



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Fideiussioni solidali della Confederazione per le navi sviz- zere d'alto mare: inchiesta concernente il processo di vendi- ta 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 linea 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 iscritto. Quando necessario ha poi consultato altri atti direttamente presso i servizi federali interessati.*

*La DelFin ha approvato il suo rapporto d'ispezione 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 introdotta 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, su cui puntava la Confederazione e che prevedeva la 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.*