidazione, UBS ha messo loro a disposizione nuovi crediti d'esercizio, a loro volta garantiti dalla Confederazione. Sono stati concessi crediti temporanei anche a compagnie che non disponevano di un mutuo di UBS garantito mediante fideiussioni federali²¹⁷.

Nel 2016 sono stati conclusi anche accordi di postergazione dei crediti tra UBS e le compagnie SCL sovraindebitate, firmati dalle compagnie, da UBS e dalla Confederazione. In tali accordi è stato menzionato chiaramente che la banca agiva su richiesta della Confederazione e nella piena consapevolezza della precaria situazione economica delle compagnie interessate²¹⁸.

Il rapporto tra UBS e la Confederazione si è trasformato da semplice rapporto di garanzia a rapporto di collaborazione, per conseguire una liquidazione ordinata ed evitare il fallimento. I rappresentanti della SG-DEFR sentiti dalla DelFin hanno definito il ruolo di UBS nella gestione della crisi e nel processo di vendita «importante e responsabile»²¹⁹. Dal punto di vista dei consulenti legali della SG-DEFR, UBS è intervenuta in modo «molto pertinente» nel processo e, considerando i suoi obblighi in qualità di banca, si è adoperata molto di più di quanto fosse tenuta a fare secondo la legge²²⁰. Anche il capo del DFF ha dichiarato alla DelFin che UBS si è «comportata correttamente» nel processo di vendita delle navi²²¹. Il capo del DEFR ha ripetutamente confermato alla DelFin l'atteggiamento costruttivo di UBS nel processo di vendita delle navi SCL/SCT.

Quanto al CS, nel suo ruolo di banca intermediaria del mutuo, non era disposto a essere coinvolto al di là quanto fosse legalmente tenuto a fare. In questo contesto, non ha quindi partecipato al processo di vendita delle navi SCL e SCT e non ha concesso alcun credito temporaneo necessario per completare il processo di vendita²²².

Excursus: organizzazione di progetto interna alla Confederazione per la gestione delle crisi delle navi d'alto mare a partire dal 2019

La necessità d'intervento da parte della Confederazione per trovare una soluzione nel caso di SCL/SCT è dovuta in gran parte alla mancanza di vigilanza da parte dell'UFAE negli anni precedenti. Le esperienze maturate con la crisi delle navi d'alto mare e le relative fideiussioni hanno dimostrato che l'incremento dei rischi di questo mercato richiede una vigilanza maggiore nonché professionale delle fideiussioni solidali per tali navi. Su incarico del capo del DEFR, nel 2017 l'UFAE ha

²¹⁷ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 39.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 21.

²²⁰ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 6.

²²¹ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DFF del 17 gennaio 2019, pag. 9.

²²² Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 21; verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 6.

allestito un opportuno dispositivo²²³. Siccome le CdG, nell'ambito della loro ispezione delle fideiussioni per la navigazione marittima, si sono occupate della struttura organizzativa dell'UFAE e quindi anche della riorganizzazione del 2017, con ulteriori accertamenti su questo aspetto anche nella primavera 2019²²⁴, qui di seguito la DelFin si limita a una breve descrizione della vigilanza delle fideiussioni solidali nell'esercizio normale.

La sorveglianza continua delle società beneficiarie di crediti e i rapporti alla Confederazione in qualità di garante – in particolare in virtù dell'ordinanza concernente la fideiussione di mutui per il finanziamento di navi svizzere d'alto mare (RS 531.44) e dei relativi contratti di fideiussione – è anche di competenza delle banche finanziatrici che si avvalgono degli strumenti dei contratti di credito nel loro rapporto con le compagnie. La sorveglianza della Confederazione comprende inoltre rapporti almeno trimestrali sulla situazione economica e finanziaria e successivi colloqui con le società armatrici. In aggiunta, viene effettuata un'osservazione mensile del mercato per essere sempre al passo con i suoi sviluppi. Oltre a questi strumenti di sorveglianza, vi sono le ispezioni delle navi e gli audit effettuati dalla società esterna Winkelmann, specializzata nel settore marittimo. Anche le banche sono coinvolte nel monitoraggio attraverso colloqui annuali istituzionali. Il nuovo capo del DEFR, in carica dal 2019, è convinto che questi strumenti consentano di individuare tempestivamente i potenziali rischi economici per la Confederazione in qualità di garante. A suo avviso, i rapporti trimestrali, che contengono anche informazioni aggiornate sulla liquidità e sui flussi di cassa, sono sufficienti per fornire un quadro attuale della situazione economica delle compagnie. Se necessario, i rapporti saranno presentati a intervalli più frequenti²²⁵.

Durante il normale esercizio, la SG-DEFR viene tenuta costantemente al corrente della situazione delle compagnie di navigazione, mentre in caso di crisi subentra un'altra organizzazione.

Alcuni rappresentanti dell'Amministrazione federale hanno in parte criticato il fatto che l'organizzazione di progetto per la gestione della crisi, con i relativi compiti e responsabilità, non era stata chiaramente definita tra il 2015 e il 2018, ad esempio sotto forma di organigramma²²⁶.

Dopo la risoluzione della crisi SCL e SCT, il capo del DEFR (2010–2018) ha deciso che durante il normale esercizio l'esecuzione concernente le compagnie di navigazione rimaste spetta all'UFAE, ma che in caso di crisi è la SG-DEFR a dover assumere la gestione. Il capo del DEFR (dal 2019) ha aderito a questa ripartizione dei compiti con le relative competenze e responsabilità²²⁷. Appena entrato in carica, ha ritenuto fondamentale istituire un'organizzazione chiara ed efficace per la gestione

²²³ Cfr. rapporto finale dell'UFAE del 23 agosto 2017, progetto «Umsetzung der Massnahmen aus der Administrativuntersuchung Bürgschaften Hochseeschiffe».

²²⁴ Cfr. rapporto delle CdG del 26 giugno 2018 sulle fideiussioni nella navigazione marittima, n. 3.1 e 4.1; dichiarazione del Consiglio federale del 28 settembre 2018 sul rapporto delle CdG del 26 giugno 2018.

²²⁵ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR (dal 2019) e della segretaria generale del DEFR (dal 2019) del 19 febbraio 2019, pag. 4.

²²⁶ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 5 seg.

²²⁷ In merito e sui paragrafi successivi: cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR (dal 2019) e della segretaria generale del DEFR (dal 2019) del 19 febbraio 2019, pagg. 2-4.

delle crisi, che comprenda non solo il personale necessario, ma anche una chiara definizione dei processi, delle competenze e delle responsabilità. Per questo motivo, all'inizio del 2019 l'organizzazione di progetto è stata definita in forma scritta con un organigramma per la gestione delle crisi secondo le specifiche Hermes²²⁸.

Secondo questa organizzazione di progetto, l'UFAE notifica alla SG-DEFR eventuali problemi economici di una compagnia di navigazione che potrebbero comportare il ricorso alle fideiussioni e, previa consultazione della SG-DEFR e dell'AFF, propone l'istituzione dell'organizzazione di crisi. Il capo dei settori Logistica e TIC dell'UFAE assume di persona la funzione di responsabile di progetto dell'organizzazione di crisi denominata «Organizzazione di progetto per la gestione delle crisi delle navi d'alto mare».

In stretta collaborazione con il team di progetto e gli esperti legali ed economici esterni coinvolti, la direzione di progetto coordina le attività dell'organizzazione di crisi secondo le specifiche del comitato direttivo. Quest'ultimo è composto dalla segretaria generale del DEFR (dal 2019), dal direttore dell'AFF, dal delegato all'approvvigionamento economico del Paese e, come ospite senza diritto di voto, dalla direttrice della Direzione del diritto internazionale del DFAE (DDIP). A seconda della situazione e previa consultazione con i capi del DEFR e del DFF e con il Consiglio federale, il comitato direttivo assegna al responsabile di progetto i mandati relativi all'ulteriore modo di procedere. Decide inoltre in merito alla comunicazione e a ulteriori informazioni, ad esempio alle autorità di alta vigilanza parlamentare e al CDF.

L'organizzazione di progetto «Gestione delle crisi delle navi d'alto mare» subentra quando dalle verifiche condotte dall'UFAE – in particolare rapporti, valutazioni di audit, ispezioni delle navi, rapporti di banche e società di revisione – emerge che:

- una compagnia con una o più navi d'alto mare beneficiarie di fideiussioni federali non effettua alcun ammortamento e il rimborso degli ammortamenti entro la fine della fideiussione solidale non è realistico;
- la compagnia rischia di indebitarsi eccessivamente o lo è già;
- esistono problemi di liquidità (soprattutto in caso di rischio di insolvenza).

Se si verifica una o più di queste circostanze, vi sono seri dubbi sulla capacità della compagnia di continuare ad operare. Dal momento che si profila il rischio di un collasso incontrollato della compagnia di navigazione, occorre chiarire in che modo la Confederazione, oltre alle consuete misure di risanamento, può ridurre al minimo i danni nell'ottica di garante.

La gestione delle crisi comprende il coordinamento a livello interno della Confederazione delle ulteriori procedure, la definizione dei punti chiave di un potenziale risanamento delle compagnie o della vendita delle navi come pure il coordinamento delle modalità di ricorso alle fideiussioni, d'intesa con le compagnie interessate e le banche coinvolte. A ciò si aggiunge la determinazione della procedura e delle sca-

²²⁸ Hermes è uno standard aperto dell'Amministrazione federale svizzera. Si tratta di un metodo per la gestione di progetti che può essere impiegato negli ambiti dell'informatica, dello sviluppo di servizi e prodotti nonché degli sviluppi organizzativi. Hermes assiste la guida, la gestione e l'esecuzione di progetti con caratteristiche e complessità differenti.

denze per la presentazione al Parlamento di un eventuale messaggio concernente un credito aggiuntivo. Sulla base di tutti questi elementi, il Consiglio federale conduce un colloquio e informa la DelFin e il CDF. Il monitoraggio di un eventuale processo di vendita rientra anch'esso nella gestione delle crisi.

Secondo le sue stesse dichiarazioni, con questa organizzazione di gestione delle crisi il capo del DEFR si ripromette di ridurre in modo significativo il sovraccarico di lavoro su lunghi periodi delle singole persone coinvolte. È inoltre convinto che il nuovo team costituito nell'ambito dell'organizzazione di progetto «Gestione delle crisi delle navi d'alto mare» sia in grado di colmare la perdita di conoscenze specialistiche a seguito della partenza del segretario generale del DEFR (2014–2018) quale responsabile di progetto.

Influenza dei rappresentanti della Confederazione sul processo di vendita

Visto il monitoraggio attivo del processo di vendita da parte della SG-DEFR, è lecito chiedersi se, a volte, la Confederazione non abbia ricoperto una posizione di organo di fatto.

I membri del Consiglio di amministrazione e le persone incaricate della direzione o della liquidazione sono responsabili, nei confronti della compagnia, degli azionisti e dei creditori, di qualsiasi danno derivante da una violazione degli obblighi, sia essa intenzionale o per negligenza. Tale responsabilità sussiste anche per i terzi che agiscono come organo di fatto della società. Si parla di organo di fatto quando persone che non sono state formalmente nominate come membri della direzione influenzano in modo effettivo e determinante le sorti della società, prendendo decisioni che tipicamente spettano all'organo direttivo²²⁹.

Tra le persone coinvolte, l'influenza della Confederazione sul processo di vendita delle navi SCL e SCT è incontestata. Secondo la valutazione del segretario generale del DEFR, tuttavia, la Confederazione, nell'adottare le sue decisioni, si è sempre preoccupata di non superare il limite che l'avrebbe messa nella posizione di organo di fatto. Il capo del DEFR ha espressamente dato istruzioni alla SG-DEFR di non assumere una posizione di organo di fatto, per evitare il rischio di richieste di risarcimento dei danni nei confronti della Confederazione²³⁰. Per la SG-DEFR era quindi importante fornire semplicemente sostegno nelle trattative di vendita, evitando nella misura del possibile di condurle lei stessa.

Un legale esterno della Confederazione coinvolto nel processo di vendita ha confermato alla DelFin che la Confederazione ha esercitato un'influenza sulla società nel processo di vendita. Tuttavia, ciò è avvenuto al fine di tutelare gli interessi della Confederazione in qualità di garante e creditore ed era quindi legittimo. La soglia critica oltre la quale sarebbe stata assunta una posizione di organo di fatto delle compagnie SCL e SCT non è stata superata, poiché la Confederazione non ha esercitato prerogative tipiche di tali organi né si è mai presentata in qualità di rappresen-

²²⁹ Cfr. Forstmoser (1982), «Der Organbegriff im aktienrechtlichen Verantwortlichkeitsrecht», in: Forstmoser/Schluep (a cura di), *Freiheit und Verantwortung im Recht*, Berna, pagg. 125-150.

²³⁰ Cfr. anche verbali dei colloqui della DelFin con il segretario generale del DEFR del 6 settembre 2016 (pag. 7) e del 22 novembre 2016 (pag. 4).

tante delle compagnie. Anche se, in un secondo momento, un creditore insoddisfatto delle compagnie SCL e SCT dovesse accusare la Confederazione di avere subito danni a causa della sua posizione come organo di fatto, il rischio per la Confederazione di dover rispondere in qualità di organo è molto basso. Da un lato, le compagnie vengono liquidate in modo ordinario e quindi non sono in fallimento, il che significa che non vanno messi in conto creditori lesi; dall'altro lato, la Confederazione è il creditore principale privilegiato di SCL e SCT, con un diritto di pegno sui soli attivi della società²³¹.

2.6.2 Valutazione

Il capo del DEFR ha riconosciuto l'elevato rischio di danni quando, nell'estate 2015, l'UFAE lo ha informato dell'imminente insolvenza delle compagnie SCL. Ha dato la massima priorità alla questione, informando regolarmente e di persona il Consiglio federale e la DelFin sugli sviluppi.

Poiché l'UFAE, in quanto servizio specializzato, era responsabile della concessione e del monitoraggio delle fidejussioni della Confederazione per le navi d'alto mare, il capo del DEFR non ha potuto affidargli l'organizzazione di crisi considerati i problemi emersi. Per la DelFin è quindi comprensibile che, date le circostanze, il capo del DEFR abbia deciso di attribuire la gestione della crisi al segretario generale del DEFR, poiché quest'ultimo era il suo primo interlocutore e l'operazione aveva una notevole dimensione politica. Gli accertamenti condotti dalla DelFin hanno dimostrato che la vicinanza del segretario generale al capodipartimento responsabile e al Consiglio federale è stata di centrale importanza nell'operazione in questione. Anche a posteriori, la gestione dipartimentale della crisi appare adeguata e pertinente, lasciando all'UFAE soltanto una funzione esecutiva.

Le parti coinvolte all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale hanno dichiarato alla DelFin di valutare la gestione del progetto da parte del segretario generale del DEFR come efficace ed efficiente, mentre il proprietario delle compagnie di navigazione ha espresso un parere opposto al riguardo. Nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza concomitante, la DelFin ha sentito il capo del DEFR e il segretario generale nella sua funzione di responsabile di progetto di crisi per ben quattordici volte tra l'estate 2015 e la fine del 2018, giungendo alla conclusione che il segretario generale disponeva delle competenze necessarie per gestire la crisi. Il fatto che il danno finanziario e di reputazione della Confederazione abbia potuto essere ridotto al minimo fino alla fine del processo di vendita è in gran parte attribuibile anche a lui e al suo team nonché all'AFF. La DelFin è consapevole del fatto che il responsabile di progetto avrebbe potuto chiedere, in modo plausibile, al capo del DEFR di chiudere il caso in qualsiasi momento nel corso della gestione della crisi, determinando così l'eventuale ricorso alle fidejussioni solidali. La DelFin esprime apprezzamento per il fatto che il capo e il segretario generale del DEFR non abbiano scelto la via più rapida possibile, adoperandosi invece per trovare la soluzione migliore per la Confederazione.

²³¹ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 5.

Anche l’AFF ha svolto un ruolo importante nel processo di vendita, un ruolo che andava al di là dei settori chiave della finanza, del credito aggiuntivo e della gestione dei pagamenti. Per la DelFin, l’AFF ha agito come partner della SG-DEFR, con una sorta di diritto di veto nella ricerca di una soluzione. Dalle audizioni della DelFin è emerso che l’AFF e il capo del DFF sono stati informati in modo trasparente sull’approccio del DEFR nella gestione della crisi e nella vendita delle navi SCL e SCT, concordando sulle decisioni prese. Per la DelFin è comprensibile che il segretario generale del DEFR abbia ampiamente sostenuto i processi decisionali e quindi le responsabilità. In situazioni di crisi, infatti, sussiste spesso il rischio di «scorciatoie»; il coinvolgimento di un partner con ampie competenze e un obiettivo diverso (ossia la protezione delle finanze federali) riduce il rischio di decisioni affrettate. Dato che gli aspetti finanziari costituivano un elemento centrale per la gestione dell’operazione, è stato opportuno ed efficiente coinvolgere l’AFF già in una fase iniziale del processo decisionale. Per la DelFin, il fatto che tutte le decisioni di importanza strategica abbiano potuto essere prese di comune accordo tra SG-DEFR e AFF, nonostante le divergenze iniziali, è la prova che tra questi partner prevaleva un atteggiamento di rispetto reciproco e di costruttiva ricerca della soluzione. Si tratta di un fattore chiave di successo nella gestione delle crisi, che spesso dipende dalle persone coinvolte. La DelFin ritiene quindi importante che, nelle situazioni di crisi, i capi dei dipartimenti promuovano una collaborazione costruttiva tra i servizi amministrativi coinvolti.

Gli esperti esterni hanno individuato un potenziale di miglioramento nella durata dei processi decisionali. Dall’esterno, l’organizzazione di gestione della crisi sembrava troppo ampia, con processi decisionali interni troppo complessi. La DelFin rileva che non è così semplice trasporre alla Confederazione i processi decisionali snelli applicabili con successo nel settore privato. Da un lato, occorre tener conto delle specificità del processo decisionale politico: una decisione politica deve sempre essere presa a maggioranza. Sarebbe stato poco saggio da parte del capo del DEFR non informare fin dall’inizio il capo del DFF e il Consiglio federale né coinvolgerli in modo adeguato. Dall’altro lato, l’Amministrazione dispone delle conoscenze specialistiche all’interno degli uffici competenti e, in questo caso, era essenziale che gli specialisti dell’AFF apportassero il loro know-how in queste transazioni, finanziariamente molto complesse. Inoltre, dato che la ripartizione dei compiti è definita nelle ordinanze concernenti l’organizzazione dei dipartimenti²³², sarebbe stato impossibile per la SG-DEFR non coinvolgere l’AFF.

La DelFin giunge alla conclusione che l’organizzazione di crisi del 2015–2018 era mirata e fondamentalmente opportuna, considerate le circostanze del momento. Tuttavia, nella prospettiva attuale, si possono rilevare alcuni punti deboli, cui ha ampiamente rimediato l’organizzazione di progetto «Gestione delle crisi delle navi d’alto mare», istituita a inizio 2019 dal capo del DEFR (dal 2019). In particolare, vanno accolte con favore la creazione di un’organizzazione di progetto secondo le specifiche di Hermes e la definizione scritta dei compiti e delle responsabilità in un organigramma. Dal punto di vista della DelFin, è altresì pertinente ripristinare le responsabilità dell’UFAE, includendolo nel comitato direttivo e affidandogli la

²³² Cfr. in particolare art. 8 dell’ordinanza sull’organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF; RS 172.215.1).

direzione di progetto in caso di crisi, a condizione che sia dimostrato che le competenze e le procedure necessarie sono state implementate.

La DelFin non valuta l'organizzazione della gestione dei rischi presso l'UFAE e il DEFR nel settore delle fidejussioni della Confederazione per le navi d'alto mare, poiché se ne occupano periodicamente le CdG nell'ambito della gestione dei rischi. Si aspetta tuttavia che l'UFAE svolga i suoi obblighi di vigilanza per individuare per tempo le difficoltà di società armatrici e poter intervenire in modo adeguato e tempestivo in caso di crisi.

L'introduzione della nuova organizzazione di crisi all'inizio del 2019 da parte del nuovo capo del DEFR (dal 2019) è tesa, tra l'altro, a garantire che in futuro si possano evitare, per quanto possibile, sovraccarichi di lavoro su lunghi periodi per le persone chiave. Si tratta di un punto essenziale, poiché il coinvolgimento simultaneo delle persone interessate di SG-DEFR e AFF nell'attività quotidiana e nella gestione della crisi 2015–2018 ha raggiunto livelli che la DelFin considera in parte inaccettabili.

A causa della mancanza di conoscenze specialistiche dei rappresentanti federali, è stato necessario ricorrere a un gran numero di esperti nazionali e internazionali con competenze giuridiche, economiche e marittime per la gestione della crisi. Cercare di assumere tali esperti all'interno della Confederazione non sarebbe stato realistico, vista la gestione della crisi già in corso. Inoltre, la DelFin considera fondamentalmente sproporzionata la creazione di competenze molto specifiche all'interno dell'amministrazione, di cui la Confederazione ha bisogno solo occasionalmente.

Al fine di ridurre i picchi di sovraccarico dei rappresentanti federali coinvolti, la DelFin si è chiesta in che misura l'esternalizzazione dell'intero processo di vendita possa rappresentare un'alternativa sensata per il futuro. Al riguardo conclude che la gestione di un'operazione di tale portata politica debba rimanere un compito sovrano. Per questo motivo la Confederazione non può contare esclusivamente su esperti esterni. Il ruolo della Confederazione è piuttosto quello di monitorare da vicino un eventuale processo di vendita per tutelare i propri interessi finanziari in qualità di garante con il coinvolgimento di esperti esterni. In definitiva, non sono gli esperti esterni ma i membri del Consiglio federale e i rappresentanti dell'Amministrazione federale a dover rendere conto al Parlamento e all'opinione pubblica.

La DelFin rileva che la Confederazione era stata coinvolta nel processo di vendita delle navi SCL e SCT per tutelare i propri interessi finanziari. In qualità di organo parlamentare di alta vigilanza finanziaria, per la DelFin è cruciale che la Confederazione abbia fatto tutto il possibile per contenere al minimo i danni, tanto per se stessa quanto per i contribuenti. Ritiene quindi comprensibile e giustificato che i rappresentanti federali abbiano sfruttato al massimo il loro margine di manovra a tal fine. Nel corso dell'operazione, la SG-DEFR si è sempre accertata di non superare i limiti della posizione di organo di fatto.

La DelFin ritiene comunque che la procedura scelta sarebbe stata giustificata anche qualora la Confederazione si fosse ritrovata nella posizione di organo di fatto. L'alternativa, che consisteva nel fare il meno possibile per escludere il rischio di una posizione di organo di fatto, avrebbe probabilmente portato a un collasso incontrollato.

lato, innescando certamente lo scenario peggiore, vale a dire il ricorso alle fidejussioni solidali con il massimo danno finanziario per la Confederazione.

Secondo la valutazione della DelFin, il rischio che eventuali creditori danneggiati a seguito della vendita possano citare in giudizio la Confederazione e ottenere esito positivo è piuttosto basso. Il ricorrente dovrebbe in tal caso comprovare non solo il danno ma anche l'esistenza di un nesso causale tra l'operato della Confederazione e il danno subito. Anche alla luce di questo aspetto, la Confederazione ha agito correttamente: limitarsi a fare il meno possibile per timore di essere ritenuta responsabile di una posizione di organo di fatto era semplicemente inconcepibile.

Tuttavia, per quanto riguarda le possibili vendite future di navi d'alto mare che beneficiano di fidejussioni della Confederazione, occorre approfondire le circostanze in cui la Confederazione può esporsi al rischio di trovarsi in una posizione di organo di fatto.

2.7 Acquisto di servizi esterni di consulenza

2.7.1 Fatti

A fine giugno 2015, la grave crisi di liquidità delle compagnie di navigazione SCL e SCT ha colto di sorpresa l'UFAE e la SG-DEFR. L'evoluzione della crisi nel settore della navigazione marittima e i problemi finanziari delle compagnie SCL/SCT come pure di altre compagnie di navigazione hanno ripetutamente posto la Confederazione, in qualità di garante, di fronte a nuovi problemi durante la gestione della crisi, alcuni dei quali in parte imprevedibili. Poiché le conoscenze specialistiche necessarie erano disponibili solo in misura limitata all'interno dell'Amministrazione federale, la SG-DEFR ha deciso di acquisire all'esterno i servizi legali ed economici. Nel presente capitolo la DelFin si occupa dell'aggiudicazione dei singoli mandati di servizi. Per quanto riguarda il ruolo degli esperti esterni coinvolti, si rimanda alle spiegazioni di cui al numero 2.6.

Panoramica delle aggiudicazioni di servizi nel periodo 2015–2019

Nell'ambito della gestione della crisi, i servizi esterni di consulenza sono stati aggiudicati in parte con la procedura mediante invito, ma prevalentemente attraverso trattativa privata. Solo a fine 2018 / inizio 2019 gli acquisti sono avvenuti nell'ambito di bandi di concorso pubblici. Di seguito sono spiegate le singole aggiudicazioni e le rispettive procedure di aggiudicazione applicate. Allo scopo di fornire una panoramica, la tabella 8 sintetizza tutte le aggiudicazioni, compresi i corrispondenti tetti massimi di spesa.

Tabella 8

Acquisto di servizi esterni di consulenza: tappe fondamentali

Durata contrattuale	Beneficiario	Tipo di aggiudicazione	Tetto massimo di spesa in franchi (IVA escl.)
Consulenza economica			
26.06.15 – 02.07.15	Ernst & Young	Trattativa privata	45 000
07.07.15 – 25.08.15	Ernst & Young	Trattativa privata	190 800
07.07.15 – 25.08.15	Ernst & Young	Trattativa privata	29 200
19.02.16 – 30.06.17	PricewaterhouseCoopers	Invito	150 000
19.02.16 – 30.06.17	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	95 000
19.02.16 – 31.12.17	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	255 000
10.10.16 – 30.06.17	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	250 000
20.03.17 – 31.07.17	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	200 000
01.07.17 – 30.06.18	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	200 000
01.05.18 – 31.12.18	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	100 000
01.09.18 – 31.12.18	PricewaterhouseCoopers	Trattativa privata	60 000
01.01.19 – 31.12.22	PricewaterhouseCoopers	Bando di concorso OMC	957 000
2015 – 2018	Totale EY		265 000
2015 – 2018	Totale PwC		1 310 000
2015 – 2018	Totale consulenza economica		1 575 000
Consulenza legale			
10.07.15 – 30.09.15	Staiger, Schwald & Partner	Invito	100 000
10.07.15 – 30.11.15	Staiger, Schwald & Partner	Trattativa privata	45 000
18.02.16 – 30.07.17	Staiger, Schwald & Partner	Invito	100 000
14.09.16 – 30.06.17	Staiger, Schwald & Partner	Trattativa privata	300 000
01.11.16 – 30.06.17	ThomannFischer	Trattativa privata	41 700
14.02.17 – 30.06.17	BianchiSchwald	Trattativa privata	220 000
20.04.17 – 30.06.17	BianchiSchwald	Trattativa privata	450 000
22.06.17 – 31.12.17	ThomannFischer	Trattativa privata	80 000
01.08.17 – 31.07.18	ThomannFischer	Trattativa privata	200 000
13.11.17 – 31.12.18	BianchiSchwald	Invito	211 650

Durata contrattuale	Beneficiario	Tipo di aggiudicazione	Tetto massimo di spesa in franchi (IVA escl.)
<i>01.11.18 – 31.12.22</i>	<i>BianchiSchwald</i>	<i>Bando di concorso pubblico</i>	<i>1 170 000</i>
2015 – 2018	Totale SSP/BiSc		1 426 650
2015 – 2018	Totale TF		321 700
2015 – 2018	Totale consulenza legale		1 748 350
2015 – 2018	Totale consulenza esterna		3 323 350
2019 – 2022	<i>Totale consulenza esterna</i>		<i>2 127 000</i>

Fonte: accordi sugli onorari tra SG-DEFR ed EY, PwC, SSP, TF e BiSc (2015–2019)

Aggiudicazione dei servizi: fase 1 (giugno 2015 – agosto 2016)²³³

All'inizio della gestione della crisi, a fine giugno 2015, era necessario disporre in tempi brevissimi di conoscenze economiche specialistiche per superare la crisi di liquidità e prevenire il collasso delle compagnie SCL. La SG-DEFR ha incaricato la società di revisione Ernst & Young AG (EY) di condurre i necessari accertamenti su liquidità, situazione patrimoniale e prospettive di risanamento, ristrutturazione o liquidazione. Il tetto massimo di spesa per il mandato era di 45 000 franchi, con una tariffa giornaliera media di 3000 franchi²³⁴. I lavori sono durati dal 26 giugno al 2 luglio 2015²³⁵.

Al termine del mandato urgente di fine giugno 2015, EY è stata incaricata dalla SG-DEFR, alla stessa tariffa giornaliera, di presentare una perizia sul risanamento del gruppo SCL, comprensiva dell'elaborazione di opzioni d'intervento alternative atte a preservarne il valore²³⁶. Per adempiere il mandato nel periodo dal 7 luglio al 25 agosto 2015, è stato preventivato un tetto massimo di spesa di 190 800 franchi²³⁷. Al momento dell'aggiudicazione del mandato, non era ancora possibile prevedere con precisione l'entità degli accertamenti necessari, per cui la SG-DEFR ed EY hanno deciso di aumentare il tetto massimo di spesa di 29 200 franchi per un totale di

²³³ Al fine di mantenere una visione d'insieme, la DelFin ha suddiviso l'aggiudicazione dei servizi esterni in tre fasi. Il 29 agosto 2016 l'UFAE ha informato la SG-DEFR sulla chiusura dei conti 2015 allestita dalla società di revisione Moore Stephens in merito al caso SCL e sull'eccessivo indebitamento delle otto compagnie di navigazione con una nave sola. Questo fatto segna una cesura nella gestione della crisi, che la DelFin interpreta come la fine della prima fase di aggiudicazione. La seconda fase è durata fino alla fine del 2018, quando i servizi esterni sono stati messi a concorso pubblicamente per la prima volta.

²³⁴ Tutte le tariffe giornaliere od orarie concernenti gli onorari riportate nel presente capitolo sono intese IVA e spese escluse.

²³⁵ Cfr. contratto 1 tra SG-DEFR ed EY del 27 luglio 2015.

²³⁶ Cfr. offerta di EY del 3 luglio 2015.

²³⁷ Cfr. contratto 2 tra SG-DEFR ed EY del 27 luglio 2015.

220 000 franchi, in considerazione delle spese supplementari²³⁸. La perizia commissionata a EY è stata sottoposta alla SG-DEFR il 18 agosto 2015²³⁹. Oltre a un'analisi approfondita della liquidità delle compagnie SCL/SCT, il rapporto elaborava anche le cause dei problemi delle imprese, discutendo le possibili misure di risanamento e un piano di gestione. I mandati aggiudicati a EY dalla SG-DEFR sono sempre rimasti al di sotto del valore soglia di 230 000 franchi fissato dall'OMC²⁴⁰.

Per chiarire le questioni giuridiche e consigliare la Confederazione sulla definizione delle linee guida legali e contrattuali per il risanamento del gruppo SCL e la riduzione al minimo dei danni per la Confederazione, la SG-DEFR ha deciso di incaricare anche uno studio legale, oltre ai consulenti economici di EY. Il 7 luglio 2015, EY ha contattato diversi studi legali pregandoli di presentare rapidamente una breve offerta²⁴¹. Al contempo, la SG-DEFR ha chiesto un'offerta anche allo studio legale Staiger, Schwald & Partner AG (SSP). L'8 luglio 2015 la SG-DEFR ha esaminato le due offerte pervenute, una di SSP e l'altra di un altro studio legale (nome reso anonimo dalla DelFin)²⁴². Previa consultazione con EY, la SG-DEFR ha assegnato il mandato di consulenza legale allo studio SSP. Il fattore che ha giocato a favore di SSP è stata la tariffa oraria leggermente inferiore a parità di competenze²⁴³. Per l'adempimento del mandato nel periodo dal 10 luglio al 30 settembre 2015 è stato stimato un tetto massimo di spesa di 100 000 franchi. Le tariffe orarie erano comprese tra i 200 e i 600 franchi, a seconda della qualificazione dei giuristi coinvolti²⁴⁴. In questa prima fase, la consulenza legale si è concentrata principalmente sulla definizione dei possibili scenari di diritto obbligatorio e fallimentare nazionale e internazionale. Questi accertamenti giuridici si sono rivelati molto complessi e dispendiosi, cosicché le parti contraenti hanno pattuito un aumento del tetto massimo di spesa di 45 000 franchi per un totale di 145 000 franchi e una proroga del termine fino al 30 novembre 2015²⁴⁵. Il mandato aggiudicato a SSP nel 2015, compreso l'aumento del tetto massimo di spesa, è rimasto al di sotto del valore soglia stabilito dall'OMC.

I servizi di consulenza economica e legale sono stati messi a concorso secondo la procedura mediante invito per la prima volta alla fine del 2015²⁴⁶.

Nell'ambito dell'aggiudicazione dei servizi economici, la SG-DEFR ha invitato tre società a presentare un'offerta. Di queste, EY e PricewaterhouseCoopers AG (PwC)

²³⁸ Cfr. modifica del contratto tra SG-DEFR ed EY dell'11 novembre 2015.

²³⁹ Cfr. rapporto EY del 18 agosto 2015, «Projekt Speed: Planungspausibilisierung und Handlungsempfehlungen».

²⁴⁰ Cfr. art. 6 cpv. 1 lett. b della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub; RS **172.056.1**).

²⁴¹ Cfr. e-mail di EY per la SG-DEFR del 7 luglio 2015.

²⁴² Cfr. offerte concise di SSP e dell'altro studio legale dell'8 luglio 2015.

²⁴³ Cfr. e-mail della SG-DEFR a vari destinatari dell'8 luglio 2015; e-mail di EY per la SG-DEFR del 8 luglio 2015.

²⁴⁴ Cfr. contratto tra SG-DEFR e SSP del 1° settembre 2015.

²⁴⁵ Cfr. modifica del contratto SG-DEFR e SSP del 2.12.2015.

²⁴⁶ Di regola, secondo l'art. 35 dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub; RS **172.056.11**), la procedura mediante invito deve essere applicata se il valore del contratto per l'acquisto di servizi è compreso tra 150 000 e 230 000 franchi. Il Servizio d'acquisto determina chi desidera invitare a presentare un'offerta e deve ottenere – nella misura del possibile – almeno tre offerte.

hanno presentato un'offerta, mentre la terza società contattata vi ha rinunciato, stando ai documenti della SG-DEFR²⁴⁷. Il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR e il capo dello Stato maggiore dell'UFAE hanno valutato le offerte e ritenuto che entrambi i fornitori soddisfacessero i requisiti²⁴⁸. PwC si è aggiudicata il mandato grazie alla comprovata esperienza nel settore della navigazione marittima di un esperto di questa società, che lavorava ad Amburgo²⁴⁹. Per la prestazione di servizi economici nel periodo dal 19 febbraio 2016 al 30 giugno 2017 al più tardi, è stato concordato un tetto massimo di spesa di 150 000 franchi a una tariffa giornaliera media di 2500 franchi²⁵⁰. Il tetto massimo di spesa è stato successivamente aumentato fino a un totale di 500 000 franchi mediante trattativa privata²⁵¹, limitando però la durata del contratto al 31 dicembre 2016²⁵². In una richiesta al capo del DEFR, la SG-DEFR ha giustificato l'aumento del tetto massimo di spesa e il conseguente superamento di valori soglia dell'OMC con l'urgenza della questione e le conseguenze finanziarie che incombevano sulla Confederazione. Il capodipartimento ha accolto la richiesta il 17 maggio 2016. All'epoca, il DEFR prevedeva di indire un bando di concorso pubblico per l'aggiudicazione dei servizi economici a partire da gennaio 2017²⁵³. Il contratto con PwC e le due integrazioni sono stati firmati dal segretario generale del DEFR a nome della Confederazione.

Secondo i documenti della SG-DEFR, nel quadro dell'aggiudicazione dei servizi legali sono stati contattati quattro studi legali affinché presentassero un'offerta²⁵⁴. Di questi, solo SSP ne ha presentata una²⁵⁵. Un secondo studio legale non ha presentato un'offerta per motivi di parzialità. Il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR si è occupato della valutazione, ritenendo che i requisiti fossero soddisfatti: lo studio legale disponeva delle competenze richieste e, secondo la SG-DEFR, le tariffe orarie rientravano in una fascia di prezzo ragionevole, data la complessità del mandato²⁵⁶. Il 21 dicembre 2015 il segretario generale del DEFR ha informato lo studio legale SSP che si era aggiudicato il mandato²⁵⁷. Per la prestazione di servizi legali nel periodo dal 18 febbraio 2016 al 30 giugno 2017 al più tardi, è stato concordato un tetto massimo di spesa di 100 000 franchi, alle stesse tariffe

²⁴⁷ Cfr. offerte di EY e PwC del 15 gennaio 2016; note della SG-DEFR dell'1 febbraio 2016.

²⁴⁸ Cfr. verbale della presentazione EY del 22 gennaio 2016; verbale della presentazione PwC del 29 gennaio 2016; valutazione delle offerte EY e PwC del 1° febbraio 2016.

²⁴⁹ Cfr. lettera della SG-DEFR a EY e PwC del 9 febbraio 2016.

²⁵⁰ Cfr. contratto tra SG-DEFR e PwC dell'8 marzo 2016.

²⁵¹ L'art. 13 OAPub disciplina le condizioni alle quali un servizio d'acquisto può, in via eccezionale, aggiudicare mediante trattativa privata e quindi senza bando di concorso pubblico, una commessa per servizi di un valore superiore alla soglia di 150 000 franchi nonché al valore limite stabilito dall'OMC, che rientrerebbe nell'ambito della LAPub. In particolare, il servizio d'acquisto deve giustificare tale circostanza eccezionale ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 OAPub.

²⁵² Cfr. integrazioni del 19.1 e 26 maggio 2016 al contratto dell'8 marzo 2016 tra SG-DEFR e PwC.

²⁵³ Cfr. proposta della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 17 maggio 2016.

²⁵⁴ Cfr. nota del capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR del 16 novembre 2015; lettera della SG-DEFR a studi legali selezionati del 24 novembre 2015.

²⁵⁵ Cfr. offerta di SSP del 9 dicembre 2015.

²⁵⁶ Cfr. rapporto del CDF per la DelFin dell'8 agosto 2018, pag. 30.

²⁵⁷ Cfr. lettera della SG-DEFR a SSP del 21 dicembre 2015.

orarie concordate nei contratti precedenti sullo stesso caso. Il contratto con SSP è stato firmato dal segretario generale del DEFR a nome della Confederazione²⁵⁸.

Aggiudicazione dei servizi: fase 2 (settembre 2016 – dicembre 2018)

Nell'autunno 2016, la SG-DEFR ha incaricato lo studio legale SSP, con un accordo sugli onorari valido fino al 30 giugno 2017, della tutela giudiziale ed extragiudiziale degli interessi della Confederazione in materia di fidejussioni federali nel settore della navigazione marittima. Per la fornitura di questo servizio è stato preventivato un tetto massimo di spesa di 300 000 franchi, alla tariffa oraria precedentemente concordata nello stesso caso. È stato convenuto che, se necessario, SSP avrebbe potuto avvalersi di un esperto dello studio legale ThomannFischer (TF) con esperienza nell'applicazione delle disposizioni del diritto marittimo e conoscenze di diritto fallimentare e concordatario nel settore navale²⁵⁹. L'AFF aveva approvato preliminarmente il mandato a SSP nell'ambito della delega di procedure secondo l'articolo 59 capoverso 2 della legge sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0)²⁶⁰. In ultima istanza, il capo del DEFR ha infine approvato il conferimento del mandato di rappresentanza legale a SSP senza bando di concorso²⁶¹. Nella sua proposta al capodipartimento, la SG-DEFR aveva giustificato l'attribuzione del mandato di rappresentanza legale senza bando di concorso con il fatto che i procedimenti giudiziari sono spesso urgenti e che in casi del genere l'attribuzione mediante trattativa privata è più appropriata. La SG-DEFR aveva fatto riferimento al rapporto esplicativo del DFF del 1° aprile 2016 sulla revisione della legge federale sugli acquisti pubblici: «Contro il bando [...] vi sono argomenti quali la tattica processuale, l'osservanza dei termini e il particolare rapporto di fiducia istituito dal ricorso a un avvocato»²⁶².

Per sostenere SSP nell'ambito della rappresentanza legale della Confederazione nel caso delle fidejussioni federali nel settore della navigazione marittima, la SG-DEFR ha concluso con PwC un mandato peritale, valido fino al 30 giugno 2017. Per la fornitura del servizio è stato preventivato un tetto massimo di spesa di 250 000 franchi, alla stessa tariffa giornaliera media concordata in precedenza²⁶³. In virtù dell'articolo 13 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza sugli acquisti pubblici (OAPub; RS 172.056.11), per motivi di urgenza il capo del DEFR ha dato il suo consenso anche all'aggiudicazione del mandato mediante trattativa privata a PwC, affermando

²⁵⁸ Cfr. contratto tra SG-DEFR e SSP del 18 febbraio 2016.

²⁵⁹ Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e SSP del 14 settembre 2016.

²⁶⁰ Cfr. lettera del direttore dell'AFF alla SG-DEFR del 6 ottobre 2016.

²⁶¹ Cfr. proposta della SG-DEFR per l'attribuzione del mandato di rappresentanza legale a SSP e del mandato peritale a PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 15 novembre 2016.

²⁶² Cfr. rapporto esplicativo del DFF del 1° aprile sulla revisione della legge federale sugli acquisti pubblici, pag. 33; cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017 concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (progetto 17.019), pag. 1641.

²⁶³ Cfr. mandato peritale tra SG-DEFR e PwC del 21 novembre 2016.

però che in futuro i mandati di consulenza avrebbero dovuto essere oggetto di bando di concorso pubblico²⁶⁴.

L'assistenza legale ed economica si è rivelata complessa: parallelamente alla ricerca di soluzioni al problema dell'indebitamento eccessivo delle compagnie di navigazione, tale lavoro è consistito nella ricerca di investitori e nel monitoraggio della vendita delle navi SCL e SCT, che ha comportato, tra l'altro, il coordinamento di numerose discussioni con mediatori e investitori, accertamenti sui «maritime liens» (crediti privilegiati relativi a una nave) nonché chiarimenti delle questioni giuridiche internazionali relative alla vendita di navi e alla sua esecuzione. A causa di questa complessità, già a fine marzo 2017 il tetto massimo di spesa era stato praticamente raggiunto. All'epoca la Confederazione aveva già deciso di vendere le navi SCL e SCT mediante trattativa privata (cfr. n. 2.2–2.4). A complicare la situazione è giunto il lodo del tribunale arbitrale contro la holding delle compagnie di navigazione SCL.

La SG-DEFR ha proposto al capodipartimento di approvare le aggiudicazioni mediante trattativa privata a BianchiSchwald GmbH (BiSc)²⁶⁵ e PwC. L'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) è stato preventivamente consultato dalla SG-DEFR in qualità di servizio d'acquisto centrale della Confederazione. Secondo la SG-DEFR, in mancanza di alternative adeguate, gli acquisti urgenti mediante aggiudicazioni a trattativa privata per un importo di 220 000 franchi per la rappresentanza legale e di 200 000 franchi per la consulenza economica erano indispensabili per la rapida vendita delle navi SCL e SCT auspicata. Il 27 marzo 2017 il capo del DEFR ha approvato le aggiudicazioni mediante trattativa privata a BiSc e PwC secondo l'articolo 13 capoverso 1 lettera c OAPub²⁶⁶. I tetti massimi di spesa pattuiti, rispettivamente di 220 000 e 200 000 franchi, erano inferiori al valore soglia stabilito dall'OMC per i servizi, pari a 230 000 franchi. Per adempiere ai mandati, le scadenze sono state fissate al 30 giugno (BiSc) e al 31 luglio 2017 (PwC). I contratti sono stati firmati dal segretario generale del DEFR a nome della Confederazione²⁶⁷. Per il monitoraggio di altre società armatrici in difficoltà economiche, nella proposta al capodipartimento si affermava che dal 1° luglio 2017 i servizi legali sarebbero stati aggiudicati con la procedura mediante invito e la consulenza economica fornita nell'ambito di un contratto valido dal 1° agosto 2017 sarebbe stata oggetto di un bando di concorso pubblico²⁶⁸.

Il tetto massimo di spesa di 220 000 franchi per la rappresentanza legale della Confederazione è stato raggiunto a metà aprile 2017 e quello di 200 000 franchi per la consulenza economica a fine giugno 2017. In particolare, le spese legali – redazione

²⁶⁴ Cfr. proposta della SG-DEFR per l'attribuzione del mandato di rappresentanza legale a SSP e del mandato peritale a PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 15 novembre 2016.

²⁶⁵ Il mandato di rappresentanza legale conferito a SSP è stato rilevato da BiSc a partire dal 1° gennaio 2017. Lo studio legale SSP è stato sciolto alla fine del 2016 e i principali interlocutori della Confederazione presso SSP sono tutti passati al nuovo studio legale BiSc.

²⁶⁶ Cfr. proposte della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a BiSc e PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 27 marzo 2017.

²⁶⁷ Cfr. accordi sugli onorari tra SG-DEFR e BiSc del 14 febbraio 2017 e tra SG-DEFR e PwC dell'11 aprile 2017.

²⁶⁸ Cfr. proposte della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a BiSc e PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 27 marzo 2017.

dei contratti di compravendita, diritti di garanzia degli acquirenti, preparazione della liquidazione delle compagnie come pure l'esame dei fatti rilevanti dal profilo penale e delle pretese di responsabilità di diritto civile – si sono rivelate nettamente più complesse di quanto inizialmente previsto. Per le altre tappe fondamentali nel caso delle compagnie SCL/SCT, la SG-DEFR ha chiesto al capodipartimento di ottenere ulteriori aggiudicazioni mediante trattativa privata per un importo di 450 000 franchi per l'assistenza legale e di 200 000 franchi per i servizi economici. Il capo del DEFR ha approvato gli acquisti urgenti il 26 giugno 2017²⁶⁹. I relativi accordi sugli onorari validi fino al 30 giugno 2018 sono stati firmati dal segretario generale del DEFR²⁷⁰.

L'aumento del tetto massimo di spesa per un importo di 200 000 franchi a favore di PwC, approvato dal capo del DEFR a fine giugno 2017, si è esaurito nel maggio 2018. Il 22 maggio 2018, il capodipartimento ha approvato un'ulteriore aggiudicazione mediante trattativa privata per un importo di 100 000 franchi per l'acquisto urgente di servizi di consulenza economica presso PwC²⁷¹. Il relativo accordo sugli onorari, valido fino al 31 dicembre 2018, è stato firmato dal segretario generale del DEFR²⁷². Il 1° ottobre 2018, il capo del DEFR ha concesso un ultimo aumento di 60 000 franchi del tetto massimo di spesa a causa dell'urgenza del caso e della mancanza di un'alternativa adeguata²⁷³. Il relativo accordo sugli onorari, valido fino al 31 dicembre 2018, è stato firmato per la prima volta a nome della Confederazione dal segretario generale supplente in qualità di capo delle risorse del Dipartimento e dal capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR²⁷⁴. Con questa ulteriore aggiudicazione mediante trattativa privata, PwC si è aggiudicata le prestazioni di consulenza per un totale di 1 310 000 franchi tra marzo 2016 e dicembre 2018 (cfr. tabella 8 per una sintesi di tutte le aggiudicazioni). Queste prestazioni erano state inizialmente assegnate a PwC sulla base di una procedura mediante invito e successivamente, a causa dell'aggravarsi della crisi di liquidità delle compagnie SCL e SCT e di altre compagnie, aggiudicate mediante trattativa privata, vista l'urgenza della situazione e la mancanza di alternative adeguate.

Tra fine marzo e inizio giugno 2017 si è svolta la procedura mediante invito per la consulenza legale delle altre società armatrici in difficoltà. L'assistenza legale per la transazione di vendita delle navi SCL e SCT non è stata oggetto della procedura mediante invito: cinque studi legali erano stati contattati dalla SG-DEFR per un'offerta²⁷⁵ e solo due studi legali, BiSc e un altro (nome reso anonimo dalla Del-Fin), ne hanno presentata una²⁷⁶. La valutazione delle due offerte è stata effettuata

²⁶⁹ Cfr. proposte della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a BiSc e PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 26 giugno 2017.

²⁷⁰ Cfr. accordi sugli onorari tra SG-DEFR e BiSc del 20 aprile 2017 e tra SG-DEFR e PwC del 10 luglio 2017.

²⁷¹ Cfr. proposta della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 22 maggio 2018.

²⁷² Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e PwC del 25.5.2018.

²⁷³ Cfr. proposta della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a PwC con l'approvazione del capo del DEFR del 1° ottobre 2018.

²⁷⁴ Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e PwC del 1° settembre 2018.

²⁷⁵ Cfr. lettera della SG-DEFR a diversi studi legali del 29 marzo 2017, comprensiva del capitolato allegato.

²⁷⁶ Cfr. offerta BiSc del 28 aprile 2017, comprensiva della presentazione dell'offerta del 23 maggio 2017; offerta dell'altro studio legale del 27 aprile 2017.

dal capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR, da un collaboratore giuridico della SG-DEFR e dal capo dei settori Logistica e TIC dell'UFAE. Lo studio legale BiSc si è aggiudicato il contratto grazie al prezzo leggermente inferiore offerto e all'ampia esperienza nel risanamento, nella vendita e nella ricerca di investitori nel settore della navigazione marittima²⁷⁷.

Al termine della procedura mediante invito, la SG-DEFR e BiSc hanno concordato un nuovo tetto massimo di spesa di 211 650 franchi per la consulenza legale e la tutela giudiziale degli interessi della Confederazione nel caso delle fidejussioni federali per le navi d'alto mare fino al 31 dicembre 2018. I servizi di consulenza legale per la liquidazione delle compagnie SCL e SCT non rientrano in questo mandato. Il contratto è stato firmato dal segretario generale del DEFR a nome della Confederazione²⁷⁸. Tale contratto è stato successivamente integrato in modo che anche i restanti servizi di consulenza legale necessari per la liquidazione delle compagnie SCL e SCT potessero essere conteggiati sulla base di tale contratto²⁷⁹. Grazie a questa ulteriore aggiudicazione, tra luglio 2015 e dicembre 2018 sono stati assegnati a SSP/BiSc servizi di consulenza per un totale di 1 426 650 franchi (cfr. tabella 8 per una sintesi di tutte le aggiudicazioni).

Come già menzionato, la SG-DEFR ha accettato che SSP/BiSc, nell'esercizio del suo mandato di rappresentanza legale, consultasse un esperto di diritto marittimo dello studio legale TF. Per consentire la fatturazione dei servizi di questa terza parte coinvolta, la SG-DEFR ha inoltre concluso accordi sugli onorari direttamente con TF. Il tetto massimo di spesa per la prestazione di servizi fino al 30 giugno 2017 era stato inizialmente fissato a 41 667 franchi, con tariffe orarie da 300 a 400 franchi²⁸⁰. Dopo la vendita delle navi SCL e SCT, TF è stato incaricato di seguire anche la consegna delle navi, fissando il tetto massimo di spesa a 80 000 franchi²⁸¹. Considerata la complessità non prevedibile delle consegne delle navi, la SG-DEFR ha chiesto un aumento del tetto massimo di spesa a 200 000 franchi. Il capo del DEFR ha accettato l'aggiudicazione mediante trattativa privata nell'agosto 2017, vista l'urgenza e la mancanza di un'alternativa adeguata²⁸². Con questa ulteriore aggiudicazione a trattativa privata, tra novembre 2016 e luglio 2018 TF si è aggiudicato prestazioni di consulenza per un totale di 321 700 franchi (cfr. tabella 8 per una sintesi di tutte le aggiudicazioni). Il segretario generale del DEFR ha firmato tutti i contratti con TF.

277 Cfr. addendum al verbale della presentazione dell'offerta di un altro studio legale del 22 maggio 2017; addendum al verbale della presentazione dell'offerta di BiSc del 23 maggio 2017; nota relativa alla valutazione della SG-DEFR del 7 giugno 2017; lettera della SG-DEFR a BiSc dell'8 giugno 2017; lettera della SG-DEFR all'altro studio legale dell'8 giugno 2017.

278 Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e BiSc del 13 novembre 2017.

279 Cfr. integrazione all'accordo sugli onorari tra SG-DEFR e BiSc del 1° giugno 2018.

280 Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e ThomannFischer del 1° novembre 2016.

281 Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e ThomannFischer del 22 giugno 2017.

282 Cfr. proposta della SG-DEFR per l'aggiudicazione mediante trattativa privata a ThomannFischer con l'approvazione del capo del DEFR dell'agosto 2017; integrazione dell'agosto 2017 all'accordo sugli onorari tra SG-DEFR e ThomannFischer del 22 giugno 2017.

Aggiudicazione dei servizi: fase 3 (da gennaio 2019)

La SG-DEFR afferma che, vista l'urgenza di dover acquistare servizi legali ed economici, tra il 2015 e il 2018 è stato possibile garantire la concorrenza solo in misura limitata. Dopo che la liquidazione delle compagnie SCL e SCT era stata avviata ed era già in una fase avanzata, nell'estate del 2018 la SG-DEFR ha deciso di indire un bando di concorso pubblico per l'acquisto dei servizi legali ed economici richiesti fino alla fine del 2022²⁸³.

I mandati esterni sono stati pubblicati sulla piattaforma simap.ch il 1° settembre 2018. Per i servizi economici è stato indetto un bando di concorso OMC, mentre i servizi legali sono stati oggetto di un bando di concorso pubblico. In totale quattro offerenti hanno presentato un'offerta di consulenza economica e cinque offerenti un'offerta di consulenza legale. Il gruppo di valutazione congiunto di SG-DEFR e UFAE, sotto la direzione del segretario generale supplente, ha aggiudicato i mandati rispettivamente a PwC e BiSc. PwC ha convinto in particolare grazie al buon adempimento dei requisiti di qualificazione e al prezzo inferiore rispetto a tutte le altre offerte²⁸⁴. BiSc non ha offerto il prezzo più basso, ma ha superato notevolmente gli altri studi legali in termini di requisiti di qualificazione²⁸⁵. Per l'assistenza economica fornita alla Confederazione nel risolvere i problemi legati alle decisioni e alle impostazioni strategiche della Confederazione in materia di fideiussioni nel settore della navigazione marittima fino alla fine del 2022, è stato fissato un tetto massimo di spesa di 957 000 franchi, con una tariffa oraria di 290 franchi²⁸⁶. Per quanto riguarda la consulenza legale e la rappresentanza della Confederazione in materia di fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare fino alla fine del 2022, è stato concordato con BiSc un tetto massimo di 1 170 000 franchi e una tariffa oraria mista di 390 franchi²⁸⁷.

I relativi contratti sono stati firmati a nome della Confederazione dal segretario generale supplente e dal capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR. In base al contratto, spetta alla Confederazione determinare in quale misura richiedere tali servizi, per cui non vi è alcun obbligo di utilizzare le prestazioni legali ed economiche.

Panoramica dei costi dei servizi di consulenza (2015–2018) e prospettive a partire dal 2019

L'analisi dei costi per il periodo 2015–2018 mostra che le maggiori spese erano associate alla preparazione, all'esecuzione e al monitoraggio della vendita delle navi SCL e SCT. Ciò è dovuto, da un lato, al fatto che la Confederazione era sottoposta a una notevole pressione in termini di tempo e, dall'altro lato, al fatto che la stessa non disponeva delle competenze tecniche e specifiche in materia diritto marittimo per poter affrontare i lavori in questione. Il monitoraggio continuo nel periodo 2015–2018 delle altre compagnie di navigazione beneficiarie delle fideiussioni della

²⁸³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 15.

²⁸⁴ Cfr. rapporto di valutazione della SG-DEFR del 4.11.2018.

²⁸⁵ Cfr. rapporto di valutazione della SG-DEFR del 10 ottobre 2018.

²⁸⁶ Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e PwC del 10 gennaio 2019.

²⁸⁷ Cfr. accordo sugli onorari tra SG-DEFR e BiSc del gennaio 2019.

Confederazione si è rivelato molto meno dispendioso e costoso²⁸⁸. Tuttavia, tali costi non possono essere estrapolati dai costi sostenuti in relazione a SCL e SCT e sono pertanto inclusi nell'elenco seguente.

Tabella 9

Ripartizione delle spese per tipo di servizi di consulenza (2015–2018)

Periodo	Società di consulenza	Importo fatturato in franchi ²⁸⁹
Giugno – Dicembre 2015	EY	293 000
	Staiger, Schwald & Partner	142 000
	<i>Totale</i>	<i>435 000</i>
Gennaio – Giugno 2016	PricewaterhouseCoopers	356 000
	Staiger, Schwald & Partner	184 000
	<i>Totale</i>	<i>540 000</i>
Luglio – Dicembre 2016	PricewaterhouseCoopers	381 000
	Staiger, Schwald & Partner	327 000
	ThomannFischer	18 000
<i>Totale</i>	<i>726 000</i>	
Gennaio – Giugno 2017	PricewaterhouseCoopers	273 000
	BianchiSchwald	526 000
	ThomannFischer	109 000
<i>Totale</i>	<i>908 000</i>	
Luglio – Dicembre 2017	PricewaterhouseCoopers	195 000
	BianchiSchwald	140 000
	ThomannFischer	27 000
<i>Totale</i>	<i>362 000</i>	
Gennaio – Giugno 2018	PricewaterhouseCoopers	132 000
	BianchiSchwald	129 000
	ThomannFischer	2000
<i>Totale</i>	<i>263 000</i>	

²⁸⁸ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la Delfin del 15 gennaio 2019, pag. 13.

²⁸⁹ Gli importi sono tutti arrotondati al migliaio più vicino.

Periodo	Società di consulenza	Importo fatturato in franchi ²⁸⁹
Luglio – Dicembre 2018	PricewaterhouseCoopers	75 000
	BianchiSchwald	163 000
	<i>Totale</i>	<i>237 000</i>
<i>Totale 2015–2018</i>	Ernst & Young	293 000
	PricewaterhouseCoopers	1 412 000
	Staiger, Schwald & Partner / BianchiSchwald	1 611 000
	ThomannFischer	156 000
	<i>Totale</i>	<i>3 472 000</i>

Fonte: rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15.1.2019, allegato 23, parere dell'Amministrazione dell'11.6.2019 sul progetto di rapporto della DelFin e rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 14.6.2019

Grazie all'attenta ricostruzione dell'intero processo di vendita delle navi SCL e SCT, la SG-DEFR prevede di dover sostenere minori spese in caso di una prossima vendita di navi. Ad esempio, il DEFR ha adottato misure preparatorie riguardo alle compagnie di navigazione ancora esistenti che beneficiano di fideiussioni solidali, affinché un'eventuale vendita possa essere eseguita nel modo più efficiente possibile in un dato momento²⁹⁰.

Secondo il DEFR, tuttavia, il coinvolgimento di consulenti esterni resterà necessario anche in futuro. I consulenti economici della Confederazione sono impiegati principalmente per esaminare il fabbisogno finanziario delle compagnie SCL e SCT in liquidazione. Dal punto di vista giuridico, la gestione delle pretese di responsabilità nei confronti degli ex organi SCL e SCT e delle prime banche finanziatrici, l'ulteriore monitoraggio del trattamento sul piano penale dei casi SCL e SCT e la liquidazione delle compagnie SCL e SCT continuano a rappresentare la sfida maggiore. Il DEFR prevede tuttavia che i costi complessivi dei servizi di consulenza esterna diminuiranno significativamente rispetto al periodo 2015–2018. La Confederazione dovrebbe sostenere costi e spese più elevati soprattutto se dovessero essere vendute navi di altre compagnie di navigazione beneficiarie di fideiussioni federali²⁹¹. Le ultime fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare scadranno nel 2032.

Ruolo del segretario generale del DEFR (2014–2018) nell'aggiudicazione dei servizi di consulenza legale

Il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR era il principale responsabile delle questioni relative agli acquisti. Con il coinvolgimento del proprio personale e di rappresentanti dell'UFAE, ha valutato le offerte pervenute

²⁹⁰ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 13.

²⁹¹ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 14.

e presentato una proposta al segretario generale del DEFR. Quest'ultimo ha poi firmato tutti gli accordi sugli onorari con gli esperti esterni fino a maggio 2018. A partire da giugno 2018, è stato il segretario generale supplente del DEFR, nella sua funzione di capo delle risorse, ad assumere la direzione nell'aggiudicazione dei servizi esterni.

Nel corso della sua inchiesta, la DelFin ha stabilito che già al momento del primo mandato esisteva un'amicizia personale tra il segretario generale del DEFR e un socio senior dello studio legale SSP/BiSc. Siccome è stato il segretario generale a coinvolgere lo studio legale SSP per i servizi legali urgenti nel luglio 2015, l'aggiudicazione potrebbe suscitare un'impressione di parzialità, tanto più che il segretario generale ha successivamente firmato le proposte di aggiudicazione mediante trattativa privata all'attenzione del capodipartimento e i relativi accordi sugli onorari con lo stesso studio legale SSP/BiSc.

Il segretario generale del DEFR ha confermato alla DelFin l'amicizia di lunga data con il socio senior dello studio legale; non vi sono però rapporti di parentela o padrinate, come sostenuto da terzi dinanzi alla DelFin. Secondo il segretario generale del DEFR, l'amicizia era nota al capo del DEFR, agli altri partecipanti all'interno della SG-DEFR e all'AFF. In considerazione delle sue relazioni personali, il segretario generale non ha mai partecipato all'esame sostanziale e al processo decisionale per l'aggiudicazione del mandato, firmando i contratti solo su raccomandazione del servizio giuridico del Dipartimento. Inoltre, il socio senior interessato non ha lavorato al caso in questione in modo rilevante ai fini contabili²⁹².

Il capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR ha confermato alla DelFin la veridicità di queste dichiarazioni. Fin dall'inizio, il segretario generale ha manifestato la sua relazione di amicizia con il socio senior interessato. Proprio per questo motivo non era mai stato coinvolto nel processo di selezione e aveva firmato la decisione di aggiudicazione e i contratti esclusivamente su consiglio del servizio giuridico del Dipartimento. Non ha mai esercitato alcuna influenza sul processo di aggiudicazione. Fin dall'inizio aveva chiarito che, oltre ai costi, l'attenzione principale doveva essere incentrata sulla competenza specialistica, visti gli elevati rischi finanziari. Non ha indicato requisiti per la selezione delle persone, anzi ha chiarito di non voler essere coinvolto nel processo di selezione. I rappresentanti del gruppo interno alla Confederazione composto da SG-DEFR, AFF e UFAE hanno attestato l'elevata competenza specialistica di SSP/BiSc. Inoltre, la decisione di trasferire il mandato di rappresentanza legale a SSP nell'autunno 2016 è stata presa di stretta intesa con i rappresentanti dell'AFF, come confermato formalmente anche dal direttore dell'AFF²⁹³. I rappresentanti dell'AFF coinvolti hanno confermato alla DelFin di aver appreso di queste relazioni personali anche se, dal loro punto di vista, in una fase tardiva. Poiché la SG-DEFR era la sola responsabile della procedura di acquisto, l'AFF non ha interferito materialmente nel processo decisionale²⁹⁴.

²⁹² Cfr. e-mail del segretario generale del DEFR alla DelFin del 29 giugno 2018.

²⁹³ Cfr. e-mail del capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR alla DelFin dal 29 giugno 2018.

²⁹⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 14 seg.

2.7.2 Valutazione

Per il periodo da metà 2015 a fine 2018, la SG-DEFER ha aggiudicato servizi di consulenza con un tetto massimo di spesa complessivo di 3,3 milioni di franchi, pari a una media di circa 80 000 franchi al mese (IVA e spese escluse). Nello stesso periodo, le spese effettive della Confederazione per i consulenti esterni sono ammontate a circa 3,5 milioni di franchi (IVA e spese incluse). Secondo i servizi federali coinvolti, circa il 75 per cento dei costi è da ricondurre ai servizi di consulenza per le società SCL/SCT²⁹⁵.

Per la DelFin, è lecito chiedersi se il ricorso a servizi esterni fosse inevitabile e se l'entità finanziaria di tali servizi sia stata adeguata. A fine giugno 2015, la crisi di liquidità delle compagnie di navigazione SCL ha colto di sorpresa la Confederazione. La successiva gestione della crisi è stata estremamente dispendiosa; né la SG-DEFER né l'UFAE disponevano delle risorse umane e delle necessarie conoscenze specialistiche di natura giuridica ed economica. Il DEFER ha pertanto deciso di procurarsi l'assistenza tecnica necessaria all'esterno. La procedura scelta dal DEFER è comprensibile per la DelFin, tanto più che tra gli obiettivi del DEFER vi era quello di contenere il più possibile i danni finanziari per la Confederazione (cfr. anche spiegazioni al n. 2.1). Inoltre, l'analisi delle offerte pervenute nel 2018 nell'ambito dei bandi di concorso pubblici conferma che i fornitori di servizi incaricati hanno fatturato alla Confederazione tariffe usuali per il settore, anche se nettamente superiori al costo orario medio di un impiegato dell'Amministrazione federale²⁹⁶.

Per quanto riguarda la procedura di acquisto, oggi la DelFin ritiene che il DEFER avrebbe potuto organizzare le aggiudicazioni in modo più strutturato e lungimirante. Tra la metà del 2015 e la metà del 2018, i mandati sono stati aggiudicati a SSP/BIsc e PwC sulla base di procedure mediante invito. I rispettivi tetti massimi di spesa concordati sono stati notevolmente aumentati grazie a successive aggiudicazioni mediante trattativa privata (cfr. tabella 8). Risulta evidente, inoltre, che le aggiudicazioni a trattativa privata sono in parte avvenute in rapida successione. Secondo la DelFin, il DEFER avrebbe dovuto riconoscere e reagire a questa tendenza al più tardi dal momento in cui la somma delle aggiudicazioni mediante trattativa privata ha superato il valore soglia stabilito dall'OMC.

La DelFin rileva che le procedure mediante invito organizzate erano motivate dall'urgenza della situazione. Inoltre, al momento delle procedure mediante invito, non era ancora chiaro quanto sarebbero venuti a costare nel complesso i servizi di consulenza legale ed economica. Alla luce di quanto precede, la DelFin ritiene che un bando di concorso pubblico non avrebbe costituito la procedura adeguata, in quanto avrebbe richiesto troppo tempo (una procedura OMC richiede almeno sette mesi). A ciò si aggiunge il fatto che una pubblicazione avrebbe potuto avere un

²⁹⁵ Cfr. parere dell'Amministrazione de 12 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

²⁹⁶ Secondo la documentazione supplementare dell'UFPER sul personale del 22 marzo 2019 per le Commissioni delle finanze (consuntivo 2018, allegato 5 «Costi medi annui di un collaboratore dell'Amministrazione federale 2019»), le tariffe orarie medie, inclusi i costi del posto di lavoro, nell'Amministrazione federale per competenze comparabili (classi salariali da 26 a 37) sono comprese tra 120 e 257 franchi (IVA e spese incluse).

impatto negativo sui potenziali prezzi di vendita delle navi, aumentando così il danno finanziario per la Confederazione.

Per le aggiudicazioni mediante trattativa privata a SSP/BiSc e PwC per importi superiori al valore soglia, la SG-DEFR ha fatto riferimento all'articolo 13 capoverso 1 lettere c e/o d OAPub. Secondo la lettera c di tale articolo, una commessa può essere aggiudicata direttamente e senza bando se, sulla base delle peculiarità tecniche o artistiche della commessa o per motivi di protezione della proprietà intellettuale, un solo offerente entra in linea di conto e non vi è un'adeguata alternativa. Il committente deve dimostrare in modo credibile che le circostanze richiedono imperativamente l'aggiudicazione mediante trattativa privata. Secondo la lettera d di tale articolo, è necessario che subentri un evento imprevedibile – ossia non imputabile alle autorità (ad es. per carenza di pianificazione) o da queste influenzabile – come pure che vi sia una particolare urgenza e che tra i due criteri sussista un nesso causale. L'urgenza deve essere tale da impedire al committente di assolvere i propri obblighi qualora esegua una procedura libera o selettiva o una procedura mediante invito²⁹⁷. La DelFin rileva che le aggiudicazioni mediante trattativa privata a SSP/BiSc e PwC sono state motivate ogni volta in modo dettagliato e approvate dal capodipartimento.

Anche gli altri mandati di consulenza a EY e TF sono stati aggiudicati mediante trattativa privata. Nelle aggiudicazioni dei servizi di consulenza economica a EY nei mesi di giugno e luglio 2015, il carattere urgente della situazione era dato dai gravi problemi di liquidità. Lo studio legale TF è stato inizialmente coinvolto da SSP/BiSc in qualità di subappaltatore nell'ambito del mandato del DEFR; successivamente, la SG-DEFR ha incaricato direttamente TF. Essa presumeva che i primi tetti di spesa massimi di 40 000 e 80 000 franchi sarebbero bastati fino alla conclusione della procedura. La successiva aggiudicazione mediante trattativa privata a TF per un importo di 200 000 franchi, nonostante il superamento del valore soglia, è stata motivata in dettaglio secondo la legge applicabile ed è stata firmata dal capodipartimento.

Nell'ambito della sua inchiesta, la DelFin giunge alla conclusione che, nel complesso, non ci sono state violazioni del diritto applicabile in materia di acquisti. Le previste procedure mediante invito e trattativa privata sono state applicate in modo giuridicamente corretto e il divieto di suddivisione di cui all'articolo 7 capoverso 1 della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1) e all'articolo 14a capoverso 2 OAPub non è stato violato. Siccome era impossibile prevedere che la spesa sarebbe stata così elevata, la DelFin ritiene che all'inizio la SG-DEFR non abbia suddiviso i mandati esterni deliberatamente. In linea di principio, tuttavia, è importante evitare continui aumenti dei tetti massimi di spesa.

Sulla base dell'esperienza acquisita nella vendita delle navi SCL/SCT, l'entità dei servizi richiesti dovrebbe essere calcolata tempestivamente per l'aggiudicazione delle commesse e l'elaborazione dei contratti; questo permette di ridurre il numero di mandati da aggiudicare tramite trattativa privata per motivi di urgenza e quindi di beneficiare di una situazione di concorrenza. La DelFin giunge alla conclusione che

²⁹⁷ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017 concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (progetto 17.019), pag. 1663.

in nessun momento la SG-DEFR e gli esperti coinvolti hanno valutato realisticamente l'entità del caso e che non ne hanno previsto la successiva evoluzione in modo adeguato. Questo probabilmente per la mancanza di esperienza delle persone coinvolte nel settore in questione, ma anche per l'estrema volatilità del mercato nel campo delle navi d'alto mare.

Inoltre, la DelFin ritiene che, nel complesso, le aggiudicazioni avrebbero potuto essere gestite con maggiore accuratezza. L'analisi dei documenti a sua disposizione ha evidenziato che i contratti con le società di consulenza sono stati ripetutamente firmati solo dopo l'inizio del contratto. In aggiunta, la data esatta del contratto non compariva sempre, in particolare negli accordi sugli onorari con gli studi legali²⁹⁸. Se è vero che ciò non presenta particolari problemi sul piano giuridico, si ha quanto meno l'impressione che gli incaricati non abbiano esaminato attentamente in che misura i tetti massimi di spesa venivano esauriti, sebbene fosse stato concordato contrattualmente che detti incaricati verificassero periodicamente il raggiungimento del tetto massimo di spesa.

Per quanto riguarda il ruolo del segretario generale del DEFR nell'aggiudicazione allo studio legale, il suo rapporto personale con un socio senior poteva dare l'impressione di parzialità. Fino a maggio 2018, il segretario generale ha firmato i contratti con SSP/BiSc. Tuttavia, dall'inchiesta della DelFin non emergono indizi a sostegno di una reale influenza. Il segretario generale ha spiegato alla DelFin i suoi rapporti privati in modo trasparente ed è rimasto in disparte nelle attività di selezione dei consulenti legali. L'inchiesta della DelFin ha dimostrato che non ha partecipato alla selezione degli studi legali da contattare – tranne che nel luglio 2015 – né alla valutazione delle offerte. Questi lavori sono stati eseguiti dal capo giurista del Dipartimento, che non conosceva né il socio senior di SSP/BiSc né i principali avvocati coinvolti. Nel complesso, si può affermare che sarebbe stato più saggio se il segretario generale avesse delegato fin dall'inizio l'intero processo di aggiudicazione, compresa la firma dei contratti, al suo supplente responsabile delle risorse del Dipartimento.

La DelFin ha preso atto del fatto che a metà del 2018 la SG-DEFR ha riaggiudicato i servizi di consulenza economica e legale attraverso bandi di concorso pubblici e OMC. Ritiene questo un passaggio opportuno, dato che il mercato delle navi d'alto mare rimane estremamente volatile, il che, nella peggiore delle ipotesi, potrebbe avere come conseguenza che altre navi beneficiarie delle fidejussioni della Confederazione si trovino in difficoltà. Sulla base dell'esperienza maturata con la vendita delle navi SCL e SCT, la DelFin prevede che, in caso di altre vendite di navi, il fabbisogno di consulenza sarà inferiore a quello degli anni 2015–2018.

²⁹⁸ Per i contratti in cui mancava la data, la DelFin ha indicato l'inizio del periodo contrattuale sotto le relative fonti.

Raccomandazione 8 Rinuncia a ripetute aggiudicazioni mediante trattativa privata

La Delegazione delle finanze riconosce che la gestione di crisi imprevedibili è in linea di principio una situazione eccezionale, che dunque richiede in parte soluzioni eccezionali. Per superare situazioni di crisi imprevedibili, tuttavia, l'Amministrazione federale deve rispettare le disposizioni giuridiche stabilite dal legislatore.

In questo senso, la Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che, in casi analoghi a quello delle compagnie SCL/SCT, gli uffici federali competenti:

- adottino misure adeguate per evitare, in caso di crisi, ripetuti aumenti dei tetti massimi di spesa mediante aggiudicazioni a trattativa privata,
- si procurino di norma offerte alternative e
- concludano e datino i contratti di consulenza in modo giuridicamente valido prima dell'inizio dei mandati.

2.8 Liquidazione delle compagnie SCL/SCT

2.8.1 Fatti

I numeri 2.2–2.5 descrivono il processo di ponderazione e decisione che alla fine ha portato alla vendita delle 12 navi SCL e SCT a Tango e Mach con lo scopo di ridurre al minimo i danni. La vendita delle navi doveva avvenire in modo coordinato con la liquidazione ordinata delle compagnie di navigazione SCL e SCT secondo gli articoli 736 e seguenti del Codice delle obbligazioni (CO; RS 202). Prima di firmare i contratti di compravendita, il proprietario delle compagnie SCL/SCT ha informato la Confederazione di acconsentire, in linea di principio, a questo progetto²⁹⁹.

Per la liquidazione è stato nominato un commissario e liquidatore con esperienza in materia di procedure concordatarie e fallimentari dello studio legale bernese Wenger Plattner. Secondo il contratto di mandato del 30 giugno 2017, i partner contrattuali del liquidatore sono le compagnie SCL e SCT in liquidazione. La Confederazione, rappresentata dall'UFAE, ha firmato il contratto con la nota «approvato». Con la sua firma, la Confederazione si è dichiarata disposta a contribuire finanziariamente a una liquidazione ordinata ai sensi del CO, utilizzando i ricavi delle vendite delle navi³⁰⁰.

Il liquidatore è stato impiegato in due fasi: nella prima fase, da inizio luglio 2017, le società di holding e di gestione dei cargo SCL (SCL Reederei AG ed Enzian Ship Management AG) e delle navi cisterna SCT (Swiss Chem Tankers AG e Swiss Chem Schifffahrts AG) sono state messe in liquidazione contemporaneamente. Dopo

²⁹⁹ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 19.

³⁰⁰ Cfr. contratto di mandato tra compagnie SCL/SCT, azionista e liquidatore del 30 giugno 2017.

che la vendita dell'ultima nave, consegna compresa, è stata completata il 22 settembre 2017, il 5 dicembre 2017 l'UFAE ha confermato al liquidatore di essere pronto a sostenere una liquidazione ordinata a determinate condizioni; questa era anche la condizione preliminare per l'avvio della seconda fase, in cui le compagnie di navigazione con una sola nave sono state messe in liquidazione³⁰¹. L'inizio della seconda fase di liquidazione ha determinato l'uscita del proprietario delle compagnie SCL e SCT quale organo formale. La funzione del Consiglio di amministrazione delle compagnie in liquidazione è stata successivamente assunta dal consulente finanziario consultato dal liquidatore³⁰².

Secondo la pianificazione finanziaria e dei pagamenti concordata tra la Confederazione e il liquidatore, considerata la situazione a dicembre 2017, è stato stimato un fabbisogno finanziario di quasi 7,5 milioni di franchi per la liquidazione ordinata delle compagnie di navigazione SCL e SCT³⁰³. I costi di liquidazione includono le spese degli organi di liquidazione, compresi gli esperti esterni chiamati in causa, i costi d'esercizio ordinario per il personale, le spese assicurative e altre spese d'esercizio (comprendenti di interessi e imposte) nonché gli oneri derivanti da controversie legali. L'ultimo impiegato di SCL/SCT ha lasciato le società a fine novembre 2018. Dopo tale data, solo l'ex direttore finanziario ha lavorato per il liquidatore, di volta in volta e su mandato³⁰⁴.

I ricavi delle vendite delle navi sono stati trasferiti su conti bancari controllati dalla Confederazione e sono serviti a onorare una parte dei mutui garantiti e a rimborsare i crediti temporanei concessi da UBS a SCL/SCT. L'importo rimanente viene utilizzato per liquidare le compagnie: ogni mese il liquidatore può presentare una richiesta alla Confederazione per ottenere i fondi necessari. In un secondo tempo, i fondi non necessari per la liquidazione devono essere incassati dalla Confederazione. Un importo iniziale di 11 milioni di franchi provenienti dai ricavi delle vendite delle navi è già stato trasferito alla cassa generale della Confederazione a fine 2017³⁰⁵.

Secondo la valutazione del liquidatore, i fondi disponibili al momento della stesura del presente rapporto saranno sufficienti per svolgere gli ulteriori compiti di liquidazione secondo la pianificazione finanziaria³⁰⁶, a condizione che il perseguimento di eventuali pretese di responsabilità nei confronti degli ex organi delle compagnie interessate non comporti costi aggiuntivi elevati o che non vi siano richieste di risarcimento danni nei confronti delle compagnie per reati commessi dagli ex organi³⁰⁷.

In qualità di unico rappresentante delle società di holding e di gestione di SCL e SCT con potere di firma individuale, conformemente al mandato affidatogli, il liquidatore ha inoltre monitorato la consegna delle navi ai rispettivi acquirenti, ad eccezione delle tre navi che erano già state consegnate prima dell'inizio del suo

³⁰¹ Cfr. lettera dell'UFAE al liquidatore del 5 dicembre 2017.

³⁰² Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pag. 4.

³⁰³ Cfr. allegato «Piano finanziario» alla lettera dell'UFAE al liquidatore del 5 dicembre 2017.

³⁰⁴ Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pag. 3.

³⁰⁵ Cfr. rapporto supplementare dell'AFF per la DelFin del 21 febbraio 2019, pag. 4.

³⁰⁶ Cfr. lettera del liquidatore alla DelFin del 14 gennaio 2019.

³⁰⁷ Cfr. parere del liquidatore del 12 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

mandato. Sebbene i processi corrispondenti fossero stati definiti con precisione nei contratti di compravendita, le prime consegne di navi, cioè quelle che hanno avuto luogo prima della nomina del liquidatore, sono state una brutta sorpresa per la Confederazione. La compagnia, in effetti, non aveva preparato le navi in modo opportuno e l'acquirente aveva denunciato vari difetti. Per le altre consegne delle navi, il liquidatore ha definito i processi all'interno delle compagnie, allo scopo di preparare le consegne nel miglior modo possibile. Presente in loco era anzitutto il direttore tecnico di SCL e SCT, che ha assistito il liquidatore nelle trattative con gli acquirenti sulle riduzioni di prezzo. Altri rappresentanti delle compagnie erano presenti alla consegna solo se necessario. Per contenere il più possibile gli sconti richiesti dagli acquirenti, in alcuni casi sono stati consultati anche esperti esterni di cantieri navali. Nella maggior parte dei casi, il liquidatore ha avuto successo con la sua strategia di difesa: è risultato che le idee degli acquirenti sulle riduzioni di prezzo erano sproporzionate rispetto alle reali carenze³⁰⁸. Mach ha negoziato riduzioni per un totale del 2,5 per cento³⁰⁹.

Il numero 2.5 tratta le condizioni contrattuali specifiche tra le compagnie SCL e SCT e l'acquirente Mach, tra cui i fondi bloccati sul conto «escrow» per 12 mesi dopo la consegna dell'ultima nave per eventuali obblighi connessi alle navi che avrebbero potuto essere notificati in un secondo momento. In totale, circa 3,9 milioni di dollari sono rimasti bloccati fino al 23 settembre 2018. Le legittime pretese degli acquirenti, pari a 93 513 dollari, sono state regolate tramite il conto «escrow»³¹⁰. L'importo rimanente di circa 3,8 milioni di dollari è stato reimmesso sul conto bancario dei ricavi delle navi. Nel caso del cargo SCL Andisa, l'acquirente ha fatto valere nei confronti del liquidatore pretese di garanzia per i difetti della cosa per un importo di 1,3 milioni di dollari. Il liquidatore ha respinto tali pretese. In seguito è stato raggiunto un accordo per un importo di soli 80 000 dollari per costi/difetti giustificati³¹¹, evitando che gli acquirenti adissero il tribunale arbitrale competente e consentendo il rapido versamento dei rimanenti fondi «escrow».

Dinanzi alla DelFin, la SG-DEFR ha espresso apprezzamento per gli aspetti positivi del processo di liquidazione. Già nella fase preliminare della sua nomina, il liquidatore ha portato una notevole stabilità nel processo di vendita e nelle trattative tra la Confederazione e il proprietario. Con la sua nomina effettiva nelle società di holding e di gestione di SCL/SCT a inizio luglio 2017, è stato possibile garantire l'autonomia della Confederazione nei confronti del proprietario, in particolare nell'ambito del regolamento sui poteri di firma³¹². All'inizio della liquidazione si sono svolte riunioni settimanali tra il liquidatore, la SG-DEFR, l'AFF e i consulenti

³⁰⁸ Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pagg. 5–7.

³⁰⁹ Cfr. fatture dalle compagnie di navigazione agli acquirenti tra il 30.5 e il 22 settembre 2017.

³¹⁰ Rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 22 aprile 2019 e fatture delle compagnie di navigazione agli acquirenti tra il 30.5 e il 22 settembre 2017.

³¹¹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 9 seg.

³¹² Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo e il segretario generale del DEFR del 29 giugno 2017, pag. 3 seg.

legali ed economici³¹³. Secondo le persone sentite, in particolare il coordinamento tra il liquidatore e gli avvocati della Confederazione è sempre stato assicurato³¹⁴.

Secondo l'articolo 746 CO, la liquidazione è un processo che termina con la cancellazione delle società dal registro di commercio, cosa che, al momento della stesura del presente rapporto, non è ancora avvenuta, in particolare perché le compagnie, d'intesa con la Confederazione, si sono riservate il diritto di partecipare in qualità di parti civili o penali a eventuali procedimenti riguardanti le pretese di responsabilità nei confronti di ex organi societari, compresi gli uffici di revisione³¹⁵. A tal fine, il liquidatore ha incaricato PwC, d'intesa con la Confederazione, di effettuare una verifica sistematica dei flussi di cassa delle compagnie di navigazione tra il 2003 e il 2017. Al momento della stesura del presente rapporto, le compagnie SCL/SCT corrispondenti si sono costituite parte civile nel procedimento penale contro il proprietario in corso nel Cantone di Berna³¹⁶.

La liquidazione delle compagnie di navigazione non può quindi essere completata, anche perché non tutte le controversie sono state ancora risolte. Secondo le informazioni fornite dal liquidatore, al momento della stesura del presente rapporto ci sono ancora cinque controversie irrisolte. Il liquidatore si sta adoperando per respingere tali pretese o raggiungere un accordo con le controparti, così da ridurre il più possibile i costi per le compagnie e quindi anche per la Confederazione nel quadro del budget di liquidazione. Il processo di liquidazione delle compagnie di navigazione SCL e SCT è pertanto ancora in corso alla data di riferimento (stato: 30.5.2019)³¹⁷. Per ora non è possibile prevedere quando la liquidazione potrà essere completata.

2.8.2 Valutazione

Dall'inchiesta della DelFin è emerso che la nomina del liquidatore nell'estate del 2017 ha portato a un cambiamento concreto nella gestione dell'operazione riguardante le navi d'alto mare. Con la sostituzione della direzione di SCL/SCT e le dimissioni del proprietario quale organo societario, sono stati rivisti i processi interni delle compagnie. Inoltre, il liquidatore ha promosso una collaborazione costruttiva tra la Confederazione e le compagnie di navigazione, allo scopo di ridurre al minimo i danni per la Confederazione quale creditore principale.

In particolare, dopo la nomina del liquidatore è migliorata la gestione delle consegne delle navi agli acquirenti. Sulla base degli insegnamenti tratti dalla prima consegna di navi, il liquidatore ha definito processi chiaramente regolamentati che hanno contribuito in modo significativo a ridurre al minimo le legittime pretese di garanzia per i difetti della cosa da parte degli acquirenti. La DelFin ritiene che in futuro le compagnie dovranno preparare le navi in modo tale che le loro condizioni dal punto

³¹³ Cfr. verbale del colloquio della DelFin con il capo e il segretario generale del DEFR e i delegati per l'approvvigionamento economico del Paese del 20 novembre 2017, pag. 10.

³¹⁴ Cfr. in particolare verbale dell'audizione del rappresentante di BianchiSchwald del 20 novembre 2018, pag. 8.

³¹⁵ Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore del 19 novembre 2018, pag. 2.

³¹⁶ Cfr. parere del liquidatore del 12 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

³¹⁷ Ibid.

di vista tecnico non consentano praticamente più agli acquirenti di far valere l'esistenza di difetti al momento della consegna. A tal fine, la direzione deve documentare in modo credibile le condizioni della nave per la Confederazione o i suoi rappresentanti. I difetti specifici delle categorie di navi devono essere eliminati quanto prima in un porto appositamente attrezzato e a costi ragionevoli. Nel caso di SCL e SCT, è emerso che in alcuni casi è stato necessario accettare riduzioni di prezzo più elevate perché l'eliminazione dei difetti nel porto di consegna si era rivelata più costosa. Tuttavia, anche in caso di manutenzione continua, i rischi residui rimangono nell'esercizio economico delle navi d'alto mare, il che può portare a difetti imprevedibili nel giro di breve tempo.

La DelFin rileva che la liquidazione ordinata delle compagnie di navigazione che beneficiano di fideiussioni federali è un'operazione costosa per la Confederazione. Ciò nonostante, la nomina di un liquidatore neutrale, non vincolato agli interessi particolari del proprietario, ma che subordina il processo di liquidazione agli interessi della Confederazione in quanto creditore principale, è, nel complesso, una misura adeguata per ridurre al minimo i danni. La DelFin è convinta che, per le prossime procedure di vendita, sia essenziale nominare un liquidatore il più presto possibile, quindi prima di quanto sia stato fatto per le compagnie SCL/SCT. Le esperienze positive maturate nel caso in esame hanno dimostrato che la nomina di una persona competente con la relativa competenza in complessi processi di ristrutturazione e insolvenza sul piano internazionale contribuisce notevolmente alla gestione efficiente ed economica della liquidazione.

In relazione all'eventuale rivendicazione di pretese di responsabilità, la DelFin accoglie con favore il fatto che la Confederazione e il liquidatore abbiano risposto al problema della prescrizione, ottenendo le dichiarazioni di rinuncia alla prescrizione da parte degli ex organi societari e degli uffici di revisione³¹⁸. La DelFin si aspetta che l'esame dei fatti e l'analisi delle prospettive di successo di azioni di responsabilità siano eseguiti con la massima cura.

2.9 Collaborazione tra i servizi federali coinvolti e i rappresentanti delle compagnie di navigazione

2.9.1 Fatti

La minaccia del ricorso alle fideiussioni solidali nel periodo 2015–2017 è stata in parte determinata da fattori esterni, come la volatilità del mercato. Le diverse parti coinvolte avevano comunque modo di influenzare direttamente un elemento centrale per il superamento della crisi, contribuendo così a ridurre al minimo i danni: la collaborazione reciproca. Questo capitolo affronta le interazioni tra i rappresentanti della Confederazione e quelli delle compagnie di navigazione. La ripartizione dei ruoli tra le parti coinvolte della Confederazione in qualità di garante solidale – vale a dire servizi federali coinvolti, esperti esterni e banche finanziatrici – è stata analizzata e valutata nel numero 2.6.

³¹⁸ Cfr. lettera della SG-DEFR al CDF del 23 ottobre 2018.

La strategia per far fronte alla crisi delle fideiussioni è stata discussa a Palazzo federale dal 3 ottobre 2016 al 15 maggio 2017 nel corso di trenta riunioni convocate dal segretario generale del DEFR nel suo ruolo di gestore della crisi. È in questo contesto che sono state definite le tappe fondamentali. Oltre al gestore della crisi, alle riunioni settimanali erano presenti altri rappresentanti della Confederazione (SG-DEFR, AFF, UFAE) e, nella maggior parte dei casi, i consulenti esterni di PwC e BiSc, rappresentanti di UBS e rappresentanti delle compagnie SCL e SCT. Da parte delle società armatrici, di solito hanno partecipato il proprietario, il rappresentante legale, l'amministratore delegato e il direttore finanziario, sebbene il proprietario si sia giustificato spesso per assenza a partire dal febbraio 2017³¹⁹.

Durante queste riunioni congiunte si è discusso in particolare della situazione economica di SCL/SCT, del risanamento delle società tramite investitori e successivamente della vendita delle navi, compresa la liquidazione ordinata delle compagnie. Altri temi sono stati la gestione dei debiti in essere con i creditori e la garanzia di liquidità delle compagnie, ad esempio attraverso crediti temporanei. Gli indirizzi strategici per le fasi successive sono stati ponderati congiuntamente, negoziati in modo intensivo e infine concordati. Il Consiglio federale è stato coinvolto nelle decisioni importanti.

I rappresentanti della Confederazione hanno giudicato difficile la collaborazione tra la Confederazione e il proprietario delle compagnie SCL e SCT durante tutto il processo di vendita. Il proprietario, che confidava in una rapida ripresa del mercato e quindi nella sopravvivenza delle sue società armatrici, in particolare per quel che riguarda le navi cisterna SCT, si opponeva alla vendita. I rappresentanti della Confederazione sentiti dalla DelFin le hanno confermato che la collaborazione con il proprietario è stata difficile, oppositiva e non finalizzata a raggiungere l'obiettivo. Il suo atteggiamento ha complicato l'intero processo, che per mesi ha cercato sistematicamente di ritardare³²⁰.

Dinanzi alla DelFin, il proprietario ha negato di aver adottato un atteggiamento di rifiuto³²¹. Secondo il rappresentante legale delle compagnie, il proprietario non ha contestato né mai ritardato il processo di vendita, ma ha sempre cercato di trovare nuove soluzioni, anche se poi queste si sono rivelate inadeguate. Certamente all'inizio ha avuto difficoltà ad accettare la vendita delle sue navi, considerato che le società armatrici SCL e SCT erano il lavoro di una vita, dunque il suo atteggiamento al riguardo era comprensibile. Secondo il rappresentante legale, però, il proprietario intendeva sinceramente evitare che la Confederazione subisse danni³²².

Secondo le stesse dichiarazioni del proprietario di SCL/SCT, le riunioni settimanali a Palazzo federale lo hanno messo a dura prova. Le riunioni sono state difficili da sopportare perché, in qualità di proprietario, ha dovuto assumersi la parte sostanziale

³¹⁹ Cfr. note della SG-DEFR sulle riunioni congiunte tra il 3 ottobre 2016 e il 15 maggio 2017.

³²⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20, pag. 4; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 14; verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 4 seg.

³²¹ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 6.

³²² Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pagg. 5, 8-10.

della responsabilità della situazione, con tutte le conseguenze che ciò ha comportato per i contribuenti³²³. Il rappresentante legale delle compagnie ha confermato alla DelFin che la pressione esercitata dai rappresentanti federali sui rappresentanti delle società è stata straordinariamente elevata e che è stato il segretario generale del DEFR a decidere di accelerare il processo di vendita. Lui e la sua squadra hanno agito come se fossero dotati di poteri superiori. La prima riunione dell'organizzazione di crisi, presieduta dal segretario generale, alla quale ha partecipato il rappresentante legale di SCL/SCT, è stata a suo dire una grande delusione, una vera e propria doccia fredda. Ciò nonostante, il legale della società ritiene che le persone coinvolte nella gestione della crisi abbiano agito con rispetto reciproco, considerando le proposte delle diverse parti. Ha ammesso nei confronti della DelFin che non c'erano molte alternative alla procedura adottata dal segretario generale, perché altrimenti oggi non si sarebbe a questo punto. Secondo lui, il segretario generale ha contribuito alla ricerca di una soluzione in modo efficace³²⁴.

I rappresentanti della Confederazione hanno dichiarato che il rappresentante legale delle compagnie SCL e SCT ha contribuito a migliorare la collaborazione con le società³²⁵. Il mandato gli è stato affidato nell'estate 2015. Come legale della società, la sua responsabilità era quella di fare il meglio possibile per le compagnie. Considerava suo dovere trovare una soluzione che fosse nell'interesse di tutte le parti coinvolte, fungendo quindi da collegamento tra la Confederazione e l'armatore, in modo che si potesse concludere con successo il processo di vendita³²⁶.

Collaborazione tra la Confederazione e le compagnie di navigazione durante le tappe principali

Nell'estate del 2016, la società di revisione di SCL/SCT ha informato il proprietario dell'eccessivo indebitamento delle compagnie di navigazione³²⁷. Durante la prima riunione di crisi congiunta del 3 ottobre 2016 tra i rappresentanti della Confederazione e quelli di SCL/SCT, sono state discusse le diverse opzioni per rispondere al fabbisogno urgente di liquidità³²⁸. L'opzione privilegiata era quella di concludere le trattative in corso con gli investitori interessati allo scopo di generare nuovo capitale³²⁹.

Secondo il legale della società, il proprietario era costantemente alla ricerca di investitori e ha negoziato con diverse persone interessate provenienti dalla Svizzera e dall'estero. A suo dire, ha cercato ripetutamente di dare nuovi impulsi e trovare nuove soluzioni. In particolare, i rappresentanti della Confederazione e il rappresentante legale delle compagnie erano scettici riguardo alla soluzione dell'investitore A (cfr. n. 2.2). Ciò nonostante, il segretario generale del DEFR, il direttore dell'AFF e

³²³ Cfr. nota del proprietario di SCL/SCT per la DelFin del 10 aprile 2019, pag. 1; nota del proprietario di SCL/SCT per la DelFin del 14 giugno 2018, n. 3.

³²⁴ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 2.

³²⁵ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 4 seg.

³²⁶ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pagg. 2-3, 7-10.

³²⁷ Cfr. lettera BDO del 30 giugno 2016 al proprietario di SCL/SCT.

³²⁸ Cfr. nota del DEFR sulla riunione SCL/SCT del 3 ottobre 2016.

³²⁹ Per maggiori dettagli sulla ricerca di investitori, si veda il n. 2.2.

il legale della società hanno incontrato A; col tempo è apparso chiaro che non si sarebbe giunti a concludere nulla. La decisione di valutare seriamente questa opzione è stata del proprietario, nonostante il suo rappresentante legale lo avesse scoraggiato a farlo. Si è così perso tempo nella gestione della crisi, senza però prolungare il processo in modo determinante. Anche la soluzione con l'investitore E (cfr. n. 2.2) è stata considerata poco chiara fin dall'inizio³³⁰.

Il proprietario ha ammesso dinanzi alla DelFin che le opzioni con gli investitori A ed E si sono rivelate poco serie e che erano promettenti solo sulla carta³³¹. Siccome il proprietario ha puntato a lungo su A come nuovo investitore, la Confederazione ha dovuto tenere conto anche di questa possibilità per poter reagire nel caso in cui A fosse stato coinvolto nelle compagnie SCL/SCT e non creare ulteriori incertezze giuridiche per le compagnie³³². Per i rappresentanti federali, il proprietario ha complicato e ritardato l'intero processo, ostinandosi a favorire la soluzione che coinvolgeva l'investitore A e frenando il flusso di informazioni³³³. Alla fine, i rappresentanti della Confederazione hanno perso fiducia nel proprietario e nelle sue possibili soluzioni³³⁴.

Sembra che la fiducia sia venuta meno quando, il 25 gennaio 2017, il legale della società ha informato la SG-DEFR dell'esito del lodo arbitrale³³⁵ a carico di SCL Reederei AG³³⁶. In particolare, il segretario generale del DEFR ha aspramente criticato l'armatore, che sarebbe stato a conoscenza della sentenza dal 13 gennaio 2017. Il ritardo di 12 giorni ha costituito una grave violazione degli obblighi di informazione e collaborazione derivanti da un accordo congiunto del 15 dicembre 2016, rendendo estremamente difficile la ricerca di un'ulteriore procedura consensuale. Da un punto di vista di diritto e di fatto, il lodo arbitrale ha costituito un serio cambiamento che ha gravato su tutta l'operazione. Il segretario generale ha definito inaccettabile la comunicazione tardiva del proprietario³³⁷.

Nel bel mezzo della gestione della crisi, il lodo arbitrale ha avuto l'effetto di un terremoto³³⁸. È innegabile, tuttavia, che l'armatore abbia informato l'UFAE del caso già prima della crisi³³⁹. Inoltre, il proprietario ha dichiarato che il procedimento era stato certamente discusso nelle riunioni settimanali congiunte³⁴⁰, aggiungendo che, siccome ogni società armatrice aveva decine di casi di arbitrato o pretese in sospeso, non è stata attribuita grande importanza al procedimento in questione³⁴¹. Anche il legale della società, che non era direttamente coinvolto nella procedura di arbitrato,

³³⁰ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pagg. 3, 10, 16–17.

³³¹ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pagg. 2, 4.

³³² Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 15 gennaio 2019, pag. 3.

³³³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'UFAE del 16 gennaio 2019, pag. 7.

³³⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20, pag. 3.

³³⁵ Per maggiori dettagli sul lodo arbitrale, si veda il n. 2.5.

³³⁶ Cfr. e-mail del rappresentante legale di SCL/SCT alla SG-DEFR, 25 gennaio 2017.

³³⁷ Cfr. lettera del segretario generale del DEFR al proprietario di SCL/SCT del 26 gennaio 2017.

³³⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 10.

³³⁹ Cfr. lettera del proprietario di SCL/SCT all'UFAE del 26 maggio 2014.

³⁴⁰ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 6.

³⁴¹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 8.

aveva probabilmente sottostimato il suo potenziale di danno. Quando è venuto a conoscenza dell'esito della sentenza, ha immediatamente trasmesso l'informazione ai rappresentanti della Confederazione³⁴². Il segretario generale del DEFR ha aggiunto che, se la comunicazione fosse avvenuta prima, la Confederazione avrebbe probabilmente cercato di persuadere il proprietario a concludere un accordo con la parte attrice, se il rischio di danno alle navi garantite dalla Confederazione fosse stato comunicato in modo tempestivo e realistico³⁴³. Alla fine, la Confederazione ha concluso un accordo di moratoria con la parte attrice (cfr. n. 2.5), consentendole di agire come mediatrice nella vendita delle navi SCL e SCT.

In diverse lettere, il proprietario di SCL e SCT ha comunicato alla SG-DEFR e a UBS il suo scetticismo riguardo alla vendita a Mach e al mediatore nominato dal potenziale acquirente, classificando l'operazione come estremamente rischiosa. Su richiesta e pressione della Confederazione, avrebbe concluso un contratto di compravendita con Mach, declinando però ogni responsabilità al riguardo³⁴⁴. Il proprietario ha anche criticato che il capo del DEFR, a suo tempo, aveva avuto una conversazione telefonica con il presidente di Mach³⁴⁵. Il rappresentante legale di SCL/SCT ha confermato alla DelFin che l'armatore aveva avuto grandi difficoltà ad accettare che dietro agli acquirenti di Montreal ci fosse proprio la parte attrice³⁴⁶.

Secondo la sua stessa dichiarazione, l'armatore non ha svolto personalmente alcun ruolo nel processo di vendita. Inoltre, non ha esercitato alcuna influenza sui criteri di valutazione delle offerte d'acquisto pervenute³⁴⁷. Secondo il legale della società, il proprietario è stato coinvolto nel processo di vendita nella misura in cui cercava costantemente di trovare altri potenziali acquirenti delle navi³⁴⁸. Per i rappresentanti dell'AFF, il proprietario è stato poco attivo nel processo e al massimo ha tenuto un atteggiamento di potenziale ostruzionismo³⁴⁹. Per convincerlo a collaborare, la Confederazione ha concluso diversi accordi scritti con lui³⁵⁰.

All'inizio, l'armatore non ha appoggiato la strategia di gestione elaborata dai rappresentanti della Confederazione. A suo parere, la vendita delle navi non solo avveniva nel peggiore momento possibile, vista la difficile situazione del mercato, ma non era nemmeno necessaria in tale entità. Le navi cisterna SCT non erano in difficoltà perché, secondo le sue stime, avevano guadagnato abbastanza denaro per coprire gli interessi e i costi operativi, come pure una parte degli ammortamenti concordati³⁵¹.

³⁴² Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 13.

³⁴³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 8.

³⁴⁴ Cfr. lettera del rappresentante legale di SCL/SCT al segretario generale del DEFR del 16 maggio 2017; e-mail del proprietario di SCL/SCT a UBS del 5 maggio 2017.

³⁴⁵ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 5.

³⁴⁶ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pagg. 4, 7.

³⁴⁷ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 3 seg.

³⁴⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 7.

³⁴⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'AFF del 16 gennaio 2019, pag. 4.

³⁵⁰ Cfr. anche dichiarazioni sul piano di gestione tra il proprietario di SCL/SCT e la Confederazione del 2 e 23 dicembre 2016.

³⁵¹ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pagg. 2, 4.

Tuttavia, sono state vendute a scapito della Confederazione e del proprietario³⁵². Il proprietario ha dichiarato che il segretario generale del DEFR voleva vendere le navi cisterna SCT insieme ai cargo SCL solo perché ciò rendeva l'intero pacchetto più interessante. Secondo lui, la vendita delle navi SCL e SCT non avrebbe mai dovuto avvenire in blocco, ma singolarmente e in maniera graduale attraverso mediatori internazionali al momento opportuno, quando la situazione di mercato sarebbe migliorata³⁵³. Il rappresentante legale delle società non condivide la valutazione del proprietario riguardo alle navi cisterna SCT, poiché le loro tariffe di noleggio erano nettamente inferiori ai costi sostenuti e le tariffe di noleggio redditizie erano già scadute al momento della vendita³⁵⁴.

Il proprietario non ha partecipato personalmente alle trattative con i potenziali acquirenti, che si sono svolte principalmente per telefono e talvolta anche di notte. Nella fase finale, queste sono state prevalentemente condotte dal segretario generale del DEFR e dagli avvocati esterni della Confederazione. Per le compagnie, sono stati coinvolti in parte gli amministratori delegati, il direttore finanziario e il rappresentante legale³⁵⁵. In questa fase, i contatti con il proprietario si sono limitati all'essenziale, soprattutto per non compromettere gli sforzi negoziali della Confederazione e dei rappresentanti delle compagnie. Secondo la SG-DEFR, fino alla fine non era certo che il proprietario avrebbe effettivamente firmato i documenti di vendita a Mach. È incontestabile che la vendita delle navi richiedeva il suo consenso, che, come documentato nelle corrispondenti deliberazioni dell'assemblea generale e del Consiglio di amministrazione delle compagnie, è sempre stato dato³⁵⁶. Di fronte alla DelFin, il capo del DEFR ha definito la collaborazione con il proprietario durante questa fase come «il gioco del gatto e del topo»³⁵⁷. Tra le opzioni alternative alla vendita – ad esempio in caso di rifiuto del proprietario – c'era il fallimento, con il conseguente rischio di perdita totale e danno alla reputazione della bandiera svizzera e delle altre compagnie. Per il legale della società il rischio di fallimento ha sempre gravato sulle compagnie: era lo scenario peggiore e andava evitato a tutti i costi. È quindi convinto che, a livello economico, la Confederazione e le compagnie di navigazione abbiano tratto il massimo vantaggio dalla vendita in blocco a Mach³⁵⁸.

L'armatore ha ammesso nei confronti della DelFin che la direzione delle compagnie SCL e SCT aveva commesso alcuni errori, ad esempio in parte non assumendo i collaboratori giusti. Nel bel mezzo della gestione della crisi, ha persino dovuto licenziare in tronco un amministratore delegato³⁵⁹. Il rappresentante legale ha ammesso che la richiesta della Confederazione del ritiro del proprietario dall'attività

³⁵² Cfr. nota del proprietario di SCL/SCT alla DelFin del 14 aprile 2019, pag. 2.

³⁵³ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pagg. 4, 6, 13.

³⁵⁴ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 14.

³⁵⁵ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pag. 11.

³⁵⁶ Cfr. parere dell'Amministrazione dell'11 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

³⁵⁷ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR del 19 novembre 2018, pag. 2.

³⁵⁸ Cfr. verbale dell'audizione del rappresentante legale di SCL/SCT del 6 maggio 2019, pagg. 4–5, 12.

³⁵⁹ Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pagg. 2, 12.

operativa era giustificata. Inoltre, in qualità di legale della società, è rimasto sorpreso dal fatto che molti dipendenti di SCL/SCT, perlopiù stranieri, percepissero stipendi elevati. Tuttavia, le elevate aspettative riposte nei confronti del personale dirigente sono state in gran parte disattese, ad eccezione del direttore finanziario, che il legale della società ritiene «persona assolutamente competente nel settore». Dopo il licenziamento in tronco dell'amministratore delegato, è stata nominata ai vertici della direzione una persona proveniente da altri percorsi professionali, che non è riuscita però a ottenere migliori tariffe di noleggio e a stabilizzare la società³⁶⁰.

Il liquidatore ha dichiarato che, durante la sua collaborazione con l'armatore, regnava un clima di diffidente attesa. Nella prima fase di liquidazione, il proprietario era ancora un organo formale delle compagnie e doveva firmare ed eseguire vari compiti formali. In precedenza, si era impegnato per scritto a collaborare alla liquidazione e aveva depositato presso il liquidatore le azioni delle due holding al fine di garantire gli eventuali diritti degli azionisti e di partecipazione. Questa collaborazione formale ha funzionato³⁶¹. L'armatore si è definitivamente dimesso quale organo delle società nel dicembre 2017.

Come è noto, il Ministero pubblico del Cantone di Berna sta indagando sul proprietario di SCL e SCT nell'ambito di un'inchiesta penale³⁶².

2.9.2 Valutazione

Nel processo di vendita sono entrati in gioco i diversi interessi dei rappresentanti della Confederazione e del proprietario delle compagnie di navigazione, peraltro difficilmente conciliabili.

Da un lato, durante la gestione della crisi delle fideiussioni, i rappresentanti della Confederazione hanno sempre perseguito l'obiettivo primario di ridurre al minimo i danni finanziari per la Confederazione e quindi per i contribuenti. Tenuto conto delle fideiussioni solidali in essere, le loro possibilità di influenza erano molto limitate. Inoltre, l'andamento del mercato non era soddisfacente e le informazioni negative riguardanti le compagnie di navigazione, come i danni alle navi o il lodo arbitrale, erano ormai continue. Per questi motivi, tanto per la DelFin quanto per il legale della società è stato opportuno che i rappresentanti della Confederazione esercitassero forti pressioni sulle compagnie per trovare una soluzione tesa a ridurre al minimo i danni e a vendere le navi.

Dall'altro lato, l'armatore, in quanto imprenditore privato, ha cercato di salvare il lavoro di una vita con tutti i mezzi a sua disposizione. Fino alla fine, ha confidato in una rapida ripresa del mercato e quindi nella sopravvivenza delle sue compagnie. La DelFin può comprendere questo atteggiamento, fino a un certo punto. Dall'inchiesta della DelFin è emerso che il proprietario ha cercato fino alla fine di presentare alla Confederazione soluzioni alternative per il salvataggio delle sue società armatrici – o

³⁶⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20, pag. 5.

³⁶¹ Cfr. verbale dell'audizione del liquidatore di SCL/SCT del 19 novembre 2018, pagg. 3, 13.

³⁶² Cfr. verbale dell'audizione del proprietario di SCL/SCT del 12 aprile 2019, pag. 8 seg.

quantomeno delle sue navi cisterna. La situazione di liquidità delle compagnie si deteriorava a vista d'occhio e non era più possibile rinviare le misure necessarie, tenendo conto del fallimento che si profilava e del conseguente sequestro delle navi. Inoltre, si è visto a posteriori che la speranza di una rapida ripresa del mercato era vana.

2.10 Strategia di comunicazione della Confederazione

2.10.1 Fatti

Quando, a fine giugno 2015, la direzione del DEFR è venuta a conoscenza dei seri problemi di liquidità di SCL e SCT e del conseguente, grave rischio di un ricorso alle fideiussioni, ci si è preoccupati di definire rapidamente le modalità di comunicazione: il capo del DEFR ha informato immediatamente e in modo trasparente i responsabili politici – in particolare il Consiglio federale e la DelFin in qualità di organo parlamentare di alta vigilanza finanziaria – sulla situazione delle società coinvolte e sulle riflessioni del suo Dipartimento in merito alla procedura da seguire. Tuttavia, tenuto conto degli interessi economici delle società coinvolte, il capo del DEFR ha deciso di classificare l'operazione come confidenziale e di non informare proattivamente l'opinione pubblica. Secondo il capo del DEFR, questa procedura è stata adottata d'intesa con il Consiglio federale. Nel caso di un'ampia informazione al pubblico, il DEFR temeva un effetto domino sulle altre navi d'alto mare garantite dalla Confederazione. La Confederazione non voleva assolutamente contribuire al deterioramento della situazione delle compagnie e voleva evitare danni alla reputazione della bandiera svizzera e della Confederazione. Anche retrospettivamente, il capo del DEFR ritiene che la strategia di comunicazione difensiva adottata all'epoca fosse quella giusta³⁶³. Analogamente, sempre a posteriori, il segretario generale del DEFR non vede in che modo un'informazione proattiva all'opinione pubblica avrebbe potuto costituire un vantaggio. Il rischio di reazioni di panico tra i creditori a seguito di una comunicazione attiva da parte del DEFR, che in definitiva avrebbero potuto portare al sequestro delle navi, doveva essere evitato a tutti i costi³⁶⁴.

Solo dopo la fuga di notizie del 27 gennaio 2017, già menzionata nel numero 2.4, quando la stampa ha pubblicato informazioni contenute in un documento interlocutorio del Consiglio federale classificato come confidenziale, il DEFR ha chiarito diversi fatti in un comunicato stampa³⁶⁵. La reazione della Confederazione alla fuga di notizie è stata immediata, dal momento che, secondo il capo del DEFR, l'organizzazione necessaria per una comunicazione d'emergenza era già pronta da tempo³⁶⁶. Nel relativo comunicato stampa, tuttavia, non sono state divulgate informazioni sulle singole società, in modo da non indebolire ulteriormente la loro posi-

³⁶³ Cfr. verbale dell'audizione del capo del DEFR del 19 novembre 2018, pag. 4.

³⁶⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti della SG-DEFR del 19 e 20 novembre 2018, pag. 7.

³⁶⁵ Cfr. comunicato stampa del DEFR del 27 gennaio 2017, «Misure di salvaguardia delle fideiussioni della Confederazione nel settore della navigazione marittima».

³⁶⁶ Verbale del colloquio della DelFin con il capo e il segretario generale del DEFR del 13 febbraio 2017, pag. 10.

zione sul mercato³⁶⁷. Nella successiva comunicazione ai media, il DEFR ha sempre fatto riferimento a questo comunicato stampa. Va notato che l'argomento è stato in seguito scarsamente ripreso dai media. Anche se la fuga di notizie ha decisamente indebolito la posizione dei venditori, il processo di vendita ha potuto continuare.

Nel caso delle fideiussioni federali per le navi d'alto mare, l'adozione del messaggio concernente il credito aggiuntivo del 16 maggio 2017 da parte del Consiglio federale è stato il primo intervento attivo della Confederazione che ha richiesto una comunicazione ufficiale delle autorità. Il messaggio pubblicato descriveva in dettaglio il processo di gestione della crisi e indicava i diversi scenari risolutivi. Tuttavia, nel suo messaggio il Consiglio federale non ha parlato dei pacchetti contrattuali effettivamente negoziati dalle società SCL e SCT con gli acquirenti. Solo nel comunicato stampa del 18 maggio 2017, relativo al credito aggiuntivo, il DEFR ha annunciato la firma di contratti di compravendita vincolanti, senza però divulgare dettagli sulle vendite, ad esempio l'identità degli acquirenti³⁶⁸.

Il DEFR ha pubblicato un altro comunicato stampa quando, il 20 aprile 2018, la DelFin ha annunciato l'avvio di un'inchiesta sul processo di vendita delle navi SCL e SCT³⁶⁹. Nel comunicato, il DEFR assicurava alla DelFin il suo pieno sostegno nell'ambito dell'esame parlamentare e informava brevemente l'opinione pubblica sullo stato di avanzamento del processo SCL e SCT.

Contrariamente alla posizione difensiva del DEFR nei confronti dei media, per il capodipartimento e il suo segretario generale era importante aggiornare regolarmente la DelFin e anche il Consiglio federale sulla situazione e sull'evoluzione dei rischi finanziari. Il Consiglio federale è stato informato periodicamente mediante documenti interlocutori. L'informazione alla DelFin è avvenuta sia per scritto, sotto forma di lettere e rapporti supplementari, sia oralmente; tra la metà del 2015 e la fine del 2018, il capodipartimento e/o il segretario generale hanno informato la DelFin in totale 14 volte nel quadro di colloqui straordinari sul tema della navigazione marittima.

Al termine del processo di vendita, i media hanno in parte presentato i fatti in modo errato o distorto³⁷⁰. Il DEFR ha deciso deliberatamente di non prendere posizione sugli articoli pubblicati; ha invece informato proattivamente la DelFin quando gli articoli di stampa richiedevano chiarimenti nell'ambito dell'alta vigilanza concomitante del Parlamento³⁷¹.

³⁶⁷ Cfr. verbale della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale del 18 maggio 2017, esame preliminare del primo credito aggiuntivo A (progetto 17.007), pag. 5 seg.

³⁶⁸ Cfr. comunicato stampa del DEFR del 18 maggio 2017, «Fideiussioni per navi d'alto mare: firmati i contratti di vendita e adottato il messaggio sul credito aggiuntivo».

³⁶⁹ Cfr. comunicato stampa della DelFin del 20 aprile 2018, «La Delegazione delle finanze esamina lo svolgimento e la procedura di vendita delle navi svizzere d'alto mare»; comunicato stampa del DEFR del 20 aprile 2018, «Navi d'alto mare: il DEFR punta a ridurre al minimo i danni».

³⁷⁰ Cfr. anche *Schweiz am Wochenende* del 20 gennaio 2018, «Flottenaffäre trifft CVP-Größen», pag. 9; *Aargauer Zeitung* del 18 luglio 2018, «Bundes-Havarie im Ärmelkanal», pag. 6.

³⁷¹ Cfr. anche rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 30 gennaio 2018.

2.10.2 Valutazione

La DelFin esprime apprezzamento per il fatto che il capo del DEFR e il suo segretario generale l'abbiano informata regolarmente, in modo trasparente e completo, sulla situazione aggiornata delle navi d'alto mare garantite dalla Confederazione e sull'evoluzione dei rischi finanziari connessi per la Confederazione. L'informazione è stata proattiva da parte del DEFR: per ogni sviluppo significativo, il dipartimento si è recato a colloquio dalla DelFin o le ha presentato un rapporto scritto. La DelFin valuta altresì in modo positivo il fatto che il capodipartimento e la sua segretaria generale (ciascuno a partire dal 2019) proseguano la comprovata e proattiva prassi informativa instaurata dai loro predecessori nei confronti della DelFin.

Considerato il rischio elevato di perdite finanziarie per la Confederazione, la DelFin ritiene corretto che il DEFR abbia adottato una strategia di comunicazione difensiva nei confronti dell'opinione pubblica durante la fase di gestione della crisi. Le ripercussioni della fuga di notizie del gennaio 2017 dimostrano che i valori delle navi diminuiscono non appena il mercato e l'opinione pubblica vengono a conoscenza della situazione precaria in cui si trovano le società interessate. Nel caso in esame, una comunicazione proattiva da parte del DEFR in una fase precedente avrebbe potuto scatenare reazioni di panico tra i creditori delle compagnie di navigazione coinvolte, che a loro volta avrebbero potuto portare al sequestro delle navi. In tal caso, sarebbe stato praticamente impossibile evitare un collasso incontrollato delle compagnie. La strategia di comunicazione moderata ha permesso di ridurre il rischio che tale scenario si concretizzasse.

La DelFin riconosce tuttavia anche gli svantaggi di una strategia di comunicazione difensiva. Nel caso in esame, il DEFR non ha potuto comunicare all'opinione pubblica il cambio di strategia, passata dalla prevenzione alla riduzione al minimo dei danni (cfr. spiegazioni al n. 2.1), anche se ciò non ha causato alcun danno finanziario per la Confederazione. La DelFin ritiene pertanto che, nella ponderazione degli interessi, i vantaggi della strategia scelta dal DEFR sono di gran lunga superiori agli svantaggi. La strategia di comunicazione deve quindi essere definita caso per caso. La DelFin invita il DEFR a trarre i debiti insegnamenti in termini di comunicazione dall'esperienza acquisita con l'operazione SCL e SCT.

Oltre alla DelFin, il DEFR ha informato periodicamente anche il Consiglio federale sugli sviluppi più importanti. La DelFin è convinta che, in un'operazione di tale portata, il Consiglio federale debba partecipare alle decisioni strategiche e perciò essere coinvolto tempestivamente dal dipartimento competente. Il Parlamento e l'opinione pubblica sono stati informati quando, nel maggio 2017, il Consiglio federale ha sottoposto all'Assemblea federale un messaggio dettagliato sul credito aggiuntivo richiesto per un importo di 215 milioni di franchi. Successivamente il Consiglio federale, rappresentato dal capo del DEFR e dal capo del DFF, ha risposto alle domande dei parlamentari in occasione dell'esame preliminare del progetto a livello di Commissione e delle deliberazioni in seduta plenaria.

A posteriori, la DelFin si chiede se non sia opportuno informare l'opinione pubblica su fatti già noti, nella misura in cui non si prevedano ripercussioni negative. Nel caso in esame, il DEFR avrebbe potuto fornire informazioni sul completamento di ulteriori tappe dell'operazione, ad esempio quando l'ultima nave è stata consegnata

agli acquirenti il 22 settembre 2017. All'epoca l'operazione era appena stata conclusa – a eccezione della liquidazione ordinata delle società – e secondo la DelFin una comunicazione ufficiale non avrebbe danneggiato la Confederazione.

Nei media, soprattutto dopo il processo di vendita, sono stati pubblicati articoli a proposito dei quali una presa di posizione chiarificatrice da parte del DEFR sarebbe stata utile. La DelFin non può valutare se in questo caso eventuali rettifiche fornite dalle autorità federali all'opinione pubblica sarebbero state utili o avrebbero solo fatto sì che il tema rimanesse nei media per un lungo periodo senza avvicinarsi alla verità. Ciò nonostante esprime apprezzamento per il fatto che il DEFR, nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza concomitante della DelFin, abbia sempre fornito a quest'ultima pareri dettagliati su fatti che nei media sono stati presentati in modo distorto o addirittura erroneo.

2.11 Danni finanziari per la Confederazione

2.11.1 Fatti

Per determinare i danni finanziari subiti dalla Confederazione in relazione al ricorso alle fideiussioni solidali delle compagnie di navigazione³⁷² SCL e SCT da parte delle banche finanziatrici, la DelFin ha elaborato il seguente prospetto, basandosi sulle informazioni fornite dall'Amministrazione e dal liquidatore.

Nella tabella 10, la DelFin mostra, da un lato, l'utilizzo del credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi approvato dal Parlamento nel maggio 2017 (ottica dei finanziamenti) e, dall'altro, i ricavi e le spese registrati dalla Confederazione durante il processo di vendita, vale a dire pagamento delle fideiussioni, vendita delle navi e liquidazione delle compagnie (ottica dei costi).

Tabella 10

Perdite finanziarie per la Confederazione (stato: 31 maggio 2019)

Voce di costo	Importo in franchi
1.1 Credito aggiuntivo per il finanziamento delle fideiussioni solidali (31.5.2017)	- 215 000 000
1.2 Incasso di parte dei ricavi delle vendite (dicembre 2017)	11 000 000
1.3 Importo dal precedente conto «escrow»	3 767 404
1.4 Spese per il perseguimento di pretese di responsabilità/risarcimento danni nei confronti delle compagnie	p.m.

³⁷² Il credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi – stanziato dal Parlamento il 31 maggio 2017 per onorare le fideiussioni della Confederazione con il credito quadro e garantire una flotta adeguata che batte bandiera svizzera – è servito a onorare non solo le fideiussioni delle 12 navi d'alto mare SCL e SCT, ma anche la fideiussione di SCL Angela (nave degli investitori) per un importo di 10 628 800 franchi.

Voce di costo	Importo in franchi
1.5 Entrate provenienti dal perseguimento di pretese di responsabilità	p.m.
I. Onere netto per la Confederazione (ottica dei finanziamenti) - 200 232 596	
2.1 Pagamento delle fideiussioni solidali nette, crediti temporanei e interessi (giugno – agosto 2017)	- 246 914 624
2.1.1 <i>Pagamento delle fideiussioni solidali alle banche (considerando i conti di ammortamento bloccati)</i>	- 241 215 525
2.1.2 <i>Rimborso di crediti temporanei e in liquidazione alle compagnie</i>	- 5 334 260
2.1.3 <i>Pagamenti degli interessi</i>	- 364 839
2.2 Ricavo netto dalle vendite delle navi a Tango/Mach (1.6.- 22.9.2017)	57 173 632
2.2.1 <i>Entrate da vendite</i>	71 172 322
2.2.2 <i>Maritime liens, costi di riparazione e commissioni per i mediatori e altre spese di mediazione, IVA.</i>	- 13 998 690
2.3 Costi di liquidazione delle compagnie (stato: 31.5.2019 – effettivi e stimati; dall'1.7.2017)	- 10 491 604
II. Onere netto per la Confederazione (ottica dei costi) 200 232 596	

Fonte: prospetto della DelFin del 27.6.2019 sulla base, fra l'altro, del parere del liquidatore del 12.6.2019 sul progetto di rapporto della DelFin

Ottica dei finanziamenti: onere per la Confederazione

Con lo stanziamento del credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi da parte delle Camere federali il 31 maggio 2017 e con una parte dei ricavi delle vendite, è stato possibile finanziare il ritiro dei mutui garantiti mediante fideiussioni federali delle singole compagnie di navigazione per un valore nominale di 253 709 411 franchi (conversione 1:1 da USD a CHF) nonché il processo di vendita (cfr. voce di costo 1.1).

Nel giugno 2017, l'UFAE ha aperto diversi conti presso UBS per il versamento dei ricavi delle vendite e il pagamento delle spese di vendita e liquidazione. Queste sono state finanziate con il credito aggiuntivo di 215 milioni di franchi e con i ricavi delle vendite. Per coprire eventuali diritti di garanzia, nel maggio 2017 è stato inoltre creato un conto bloccato (conto «escrow», vedi spiegazioni al n. 2.5). Tale conto è stato aperto al momento della firma del contratto con gli anticipi derivanti dalla vendita delle navi e, fino al 23 settembre 2018, aveva un saldo residuo di circa 3,9 milioni di dollari provenienti dai ricavi delle vendite.

Come descritto nel numero 2.8, con i fondi del conto «escrow» sono state liquidate pretese degli acquirenti per un importo di circa 94 000 dollari. L'importo rimanente

di circa 3,8 milioni di dollari è stato reimmesso sui conti bancari dei ricavi delle navi, aperti dalla Confederazione presso UBS (cfr. voce di costo 1.3). Secondo la SG-DEFR e l’AFF, questa struttura dei conti è stata scelta perché la Confederazione aveva accesso diretto ai ricavi delle vendite pagati in cambio dello svincolo del pegno³⁷³.

Al momento delle consegne delle navi, su questi conti confluivano i ricavi delle vendite, meno la quota «escrow». Inoltre, in base all’accordo con le compagnie, i ricavi delle vendite sono stati utilizzati anche per pagare i creditori da rimborsare secondo consuetudine alla consegna della rispettiva nave («maritime liens», carburante, tasse portuali, assicurazioni, costi del personale). D’altro canto, con i ricavi delle vendite si è continuato a concedere mutui alle compagnie per coprire i costi di liquidazione, compreso l’onorario del liquidatore.

Nel dicembre 2017, l’UFAE aveva già incassato 11 milioni di franchi dai ricavi delle vendite (cfr. voce di costo 1.2), fondi che sono confluiti di nuovo nella cassa della Confederazione. Non si prevedeva, dunque, che fossero necessari per la liquidazione delle compagnie. Attingendo al saldo rimanente, la Confederazione effettua versamenti alla società sotto forma di mutui per finanziare la liquidazione delle compagnie SCL e SCT.

Ottica dei costi: spese sostenute dalla Confederazione per il processo di vendita

Il semplice pagamento dei mutui garantiti avrebbe comportato per la Confederazione costi pari al valore nominale di 253 709 411 franchi (conversione da 1:1 USD a CHF) delle fideiussioni. Con i ricavi netti delle vendite delle navi (cfr. voce di costo 2.2) e la liquidazione ordinata delle compagnie SCL e SCT (cfr. voce di costo 2.3), a fine maggio 2019 la perdita per la Confederazione ha potuto essere ridotta a circa 200 milioni di franchi, tenendo conto dei restanti costi di liquidazione previsti. Sono fatte salve spese supplementari per il perseguimento di pretese di responsabilità, se non compensate da entrate corrispondenti, o per eventuali richieste di risarcimento danni nei confronti delle compagnie, ad esempio a causa di reati degli ex organi³⁷⁴.

Costi dei consulenti esterni

Oltre alle spese finanziate direttamente con i ricavi delle vendite e il credito aggiuntivo, tra l’estate 2015 e la fine del 2018 la Confederazione ha sostenuto ulteriori costi per circa 3,6 milioni di franchi per la consulenza esterna nell’ambito della gestione urgente della crisi di SCL/SCT e della gestione del processo di vendita (voce di costo 3; cfr. anche spiegazioni al n. 2.7). La maggior parte di questi costi è attribuibile ai servizi di consulenza legale ed economica forniti da SSP/BiSc e PwC.

³⁷³ Cfr. parere dell’Amministrazione dell’11 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

³⁷⁴ Cfr. parere del liquidatore del 12 giugno 2019 sul progetto di rapporto della DelFin.

Tabella 11

Costi totali per la Confederazione (processo di vendita e consulenti esterni)

Voce di costo	Importo in franchi
3.1 Ernst & Young	293 000
3.2 PricewaterhouseCoopers	1 412 000
3.3 Staiger, Schwald & Partner / BianchiSchwald	1 611 000
3.4 ThomannFischer	156 000
3.5 Studio d'ingegneria Weselmann	72 000
3.6 Winkelmann Maritime Consult	25 000
3.7 Diversi piccoli fornitori di servizi	16 000
3. Totale costi di consulenza esterna 2015–2018	3 585 000
2. Riporto dell'onere netto per la Confederazione derivante dal processo di vendita (stato: 31.5.2019) dalla tabella 10	200 233 000
4. Stima del danno finanziario per la Confederazione (stato: 31.5.2019)	203 818 000

Fonte: prospetto della DelFin del 27.6.2019 sulla base del parere dell'Amministrazione dell'11.6.2019 sul progetto di rapporto della DelFin e sul rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 14.6.2019; tutti gli importi sono arrotondati al migliaio più vicino.

Spese interne per il personale della Confederazione

A differenza dei costi esterni, i costi interni della Confederazione non sono quantificabili in modo esaustivo. Il carico di lavoro e l'impegno in termini di tempo delle persone chiave interne alla SG-DEFR, all'UFAE e all'AFF sono stati reputati molto elevati dal capo del DEFR e dalle persone coinvolte. Il contratto di lavoro della maggior parte degli impiegati federali coinvolti prevedeva un orario di lavoro basato sulla fiducia, motivo per cui non sono state registrate le ore di lavoro effettivamente prestate. Nel caso di un orario di lavoro basato sulla fiducia, le ore di lavoro straordinario non generano costi supplementari per la Confederazione. Inoltre, i tempi per la transazione di vendita delle navi SCL e SCT non sono stati sistematicamente rilevati. I lavori necessari hanno quindi potuto essere svolti in gran parte nell'ambito dei crediti stanziati per il personale.

La DelFin ha chiesto ai servizi federali coinvolti una stima approssimativa delle spese interne per il personale in relazione ai processi di vendita delle navi SCL e SCT nel periodo compreso tra la metà del 2015 e la fine del 2018. Durante il periodo in questione, i tre collaboratori della SG-DEFR coinvolti – tra cui il segretario generale – hanno dedicato dalle 13 alle 30 ore settimanali al dossier delle navi d'alto

mare³⁷⁵. Presso l'UFAE, oltre al delegato e al direttore supplente, quattro persone hanno dedicato da un terzo a metà del tempo di lavoro al dossier SCL/SCT³⁷⁶. Per quanto concerne l'AFF, quattro collaboratori si sono occupati del dossier: nel periodo considerato, due di loro vi hanno dedicato in media la metà del loro tempo di lavoro, con punte fino a 30 ore settimanali. Inoltre, il direttore dell'AFF e un altro dipendente sono stati strettamente coinvolti nei lavori, dedicando al caso rispettivamente il 10 per cento e il 30 per cento del loro tempo di lavoro³⁷⁷.

Infine, va osservato che il monitoraggio della crisi di liquidità e la gestione della vendita delle navi SCL e SCT hanno richiesto l'intervento di altri impiegati federali. Tra questi figurano i collaboratori del CDF, dei Servizi del Parlamento (segreterie della DelFin e delle CdG), dell'Ufficio svizzero della navigazione marittima del DFAE (USNM), della segreteria generale del DFF e di tutte le altre segreterie generali nel quadro della preparazione delle sedute del Consiglio federale relative al caso.

2.11.2 Valutazione

Il monitoraggio della crisi di liquidità delle compagnie SCL e SCT e la successiva gestione delle vendite delle navi ha comportato per la Confederazione costi esterni per circa 204 milioni di franchi (stima dei costi a fine maggio 2019). In particolare, il perseguimento di pretese di responsabilità o eventuali richieste di risarcimento danni possono comportare costi supplementari, a meno che non si ottengano entrate corrispondenti. L'importo esatto della perdita complessiva non sarà noto fino al completamento della liquidazione di tutte le compagnie SCL/SCT.

Se si fosse fatto ricorso alle fidejussioni solidali già nell'autunno 2016, si sarebbe evitata gran parte delle spese successive. Nella peggiore delle ipotesi, però, i costi a carico del contribuente sarebbero stati superiori di circa 30–40 milioni di franchi³⁷⁸. La DelFin è del parere che il capo del DEFR, con la strategia di riduzione al minimo dei danni, ha risparmiato al contribuente ulteriori costi.

Per quanto riguarda le spese del personale, la DelFin si aspetta che i servizi competenti applichino procedure più snelle per eventuali vendite future di navi da parte della Confederazione, in modo da ridurre i costi di gestione della crisi.

3 Risultati e conclusioni della Delegazione delle finanze

Con la vendita e la successiva liquidazione di un'intera flotta di navi d'alto mare, il Consiglio federale e l'Amministrazione federale sono entrati in un territorio inesplorato. La vendita era dovuta alla più grave crisi di liquidità mai vissuta da una società armatrice che beneficiava delle fidejussioni solidali della Confederazione.

³⁷⁵ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 26 novembre 2018, pag. 2.

³⁷⁶ Cfr. rapporto supplementare dell'UFAE per la DelFin del 21 febbraio 2019, pag. 1 seg.

³⁷⁷ Cfr. rapporto supplementare dell'AFF per la DelFin del 21 febbraio 2019, pag. 4 seg.

³⁷⁸ Cfr. rapporto supplementare della SG-DEFR per la DelFin del 11 giugno 2019.

Dato che allo scoppio della crisi finanziaria di SCL/SCT l'Amministrazione federale non disponeva di un'organizzazione di crisi consolidata, si è reso necessario istituire una rapidamente per evitare nella misura del possibile il ricorso alle fidejussioni da parte delle banche e ridurre al minimo le perdite per la Confederazione. I processi corrispondenti sono stati elaborati in tempi brevi, senza che fosse possibile ricorrere a valori empirici. La mancanza di conoscenze specialistiche nel settore della navigazione marittima e di una rete corrispondente in tale settore ha dovuto essere compensata con il coinvolgimento di consulenti esterni e questo nel giro di poche ore. A complicare la situazione si è aggiunto il fatto che il mercato marittimo internazionale è imprevedibile a causa della sua elevata volatilità e che la Confederazione, in qualità di garante, si assume la maggior parte del rischio finanziario, ma non dispone di possibilità di controllo adeguate.

Nell'estate del 2017 si è finalmente giunti alla vendita delle navi SCL/SCT, con il successivo avvio della liquidazione delle compagnie. Le banche hanno ricorso alle fidejussioni, determinando un danno di oltre 200 milioni di franchi per la Confederazione. Mai nella storia della Confederazione Svizzera erano state concesse fidejussioni federali di questa portata.

Dalla metà del 2015, nell'ambito dell'esercizio della sua alta vigilanza finanziaria concomitante, la DelFin si è occupata della gestione dei problemi di liquidità delle compagnie SCL e SCT. In questo contesto, la DelFin ha deciso di esaminare in modo più approfondito il processo di vendita delle navi d'alto mare SCL e SCT. I risultati principali della sua inchiesta si possono riassumere nei seguenti tre blocchi tematici:

- riduzione al minimo dei danni: fattori di influenza positivi e negativi;
- accertamenti necessari in relazione a ulteriori rischi di liquidità nel settore svizzero della navigazione marittima svizzera;
- insegnamenti e prospettive future.

Riduzione al minimo dei danni: fattori di influenza positivi e negativi

Il ricorso alle fidejussioni federali nel 2017 da parte delle banche finanziatrici ha comportato un **danno finanziario complessivo di 204 milioni di franchi** nel bilancio della Confederazione. Nell'estate del 2015, subito dopo che i problemi di liquidità delle navi SCT/SCL sono stati resi noti, il capo del DEFR ha agito correttamente, decidendo di perseguire una **strategia di riduzione al minimo delle perdite**. In definitiva, ciò ha permesso di ridurre di 30–40 milioni le perdite nel bilancio della Confederazione. La volontà politica di ridurre al minimo le perdite accomunava tutte le parti coinvolte. I capi del DEFR e del DFF come pure l'intero Consiglio federale si sono mossi nella stessa direzione, attenendosi coerentemente a questa massima durante la gestione della crisi, anche se su alcune questioni le opinioni erano alquanto divergenti.

Secondo la DelFin, l'**organizzazione di crisi** istituita dal capo del DEFR sotto la direzione del suo segretario generale nel 2015, dopo che erano venuti a galla i problemi di liquidità di SCL/SCT, ha contribuito a contenere i danni finanziari per la Confederazione fino alla conclusione del processo di vendita – anche se nella prospettiva attuale tale organizzazione di crisi presentava alcuni punti deboli.

Anche la **nomina di un liquidatore** nell'estate 2017, subentrato alla direzione e al proprietario (ovvero agli organi delle due compagnie), ha avuto un effetto positivo e stabilizzante sull'intero processo. In futuro, si dovrà fare in modo che una persona competente e neutrale, non vincolata agli interessi particolari del proprietario delle compagnie, venga assunta tempestivamente da tali compagnie per definire la gestione e i processi necessari fin dalla fase iniziale, se possibile.

Un altro aspetto positivo è il fatto che i servizi federali coinvolti, con l'aiuto degli esperti consultati, sono riusciti a garantire una situazione **di concorrenza** tra i potenziali acquirenti durante il processo di vendita, nonostante la difficile situazione iniziale e le condizioni generali (fuga di notizie, lodo arbitrale negativo). Anche il piano B, ossia l'alternativa alla soluzione preferita della vendita in blocco delle navi, è stato preparato con cura. In futuro, tuttavia, è importante che la Confederazione non si limiti a un'unica opzione d'intervento, ma esplori **scenari alternativi** e prepari il terreno per poi eventualmente finalizzare tali alternative.

La **fuga di notizie** del gennaio 2017 si è rivelata particolarmente dannosa per la transazione di vendita delle navi di SCL e SCT. La diffusione pubblica di informazioni sulle difficoltà economiche delle compagnie interessate ha avuto un impatto negativo sul processo di vendita e sull'importo delle offerte di acquisto. In generale, la DelFin individua un'urgente necessità di intervento per quel che riguarda le indiscrezioni provenienti dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale. Gli sviluppi più recenti – anche in altre operazioni – non lasciano spazio a dubbi: da qualche tempo gli affari del Consiglio federale si trasformano in «affari di dominio pubblico», nonostante vengano preliminarmente classificate come confidenziali. Secondo la valutazione della DelFin, la soglia di inibizione per le indiscrezioni è notevolmente diminuita. La DelFin chiede pertanto al Consiglio federale di adottare rapidamente misure adeguate affinché il Governo possa deliberare su questioni di Stato confidenziali o segrete senza che l'opinione pubblica venga a conoscenza di dettagli già prima che il Consiglio federale ne discuta o dirami una comunicazione ufficiale.

Inoltre, a posteriori, il **momento della vendita delle navi** si è rivelato non ottimale. A maggio 2017 i prezzi di mercato erano effettivamente bassi, anche se nei mesi successivi hanno registrato una temporanea ripresa. Tuttavia, a causa di fattori esogeni che hanno limitato notevolmente il margine di manovra della Confederazione, la DelFin si astiene dal muovere critiche al Consiglio federale e all'Amministrazione federale su questo punto. Da un lato, le perdite elevate che registravano le compagnie SCL/SCT – fino a un milione di dollari al mese – non permettevano di posticipare il processo di vendita. Dall'altro lato, quando si ha a che fare con mercati altamente volatili per natura, determinare il momento migliore di una transazione è estremamente speculativo. E il mercato delle navi d'alto mare è un mercato altamente volatile per antonomasia.

Infine, anche la **collaborazione**, talvolta difficile, tra i **rappresentanti delle compagnie e quelli federali**, ha avuto conseguenze negative sul processo di vendita e quindi sulle finanze federali. In questo contesto è importante che, prima dello scoppio di una crisi di liquidità, esista una base di fiducia tra il capodipartimento competente e il responsabile della crisi della Confederazione, da un lato, e le società arma-

trici, dall'altro, anche se gli interessi della Confederazione sono naturalmente diversi da quelli di un armatore.

Accertamenti necessari in relazione a ulteriori rischi di liquidità nel settore della navigazione marittima svizzera

La DelFin riconosce che la gestione di crisi imprevedibili è in linea di principio una situazione eccezionale, che dunque richiede in parte soluzioni eccezionali. Per superare situazioni di crisi imprevedibili, tuttavia, l'Amministrazione federale deve rispettare le disposizioni giuridiche stabilite dal legislatore. Nell'ambito della sua inchiesta, la DelFin non ha riscontrato alcuna violazione della legge per quanto riguarda l'operato dei servizi federali coinvolti nel processo di vendita, ma raccomanda al Consiglio federale di esaminare più da vicino alcuni aspetti della gestione delle crisi in relazione a possibili future situazioni di crisi nella navigazione marittima svizzera e, se necessario, di adeguare i relativi processi.

Per quel che concerne l'**acquisto di servizi di consulenza esterni** con procedure mediante invito o a trattativa privata, la DelFin giunge alla conclusione che la SG-DEFR ha applicato correttamente le disposizioni del vigente diritto in materia di acquisti e non ha violato il divieto di suddivisione. Tuttavia, i continui aumenti dei tetti massimi di spesa concordati con gli esperti esterni mediante aggiudicazioni a trattativa privata, in linea di principio, non devono ripetersi in casi analoghi in futuro. Il Consiglio federale è invitato a trarne insegnamento e ad adottare misure adeguate affinché in futuro la dimensione di un'operazione – anche in situazioni di crisi – e il relativo fabbisogno di risorse possa essere valutato nel modo più realistico possibile.

In relazione ai contratti di compravendita conclusi, la DelFin esprime apprezzamento per il fatto che, grazie alla combinazione di elementi del diritto svizzero e del diritto inglese, per la vendita in blocco sia stato possibile mettere a punto dei contratti finanziariamente favorevoli per la Confederazione. In particolare, la DelFin ritiene opportuna la scelta delle disposizioni del diritto inglese in materia di garanzia per i difetti della cosa, più vantaggiose per le compagnie SCL e SCT in qualità di venditrici. Vista l'assenza di una chiara giurisprudenza e nell'ottica di eventuali casi futuri, è però importante che la Confederazione verifichi in modo giuridicamente approfondito se i tribunali svizzeri accetterebbero la **scelta parziale del diritto** applicabile nei contratti di compravendita di navi d'alto mare.

Inoltre, per altre eventuali vendite di navi d'alto mare con fideiussioni solidali della Confederazione, occorre anche chiarire a quali condizioni la Confederazione si espone al rischio di ritrovarsi nella posizione di **organo di fatto** qualora partecipi al processo di vendita per salvaguardare i propri interessi finanziari. Nel caso delle compagnie SCL e SCT, la DelFin conclude che, sulla base delle informazioni in suo possesso, la Confederazione non ha assunto una posizione di organo di fatto.

Insegnamenti e prospettive future

Alla larga dalle **fideiussioni solidali!** Questa è la lezione centrale della DelFin, anche se di per sé lo strumento delle fideiussioni federali per le navi d'alto mare non è stato direttamente oggetto dell'inchiesta. Chi concede fideiussioni solidali non deve meravigliarsi delle conseguenze negative in caso di ricorso alle stesse. I danni

subiti oggi vanno attribuiti all'introduzione, nel 1992, dello strumento delle fidejussioni solidali da parte del Consiglio federale. Prendendo all'epoca questa decisione, il Consiglio federale ha esposto la Confederazione a rischi finanziari elevati senza alcuna contropartita. Per quanto a conoscenza della DelFin, anche i responsabili successivi non hanno messo in discussione lo strumento della fideiussione solidale né la politica di approvvigionamento della Confederazione nel settore della navigazione marittima. Concedere fidejussioni solidali equivale a concedere un assegno in bianco: la Confederazione offre tutte le possibilità di controllo, ma si assume tutti i rischi finanziari. Per le banche, la fideiussione solidale è a sua volta un'operazione a rischio estremamente basso, se non nullo, soprattutto in considerazione dell'eccellente solvibilità della Confederazione in qualità di garante.

Raccomandazione 9 Evitare le fidejussioni solidali

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di non ricorrere più allo strumento della fideiussione solidale in futuro. Le fidejussioni solidali in essere vanno verificate e, se possibile, convertite in fidejussioni semplici.

Nel dicembre 2016 il DEFR è giunto alla conclusione che la **valenza del trasporto marittimo per la sicurezza dell'approvvigionamento della Svizzera** deve essere relativizzata. Sulla base di questa constatazione, il Consiglio federale ha deciso di non richiedere al Parlamento il rinnovo del credito quadro mediante fidejussioni, scaduto nel giugno 2017. In altre parole: per il momento non devono essere più concesse nuove fidejussioni per le navi d'alto mare. Al contempo, il Consiglio federale ha deciso di riesaminare il fabbisogno di navi d'alto mare al più tardi nel 2021, per garantire anche in futuro l'approvvigionamento economico del Paese attraverso la navigazione marittima in caso di necessità. Tuttavia, la DelFin è fermamente convinta che non solo la fideiussione solidale ma anche lo strumento della fideiussione semplice non sono lo strumento adatto per garantire il fabbisogno del trasporto marittimo. Al loro posto vanno urgentemente vagliati **strumenti alternativi per promuovere, mantenere e rafforzare la flotta marittima svizzera**. In questo contesto il Consiglio federale deve anche chiarire una questione di fondo, ovvero se la Svizzera debba continuare ad avere una flotta mercantile marittima battente bandiera rossocrociata.

La DelFin non esclude di per sé che la concessione di fidejussioni federali in altri settori di attività dello Stato possa costituire uno strumento utile. Il Consiglio federale dovrebbe tuttavia accertarsi anche che le **banche finanziatrici** si facciano carico dei possibili rischi di perdita. Tali banche devono assumersi responsabilità maggiori soprattutto nel caso in cui i piani di ammortamento non vengano rispettati.

È risaputo che la crisi della navigazione marittima internazionale perdura, con i rischi che ne derivano per la Confederazione in qualità di garante. Per questo motivo, nell'ottica di potenziali crisi future di liquidità, era importante per la DelFin trarre tempestivamente i debiti insegnamenti dal caso SCL/SCT. Essa rileva, inoltre, che anche i dirigenti hanno tratto insegnamenti e adottato misure. I capidipartimento competenti e i servizi federali coinvolti hanno informato la DelFin nell'ambito dell'alta vigilanza finanziaria concomitante. Vale la pena di ricordare in particolare

il consolidamento della **gestione del rischio del DEFR**, tra l'altro anche con l'introduzione di strumenti per rafforzare la sorveglianza delle fideiussioni solidali in essere per le navi d'alto mare. Si dovranno inoltre mettere in atto meccanismi per garantire la riduzione dei rischi. Le eccedenze dell'attività operativa devono essere utilizzate anzitutto per l'ammortamento dei mutui garantiti e solo dopo per ulteriori mutui o distribuzioni ai soci. I risultati della vendita e della liquidazione di SCL/SCT sono stati presi in considerazione anche dalla nuova direzione del Dipartimento nell'elaborazione e istituzione della nuova **organizzazione di crisi per le navi d'alto mare** all'inizio del 2019.

Per prevenire simili situazioni di crisi, la DelFin ritiene indispensabile che la Confederazione adotti misure adeguate non appena le compagnie di navigazione non rispettano i **piani di ammortamento** concordati con la Confederazione e le banche finanziatrici. In linea di principio, la Confederazione e le compagnie condividono l'obiettivo primario di evitare danni finanziari o di contenere una perdita prevedibile. Gli approcci per il raggiungimento degli obiettivi differiscono tra la Confederazione, che deve utilizzare con parsimonia le risorse dei contribuenti, e un'azienda privata. Dal punto di vista della DelFin è quindi importante che entrambe le parti effettuino tempestivamente una **valutazione congiunta della situazione**. In tal senso, è quindi opportuno richiamare dirigenti e proprietari delle compagnie di navigazione ai propri obblighi e responsabilità in qualità di titolari di fideiussioni, obbligandoli a cooperare.

Dal punto di vista della DelFin, è essenziale che il Consiglio federale e i servizi federali competenti procedano immediatamente a una **valutazione dei rischi complessivi** delle fideiussioni solidali ancora in essere per le navi d'alto mare. Insieme ai rappresentanti delle compagnie di navigazione, occorre valutare sul piano economico le modalità e le prospettive di successo di un mantenimento in esercizio delle navi. In caso di una situazione di crisi inevitabile, devono essere esaminate tutte le opzioni alternative che potrebbero ridurre al minimo i danni finanziari per la Confederazione.

L'obbligo di procedere di cui all'articolo 7 del Codice di procedura penale (RS 312.0) obbliga il Ministero pubblico della Confederazione e quello del Cantone di Berna a eseguire e concludere i procedimenti avviati a seguito di **denunce penali** in relazione alle fideiussioni federali nel settore della navigazione marittima. La DelFin attende con interesse i risultati di questi procedimenti e, dopo il loro passaggio in giudicato, li esaminerà per verificare l'eventuale necessità di un intervento da parte dell'alta vigilanza finanziaria concomitante.

27 giugno 2019

In nome della Delegazione delle finanze delle Camere federali:

Il presidente, Albert Vitali, consigliere nazionale

La vicepresidente, Anita Fetz, consigliera agli Stati

Il segretario, Stefan Koller

Elenco delle abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
BCV	Banque Cantonale Vaudoise
BIMCO	The Baltic and International Maritime Council
BiSc	BianchiSchwald GmbH
BLB	Bremer Landesbank
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CS	Credit Suisse
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DelFin	Delegazione delle finanze delle Camere federali
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale delle finanze
ESM	Enzian Ship Management AG
EY	Ernst & Young SA
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoA	Memorandum of Agreement
MV	Motor Vessel
PwC	PricewaterhouseCoopers AG
SCL	Swiss Cargo Line
SCT	Swiss Chem Tankers
SG-DEFR	Segreteria generale del DEFR
SSP	Staiger, Schwald & Partner AG
TF	ThomannFischer Advokatur und Notariat
UFAE	Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica
UFPER	Ufficio federale del personale
USD	Dollaro americano
USNM	Ufficio svizzero della navigazione marittima del DFAE

Elenco delle persone sentite

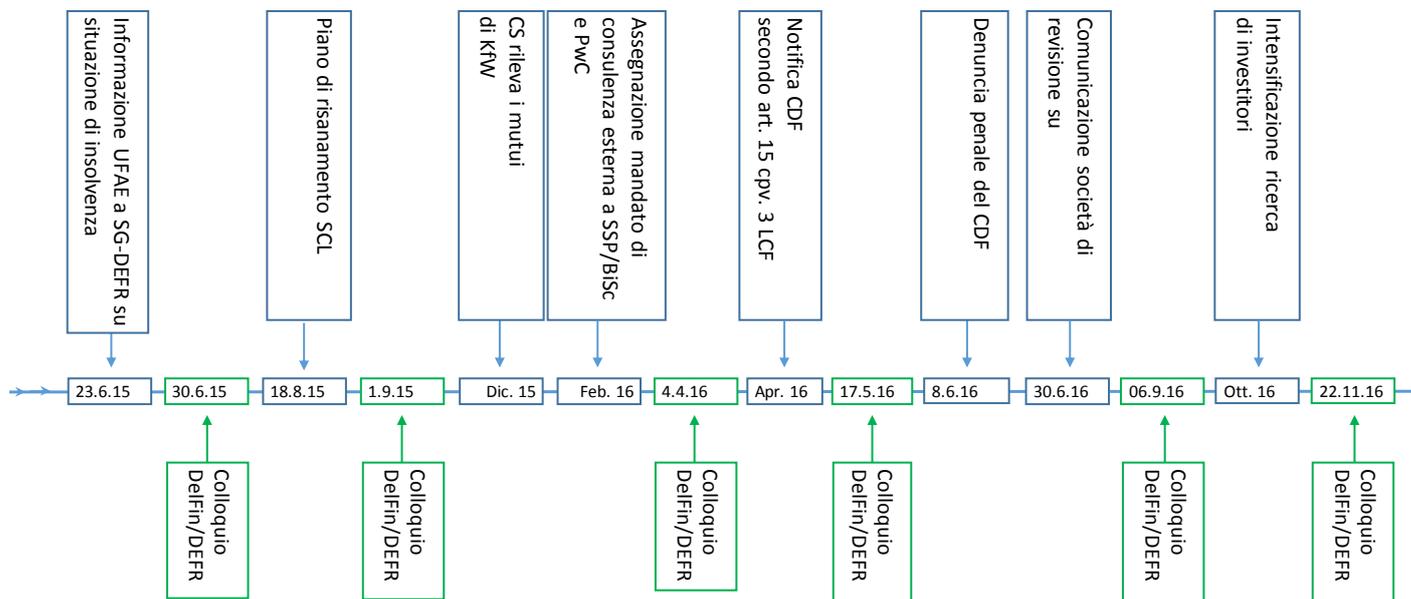
Baumeler, Thomas	Capo dell'unità Diritto e protezione delle informazioni della SG-DEFR
Brupbacher, Stefan	Segretario generale del DEFR (2014–2018)
Cassis, Ignazio	Consigliere federale, capo del DFAE
Chappuis, Jean-Marc	Referente specialista SG-DEFR per l'UFAE (2012–2018)
Cicéron Bühler, Corinne	Direttrice della DDIP
Dürler, Reto	Capo dell'USNM
Eichmann, Michael	Capo dello Stato maggiore dell'UFAE (1991–2012)
Erbe, Stephan	Avvocato, TF
Flessenkämper, Alfred	Direttore supplente dell'UFAE
Gaillard, Serge	Direttore dell'AFF
Giezendanner, Ulrich	Consigliere nazionale
Goumaz, Nathalie	Segretaria generale del DEFR (dal 2019)
Grunder, Hansjürg	Proprietario delle compagnie SCL e SCT
Künzler, Eugen	Capo sostituto del Servizio giuridico dell'AFF
Lauber, Michael	Procuratore generale della Confederazione
Maurer, Ueli	Presidente della Confederazione (2019), capo del DFF
Meier, Werner	Delegato per l'approvvigionamento economico del Paese
Parmelin, Guy	Consigliere federale, capo del DEFR (dal 2019)
Pfammatter, Simon	Capo del Servizio finanziario III dell'AFF
Roth, Lukas	Capo sostituto dell'USNM
Rothenbühler, Fritz	Liquidatore delle compagnie SCL e SCT
Rutz, Benjamin	Director Business Restructuring Services, PwC
Rytz, Rudolf	Capo dei Settori Logistica e TIC dell'UFAE
Schmid, Thomas	Partner, BiSc
Schneider-Ammann, Johann N.	Consigliere federale, capo del DEFR (2010–2018)
Seiler, Markus	Segretario generale del DFAE
Staudenmann, Roman	Capo sostituto del Settore Logistica, UFAE
Trautweiler, Barbara	Collaboratrice scientifica dell'USNM
Ueltschi, Michael	Rappresentante legale delle compagnie SCL e SCT
Vetter, Jonas	Giurista, Servizio giuridico dell'AFF

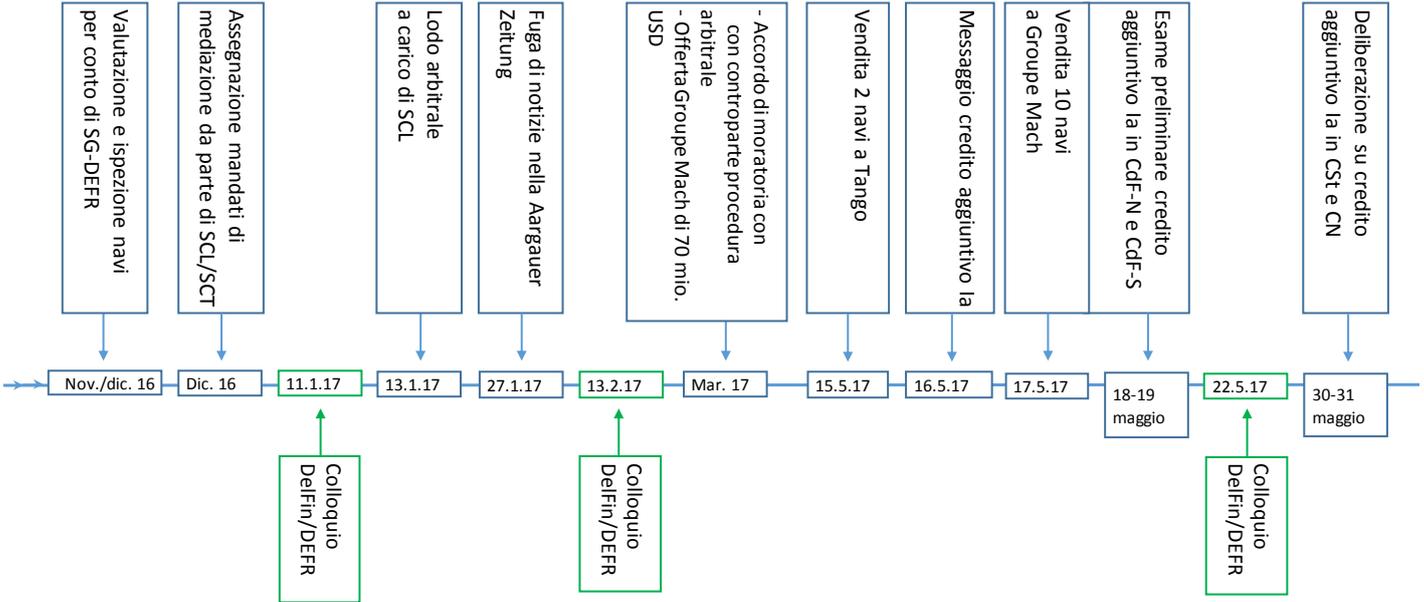
Allegato 2

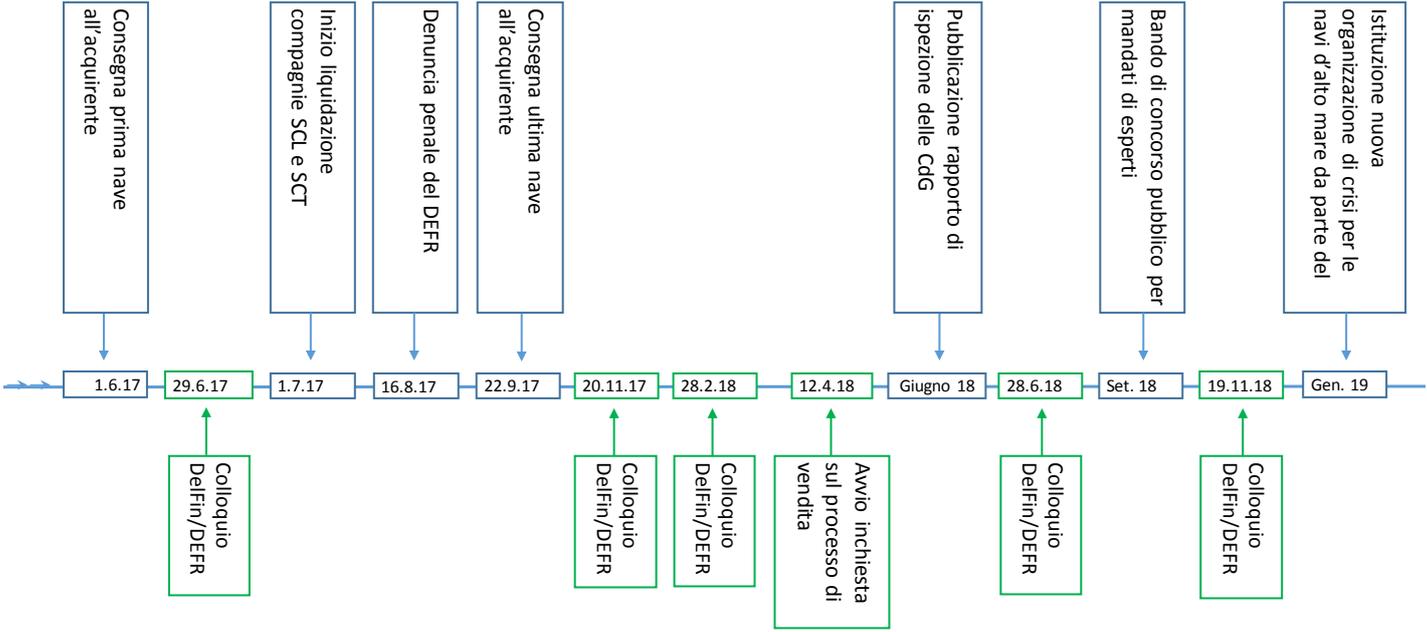
Persone della segreteria della DelFin coinvolte nell'inchiesta e nella stesura del rapporto

Florent Strobel	Incaricato dell'inchiesta della Delegazione delle finanze
Roberto Ceccon	Segretario supplente della Delegazione delle finanze
Barbara Pfander	Verbalista della Delegazione delle finanze

Griglia temporale degli eventi più importanti (2015–2019)







Elenco delle raccomandazioni

Raccomandazione 1 Riduzione al minimo delle perdite come obiettivo prioritario in caso di crisi

In caso di navi d'alto mare beneficiarie di fideiussioni solidali in situazione finanziaria critica, la Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di adottare immediatamente le misure adeguate, conformemente alla strategia di riduzione al minimo dei danni, non appena le compagnie di navigazione non rispettano i piani di ammortamento concordati con la Confederazione e con le banche finanziatrici.

Raccomandazione 2 Elaborazione di una chiara strategia di gestione prima dello scoppio di una crisi di liquidità

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale, in collaborazione con gli organi societari e i proprietari nonché sulla base delle esperienze maturate nell'ambito della liquidazione delle compagnie di navigazione SCL e SCT, a elaborare una chiara strategia di gestione comprensiva delle tappe fondamentali. Nello specifico occorre esaminare in che misura altre soluzioni, come il fallimento o una moratoria concordataria (eventualmente con una società subentrante), possano in alternativa ridurre le perdite della Confederazione o eliminare i danni.

Raccomandazione 3 Elaborazione di criteri di valutazione trasparenti

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di avvalersi dell'esperienza maturata con la vendita della flotta SCL e SCT e, in caso di vendite di navi, di fissare in particolare criteri per la valutazione delle offerte pervenute nonché per la loro ponderazione e per il processo di selezione.

Raccomandazione 4 Garanzia di una situazione concorrenziale tra i potenziali acquirenti

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di non limitarsi a un'unica opzione negoziale per la vendita di navi d'alto mare finanziate mediante fideiussioni della Confederazione. Occorre piuttosto garantire una vera e propria situazione concorrenziale tra i partecipanti per ridurre al minimo i danni.

Raccomandazione 5 Protezione contro le indiscrezioni in caso di informazioni segrete e confidenziali

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di adottare misure adeguate, affinché in futuro informazioni classificate come segrete o confidenziali non vengano più rese pubbliche. In caso di indiscrezioni, devono essere utilizzati tutti i mezzi legali disponibili e applicate le sanzioni previste dalla legge.

Raccomandazione 6 Regolamento sui poteri di firma della Confederazione nei contratti di compravendita

La Delegazione delle finanze invita il Consiglio federale a esaminare in che misura la Confederazione, in qualità di garante, debba cofirmare i contratti di vendita di navi d'alto mare che beneficiano delle fideiussioni della Confederazione.

Raccomandazione 7 Scelta parziale del diritto nei contratti di compravendita

La Delegazione delle finanze ritiene necessario condurre accertamenti giuridici fondati – ad esempio nel contesto di una perizia giuridica – sulla questione se la scelta parziale del diritto nei contratti di compravendita di navi d'alto mare possa essere accettata dai tribunali svizzeri. Il Consiglio federale deve provvedere affinché dagli accertamenti si possa trarre una prassi uniforme per la futura vendita di navi d'alto mare garantite con fideiussioni della Confederazione.

Raccomandazione 8 Rinuncia a ripetute aggiudicazioni mediante trattativa privata

La Delegazione delle finanze riconosce che la gestione di crisi imprevedibili è in linea di principio una situazione eccezionale, che dunque richiede in parte soluzioni eccezionali. Per superare situazioni di crisi imprevedibili, tuttavia, l'Amministrazione federale deve rispettare le disposizioni giuridiche stabilite dal legislatore.

In questo senso, la Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di assicurarsi che, in casi analoghi a quello delle compagnie SCL/SCT, gli uffici federali competenti:

- adottino misure adeguate per evitare, in caso di crisi, ripetuti aumenti dei tetti massimi di spesa mediante aggiudicazioni a trattativa privata,
- si procurino di norma offerte alternative e
- concludano e datino i contratti di consulenza in modo giuridicamente valido prima dell'inizio dei mandati.

Raccomandazione 9 Evitare le fideiussioni solidali

La Delegazione delle finanze raccomanda al Consiglio federale di non ricorrere più allo strumento della fideiussione solidale in futuro. Le fideiussioni solidali in essere vanno verificate e, se possibile, convertite in fideiussioni semplici.

