

**Iniziativa parlamentare  
Esame e potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri (CET-N)**

**Rapporto e proposta della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale**

del

---

Egregio signor Presidente,  
Gentili signore, egregi signori,

in virtù dell'articolo 114 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il presente rapporto con la relativa proposta, che trasmettiamo parallelamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di accettare l'accluso progetto di decreto.

xx. yyyy 2005

11162

Per la Commissione

Il presidente: Charles Favre

# Rapporto

## 1 Parte generale

### 1.1 Premesse

La fideiussione delle arti e mestieri è un'istituzione destinata a facilitare l'accesso delle PMI ai crediti bancari. Attualmente il sistema funziona in base a un'organizzazione decentralizzata e consta di dieci cooperative di fideiussione regionali, giuridicamente autonome, nonché di una Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato (Cooperativa di fideiussione). Le cooperative regionali accordano fideiussioni fino a 500'000 franchi. Per le fideiussioni fino a 150'000 franchi, la Confederazione versa un contributo alle perdite del 50-60 per cento, mentre per gli importi superiori le cooperative possono ottenere una fideiussione secondaria presso la Cooperativa svizzera fino a un ammontare di 350'000 franchi. Esiste peraltro anche una cooperativa di fideiussione a favore delle donne (SAFFA): anche per queste fideiussioni la Confederazione si assume le perdite nella misura del 50 per cento.

Il calo dei prezzi registrato nel settore immobiliare sul principio degli anni Novanta, l'incipiente tendenza alla recessione, i necessari adeguamenti e processi di trasformazione strutturali, insieme alla diminuita intensità di investimento che si riscontra in molte PMI, hanno indotto perdite massicce anche nel settore delle fideiussioni delle arti e mestieri. Per questa ragione, tra il 1996 e il 1998, il sistema di fideiussione del settore è stato sottoposto a una riorganizzazione. Banche e Cantoni hanno fornito dei contributi per il risanamento e in parte messo a disposizione nuovo capitale. Le grandi banche hanno fatto la parte del leone, rinunciando a un capitale di partecipazione di 20 milioni di franchi e restituendo fideiussioni concesse a loro favore per un importo di oltre 100 milioni di franchi, ritirandosi però nel contempo da questo settore di attività. In seguito al risanamento finanziario e alla riorganizzazione, entrata in vigore il 1° gennaio 1999, il volume della fideiussione si è stabilizzato a un livello notevolmente inferiore.

Alla fine del 1999 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha presentato un postulato (99.3577) che chiede al Consiglio federale di valutare e potenziare la fideiussione delle arti e mestieri. Sulla base del rapporto responsivo adottato dal Consiglio federale il 2 luglio 2003<sup>1</sup> e di ulteriori ricerche, la CET-N, con scritto del 13 aprile 2004, ha pregato il capo del Dipartimento dell'economia (DFE) di elaborare entro la primavera del 2005 un avamprogetto destinato a promuovere la realizzazione di una piattaforma di finanziamento a favore delle PMI meritevoli. Detta piattaforma avrebbe dovuto poggiare su un sistema di fideiussione efficiente a favore delle PMI e quindi consentire la transizione verso un sistema di finanziamenti mezzanine. Secondo la CET-N, la partecipazione finanziaria della Confederazione comporterebbe la promulgazione di un decreto federale e, a livello del preventivo ordinario, non supererebbe un impegno di 22 milioni l'anno.

<sup>1</sup> Rapporto del Consiglio federale del 2 luglio 2003 concernente la valutazione e il potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri

## 1.2

### Diritto vigente

Al Consiglio federale fu data facoltà di sostenere le cooperative di fideiussione a favore delle piccole e medie imprese già verso la metà degli anni Trenta, nell'ambito dei decreti federali intesi a combattere le crisi e a procurare lavoro. Con l'adozione del decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri (RS 951.24) venne creata una nuova base legale. Il decreto, tuttora in vigore, prevede che la Confederazione si assuma il 50-60 per cento delle perdite eventuali subite dalle cooperative di fideiussione a causa delle garanzie concesse. La fideiussione è limitata a 150'000 franchi per caso. Inoltre, la Confederazione versa alle cooperative di fideiussione sussidi per le spese di amministrazione. I sussidi versati alle cooperative coprono la metà delle spese indispensabili all'adempimento dei loro compiti, ma soltanto fino a un massimo di 180'000 franchi l'anno, tranne quelli versati alla Cooperativa delle donne svizzere (SAFFA), che sono limitati a un importo massimo di 20'000 franchi annui.

Inoltre, la legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane (RS 901.2) prevede una maggior partecipazione della Confederazione alle perdite fideiussorie, addirittura del 90 per cento. Rispetto alle fideiussioni ordinarie, è previsto anche un limite di fideiussione più elevato, pari a 500'000 franchi. Le fideiussioni per le regioni montane sono concesse dalla Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato, che ha sede a San Gallo. Con l'adozione di misure intese a rafforzare a medio e lungo termine la capacità di adeguamento dell'economia svizzera, nella legge sulle fideiussioni è stato inserito un nuovo strumento, consistente nel versamento di contributi sui costi di interesse. La misura, entrata in vigore il 15 aprile 1985, dà facoltà alla Confederazione di versare, per una durata sino a sei anni, contributi sui costi di interesse ascendenti, al massimo, ai due quinti dell'interesse commerciale usuale praticato sui crediti bancari. I contributi sono concessi per crediti di 500'000 franchi al massimo.

Per sostenere i disoccupati che intendono intraprendere un'attività lucrativa indipendente, la legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI; RS 837.0) e la relativa ordinanza del 31 agosto 1983 (OADI; RS 837.02) danno loro la possibilità di chiedere una garanzia a una cooperativa di fideiussione delle arti e mestieri. La Confederazione si assume il 60 per cento delle eventuali perdite fideiussorie, mentre un ulteriore 20 per cento è assunto dall'assicurazione contro la disoccupazione.

## 1.3

### Elaborazione di un avamprogetto

#### 1.3.1

#### Progetto del seco: piattaforma di finanziamento

Nel maggio del 2004 il Segretariato di Stato all'economia (seco), incaricato dal DFE di attuare il mandato della CET-N, ha invitato tutte le organizzazioni interessate a partecipare, nell'ambito di un gruppo di lavoro, all'elaborazione di un concetto per migliorare il finanziamento delle PMI. Si sono quindi formati due gruppi di esperti, uno per occuparsi delle fideiussioni (gruppo "Fideiussioni") e l'altro degli strumenti di finanziamento mezzanine (gruppo "Finanziamenti mezzanine"). La funzione di organo decisorio e di pilotaggio è stata assunta da un comitato direttivo ben rappresentativo, composto da alti dirigenti di tutti gli aggruppamenti del settore delle banche, delle organizzazioni di fideiussione e del seco nonché da Otto Ineichen, chiamato a rappresentare il Parlamento in seno al comitato. Dal mese di giugno alla fine

di ottobre del 2004, i diversi gruppi si sono impegnati in un intenso processo di discussione.

### **1.3.1.1 Necessità d'intervento**

Nella sua forma attuale, il sistema di fideiussione delle arti e mestieri non ha alcun avvenire; è, questa, l'opinione concorde tanto dei rappresentanti del settore della fideiussione quanto di quelli delle banche attive nella concessione dei crediti. Si tratta di un giudizio basato essenzialmente sui riscontri che ora elencheremo, anche se i vari operatori li considerano più o meno importanti.

- In seguito alle gravi perdite subite negli anni Novanta, le banche hanno cambiato radicalmente la loro politica di concessione dei crediti, passando da una prospettiva basata sul valore a un criterio di rendimento o di cash flow. Con le procedure di tariffazione (*rating*) è stato introdotto anche l'adeguamento dei prezzi (*pricing*) in base al rischio. Secondo i principi di apprezzamento applicati dalle banche, la fideiussione, come sicurezza supplementare, in linea di massima non ha alcun influsso sulla valutazione della solvibilità di un cliente. Perciò, le condizioni imposte ai mutuatari per la concessione di crediti contro fideiussione non erano migliori, bensì in genere addirittura peggiori, di quelle praticate per i crediti ordinari, in quanto il mutuatario doveva pagare anche un premio di rischio alla cooperativa di fideiussione.
- Le attività delle dieci cooperative attuali presentano notevoli differenze; le cooperative praticano politiche commerciali diverse, il territorio è suddiviso in modo irregolare, le risorse a disposizione variano da una cooperativa all'altra. Oggi come oggi, l'effetto di stimolo di cui beneficiano le PMI varia in misura considerevole da regione a regione. Nel complesso, tale effetto benefico assume proporzioni modeste, sia per quanto riguarda il volume dei crediti fideiussori concessi (124,7 milioni di franchi a fine 2004, vale a dire 0,8 ‰ dei tetti di credito previsti per le imprese con meno di dieci collaboratori) sia per il numero delle imprese beneficiarie (1938 fideiussioni a fine 2004). Bisogna però tener conto del fatto che, nella maggior parte dei casi, il credito garantito costituisce la condizione sine qua non per la realizzazione di una soluzione di finanziamento globale. Così si spiega che il volume di finanziamento generato dalla garanzia rappresenti il quintuplo o il sestuplo dell'importo della fideiussione.
- Talune cooperative hanno subito perdite ingenti e pertanto versano ancora in difficoltà finanziarie. Altre, segnatamente a causa dell'incerto avvenire del sistema, hanno sperimentato negli ultimi anni un'erosione dell'apparato oppure si sono viste disdire il rapporto di collaborazione da parte delle banche. Queste tendenze sfavorevoli hanno finito per influire negativamente sul grado di solvibilità delle cooperative, il che ha comportato un'ulteriore contrazione del volume d'affari.
- Secondo le banche, tra una cooperativa e l'altra sussistono delle differenze per quanto riguarda l'efficienza e la professionalità nel trattare le domande di fideiussione.

### 1.3.1.2

### Risultati e decisioni del gruppo Fideiussioni

All'interno del gruppo di lavoro, diverse banche si sono opposte d'acchito a una ricapitalizzazione del sistema attuale „Fideiussione 2000+“. È emersa con chiarezza la necessità di reperire un nuovo modello suscettibile di raccogliere il favore di tutte le banche. Nel corso della seduta del 16 settembre 2004, il comitato direttivo si è accordato con il gruppo di lavoro su un modello perseguibile mediante la riorganizzazione delle strutture attuali e incentrato sugli elementi chiave descritti in appresso.

- Le dieci cooperative attuali, molto diverse per struttura e dimensioni, verranno raggruppate in tre cooperative per le tre regioni Svizzera orientale/Svizzera centrale/Ticino, Altipiano/Svizzera nordoccidentale e Svizzera romanda. Il gruppo di lavoro non ha specificato se intende optare per la fondazione di tre nuove organizzazioni oppure procedere a una fusione delle cooperative attuali. La Cooperativa svizzera sarà mantenuta con funzione di organo di coordinamento e di organo esecutivo per le fideiussioni concesse in aiuto alle regioni montane.
- La partecipazione delle banche al capitale non è più un presupposto per poter beneficiare del sistema di fideiussione. L'obiettivo è che le cooperative siano finanziariamente indipendenti da tutte le banche, e che le banche ancora partecipi rinuncino al loro capitale di partecipazione (circa 30 milioni di franchi). Invece, le fideiussioni esistenti saranno mantenute. Alle banche ancora partecipi si chiede dunque, per la continuazione del sistema, un sacrificio paragonabile a quello consentito a suo tempo dalle grandi banche al momento del loro ritiro.
- La copertura del rischio concessa dalla Confederazione, che oggi è del 50 per cento nei casi normali e del 60 per cento in casi particolari, sarà aumentata al 65 per cento in tutti i casi ed estesa alle fideiussioni fino a 500'000 franchi al massimo. Le tre cooperative regionali riceveranno una dotazione finanziaria sufficiente perché possano assumersi interamente il rischio proprio. L'attuale sistema a due livelli con riassicurazione dei grandi crediti fideiussori da parte della Cooperativa svizzera, potrà eventualmente sopravvivere su base volontaria per sgravare le cooperative regionali dall'obbligo di copertura dei rischi mediante fondi propri.
- La Confederazione e le cooperative di fideiussione esamineranno le condizioni di un eventuale passaggio dal sistema attuale di fideiussione solidale a un sistema di garanzia.
- Come obiettivo realistico a medio termine, si punta a un triplicamento del volume fideiussorio, per passare dall'attuale volume di circa 125 milioni di franchi (senza le fideiussioni per le regioni montane) a un volume situato attorno ai 400 milioni. Considerati il rischio proprio residuo del 35 per cento a carico delle cooperative e il tasso attuale di copertura del capitale proprio, pari al 20 per cento del rischio, tale obiettivo comporta un fabbisogno di capitale pari a circa 30 milioni di franchi.
- Ammettendo che si riesca a portare il volume di fideiussione a 400 milioni di franchi (senza le fideiussioni per le regioni montane), il contributo alle perdite da parte della Confederazione dovrebbe situarsi annualmente attorno ai 10 milioni di franchi. Tale valutazione si basa su una partecipazione alle perdite da parte della Confederazione pari al 65 per cento e a una quota di perdite

annuale del 5 per cento del capitale. Come termine di paragone, si pensi che nel periodo che va dal 1999 al 2004 la Confederazione ha sborsato in media 3,5 milioni di franchi l'anno per i contributi alle perdite (senza fideiussioni per le regioni montane), mentre la CET-N, nel mandato assegnato al DFE, ha previsto un tetto massimo di 22 milioni di franchi l'anno a livello del preventivo ordinario della Confederazione.

Rispetto alla situazione attuale, secondo il gruppo di lavoro il modello proposto presenta i seguenti vantaggi:

- l'innalzamento a 500'000 del tetto di fideiussione entro il quale la Confederazione concede contributi, insieme al previsto aumento del contributo alle perdite fino al 65 per cento, espande il margine di manovra di cui dispongono le cooperative di fideiussione regionali;
- tutti i gruppi di banche (grandi banche, banche cantonali, banche regionali, banche Raiffeisen) hanno dato ad intendere che i loro membri sarebbero disposti a servirsi di un tale strumento, a condizione però che il modello venga realizzato in ogni suo punto;
- ammesso che, a migliori condizioni, si registri effettivamente un aumento della domanda di credito da parte delle PMI, l'allargamento dell'offerta da parte delle banche e i meccanismi di mercato dovrebbero consentire la realizzazione dell'auspicato incremento di volume;
- la riduzione del numero di cooperative, insieme alla semplificazione e unificazione dei processi, aumenteranno l'efficienza del sistema, con conseguente diminuzione degli oneri;
- la configurazione delle garanzie (diritto della banca di agire direttamente contro la Confederazione in caso di bisogno, eventualmente garanzia invece della fideiussione solidale) migliora la classificazione della solvibilità e quindi comporta la concessione di condizioni migliori alle PMI.

Su espresso desiderio delle banche il gruppo di lavoro ha elaborato anche un modello alternativo di assicurazione diretta, in base al quale, contrariamente al modello della fideiussione, la Confederazione interviene come partner diretto delle banche. In altri termini, il modello alternativo rinuncia alla funzione intermediaria delle cooperative di fideiussione. L'esame e l'approvazione delle domande sono di competenza delle banche stesse. Queste ritengono che il modello presenti numerosi vantaggi, migliorando l'efficienza dei processi decisionali e generando minori costi per il disbrigo delle pratiche. Anche questa soluzione, tuttavia, a differenza del modello assicurativo corrente che implica la compensazione tra rischi "buoni" e rischi "cattivi", è caratterizzato sistematicamente da una selezione negativa dei rischi, e pertanto non può funzionare sulla base dell'autofinanziamento. Il gruppo di lavoro ha rinunciato a portare avanti questa alternativa per ragioni legate principalmente a prevedibili obiezioni sul piano della politica regionale e industriale perseguita dai Cantoni.

Al termine dei lavori relativi al progetto "Piattaforma di finanziamento delle PMI", il settore della fideiussione ha costituito un gruppo di lavoro formato dai direttori delle tre maggiori cooperative. Il gruppo di lavoro è stato incaricato di progettare l'attuazione pratica della riorganizzazione in base al modello abbozzato, e di preparare un programma di attività per le neocostituite organizzazioni.

### **1.3.1.3**

### **Risultati e decisioni del gruppo "Finanziamenti mezzanine"**

Dai lavori del gruppo "Finanziamenti mezzanine" è emersa la necessità di proporre un finanziamento efficace delle PMI con fondi propri supplementari per mezzo di speciali dispositivi, economicamente autonomi e a medio termine capaci di autofinanziarsi sul mercato dei capitali. Tali dispositivi non sono atti di principio a perseguire le finalità promotrici dell'ente pubblico, mentre un sistema di sovvenzionamento diretto analogo a quello dei crediti contro fideiussione non entra neppure in considerazione. Ammesso che a medio termine si possa sperare nel procacciamento di finanziamenti mezzanine su iniziativa del settore privato, e che vi sia la volontà politica di promuovere tali finanziamenti (di colmare una lacuna nell'offerta a favore delle PMI), si potrebbe considerare anche la possibilità di una partecipazione finanziaria diretta della Confederazione nella fase d'avvio.

Allo stato attuale, la maggioranza del gruppo di lavoro si oppone all'adozione di misure finanziarie dirette di promovimento da parte della Confederazione; l'idea è quella di lasciare al libero mercato l'iniziativa di creare gli opportuni strumenti e i veicoli di investimento. La Confederazione dovrebbe tuttavia intervenire per migliorare le condizioni quadro, per i finanziamenti mezzanine e per le PMI.

Secondo il gruppo di lavoro, non vi è necessità d'intervento da parte della Confederazione nemmeno per quanto riguarda il coaching. Fondamentalmente, i compiti imprenditoriali, in particolare nel settore dell'artigianato, devono essere assolti internamente alle PMI. Un sostegno sotto forma di coaching deve essere giustificato, tanto a livello di contenuto quanto sul piano finanziario, sulla base della situazione specifica della singola impresa.

### **1.3.2**

### **Iniziativa commissionale**

Nel corso della seduta del 25 maggio 2004, la CET-N ha risolto di perseguire ulteriormente il potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri con un'iniziativa parlamentare di commissione (iniziativa commissionale). Il motivo di tale decisione risiede in particolare nel fatto che riduce il termine per le deliberazioni del Parlamento.

In base alla nuova legge sul Parlamento, la Commissione può dar seguito a un'iniziativa soltanto se la corrispondente commissione dell'altra Camera vi acconsente. Occupatasi della questione nella seduta del 28 giugno 2004, la Commissione gemella del Consiglio nazionale si è espressa all'unanimità a favore del progetto.

### **1.3.3**

### **Problemi di attuazione**

Come risulta dallo sviluppo della discussione in seno al gruppo di lavoro, la fideiussione delle arti e mestieri può essere mantenuta o estesa soltanto con un sistema che, in primo luogo, in futuro sarà indipendente dalle banche sul piano economico e che, in secondo luogo, non implica contributi importanti per un'eventuale ricapitalizzazione e può essere portato avanti senza il concorso delle banche. Perciò, l'obiettivo dev'essere quello di mantenere la base di capitale che appartiene alle dieci attuali cooperative, e di utilizzarlo per l'ampliamento delle tre organizzazioni superstiti. Per mantenere il capitale e ottenere l'auspicata indipendenza, le banche ancora partecipi

devono essere disposte a rinunciare alle loro quote di capitale, ossia a un importo complessivo di una trentina di milioni di franchi. Da una proiezione basata sulla completa rinuncia al capitale da parte delle banche, e sulla situazione presunta dei fondi propri a fine 2004, risulta che le cooperative nel loro insieme dispongono di fondi propri liberi a medio termine per un importo di circa 40 milioni di franchi. Se così fosse, raggiungerebbero già, e addirittura supererebbero di circa 10 milioni, il capitale proprio necessario a realizzare il volume ideale di 400 milioni di franchi.

L'attuazione del modello è comunque legata a tutta una serie di difficoltà, che ora elencheremo.

1) I fondi liberi quantificati delle cooperative sono distribuiti in modo irregolare tra le regioni e si concentrano essenzialmente nelle mani della cooperativa di fideiussione della Svizzera orientale (Ostschweizerische Bürgschafts- und Treuhandgenossenschaft) e della Cooperativa svizzera di fideiussione. La nuova organizzazione dell'Altipiano, invece, non sarebbe in grado di far fronte alla crescita con le sue sole forze: per la sua ricapitalizzazione occorrerebbero circa 8 milioni di franchi. Considerato l'ancoraggio regionale dei detentori delle partecipazioni, e la necessaria rinuncia al capitale, un trasferimento dei fondi liberi tra le nuove organizzazioni non risulta opportuno.

2) Un'inchiesta svolta dal seco a fine ottobre 2004 presso i principali gruppi di banche e presso le stesse cooperative ha rivelato che su entrambi i fronti un numero non irrilevante di organizzazioni si rifiuta di accettare incondizionatamente le previste misure. Mentre sul fronte delle cooperative l'opposizione dovrebbe affievolirsi in considerazione dell'aumentato contributo alle perdite assunto dalla Confederazione, bisognerà ancora prestare opera di convincimento soprattutto presso le banche cantonali.

3) I rappresentanti delle banche in seno al gruppo di lavoro hanno insistito affinché si esaminasse la possibilità di passare dall'attuale strumento della fideiussione solidale a un sistema di garanzia. A differenza di quanto caratterizza la fideiussione, nel caso della garanzia l'obbligo contrattuale non è basato su un rapporto creditorio (non si tratta di un'obbligazione accessoria). In altri termini, il creditore può esigere dal garante il pagamento dell'importo garantito senza dover dimostrare l'insolvenza del titolare del debito principale.

4) Le uscite della Confederazione devono poter essere stimate in modo attendibile e gli importi devono mantenersi entro i limiti stabiliti nel conto preventivo. A tal fine si devono non solo predisporre opportune misure interne alla Confederazione (credito d'impegno), ma anche definire con le organizzazioni interessate le necessarie misure di gestione del rischio (ad es. plafonamento del rischio massimale).

5) Si pone anche la questione del modo in cui coprire le spese amministrative delle organizzazioni. Per l'essenziale, si tratta delle spese incorse per l'esame delle domande, il monitoraggio delle posizioni e l'incasso dei recuperi. Secondo i rappresentanti della fideiussione, il prelievo di emolumenti che coprano i costi è impraticabile, perché inasprirebbe considerevolmente le condizioni di concessione dei crediti fideiussori. Le spese amministrative delle cooperative erano assunte, oltre che dalla Confederazione, in parte anche dai Cantoni.

6) Il previsto potenziamento del sistema di fideiussione può essere realizzato soltanto con l'appoggio dei Cantoni. In primo luogo, i propositi perseguiti dall'iniziativa combaciano ampiamente con gli interessi del promovimento economico sul piano

cantonale, fatto che sinora ha indotto vari Cantoni a concedere ulteriori risorse alle cooperative per misure di promovimento supplementari. Secondariamente, i Cantoni (e anche i Comuni) partecipano in misura massiccia al capitale delle cooperative. Essi rivestono dunque un ruolo di riguardo nel procacciamento del capitale di base. I Cantoni hanno partecipato al progetto inviando un loro rappresentante nel gruppo di lavoro; sono anche stati tenuti regolarmente al corrente in merito allo stato dei lavori. Quindi, e anche per ragioni legate ai termini ristretti previsti dallo scadenario, la ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni, contemplata nell'avamprogetto inviato in consultazione, non è stata discussa preventivamente con i Cantoni.

- 1.4**                    **Proposta della commissione**
- 1.5**                    **Risultati della consultazione**
- 1.6**                    **Entrata in vigore**

## **2** **Parte speciale**

### **2.1** **Commento delle singole disposizioni**

#### *Titolo e ingresso*

La legge si appoggia sull'articolo 103 Cost. (Politica strutturale): " La Confederazione può sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate nonché promuovere rami economici e professioni che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza. Se necessario, può derogare al principio della libertà economica."

#### *Art. 1* **Principio**

Questo articolo definisce lo scopo (capoverso 1) e l'oggetto (capoverso 2) della promozione.

#### *Art. 2* **Principi della promozione**

Il presente articolo stabilisce i principi generali. Lo strumento previsto va applicato in tutto il territorio del Paese di massima a vantaggio di tutte le piccole e medie imprese (lett. b).

La lettera c mette in rilievo la necessità di promuovere i progetti delle donne e delle persone che aspirano a un'attività lucrativa indipendente. In questi casi l'esiguo bisogno di capitali e la mancanza di garanzie complicano l'accesso al capitale. Questa disposizione rende in particolare possibile il riconoscimento della cooperativa di fideiussione delle donne svizzere (SAFFA). Fin dalla sua creazione una settantina di anni fa la SAFFA si è sforzata di perseguire le rivendicazioni del movimento delle donne. Come le altre cooperative di fideiussione essa ha diritto agli aiuti federali previsti dal decreto federale vigente. I disoccupati che progettano di iniziare un'attività lucrativa indipendente continuano a beneficiare della possibilità di chiedere una fideiussione secondo la LADI.

Agevolare le condizioni di finanziamento delle piccole e medie imprese non è tuttavia compito esclusivo della Confederazione. L'aiuto prestato dalla Confederazione deve pertanto essere coordinato con le analoghe misure di Cantoni e Comuni e sono di massima sussidiari rispetto a queste. Occorre inoltre tendere a un'adeguata partecipazione finanziaria di Cantoni e Comuni.

#### *Art. 3* **Beneficiari degli aiuti finanziari**

Questo articolo definisce la cerchia delle organizzazioni beneficiarie. Sono determinanti a tale riguardo il settore d'attività e il riconoscimento ufficiale.

Gli aiuti entrano in considerazione nella misura in cui sono fornite garanzie sotto forma di fideiussioni solidali. Con un parere esterno è stata esaminata la possibilità di istituire un sistema di garanzie che sostituisca le fideiussioni. Il parere ha rilevato che i diritti e i doveri derivanti da un rapporto di garanzia devono essere definiti dalle parti con un contratto di diritto privato, mentre nell'ambito di una fideiussione essi già sono precisamente stabiliti nel Codice delle obbligazioni. Per le cooperative di fideiussione e per la Confederazione, che assumono entrambi una parte del rischio, sarebbe quindi indispensabile inserire anche nei contratti di garanzia condizioni ba-

sate su un rapporto d'obbligazione (p. es. l'obbligo di informare del garantito). Un siffatto contratto di garanzia sarebbe per certi versi simile a una fideiussione. In caso di controversia, un tale contratto potrebbe essere qualificato come fideiussione e dichiarato nullo da un giudice se le prescrizioni formali della fideiussione non dovessero essere adempite. Una garanzia di questo tipo non consentirebbe peraltro di semplificare lo svolgimento degli affari come auspicano le banche.

#### *Art. 4*                    Condizioni del riconoscimento

Questa disposizione elenca le condizioni da cui dipende il riconoscimento da parte del DFE (cfr. articolo 9). Con le esigenze di organizzazione e di politica aziendale poste si vuole da una parte creare la base legale per la proposta riorganizzazione della fideiussione e per una riduzione del numero delle cooperative. D'altra parte, la legge lascia in linea di massima aperta la questione della determinazione delle organizzazioni che potranno beneficiare di aiuti finanziari. Sostanzialmente il concetto del gruppo di lavoro prevede tre organizzazioni regionali con competenze territoriali: l'una per il Ticino, la Svizzera orientale e centrale; la seconda per l'Altipiano e la Svizzera nordoccidentale; e la terza per la Svizzera romanda. La Cooperativa centrale svizzera di fideiussione per l'artigianato di San Gallo continuerà a essere competente per la concessione di fideiussioni nell'ambito dell'aiuto alle regioni di montagna e a fungere da organo di compensazione nei confronti della Confederazione. Sussisterà anche la possibilità di riassicurare gli impegni presi presso questa cooperativa. Potrà così essere ridotto il bisogno di fondi propri delle organizzazioni di fideiussione.

Il capoverso 2 dà al Consiglio federale la possibilità di ridurre il numero delle organizzazioni riconosciute.

#### *Art. 5*                    Aiuti finanziari

Questo articolo stabilisce sotto quali forme sono concessi gli aiuti finanziari. Accanto ai contributi previsti nel capoverso 1 per la copertura delle perdite per le fideiussioni prestate e per le spese generali d'amministrazione, il capoverso 2 permette in casi eccezionali la concessione di mutui di grado posteriore. Tale misura può essere presa in considerazione se si avvera necessaria ai fini di promozione di cui agli articoli 1 e 2 e se i mezzi necessari non possono essere resi disponibili in altro modo (da parte dei proprietari di capitale o dei beneficiari diretti). Deve inoltre essere garantito che a lungo termine le organizzazioni beneficiarie possano adempiere il loro mandato di promozione con le loro sole forze. Conformemente all'articolo 8 capoverso 1 della legge federale del 5 ottobre 1990<sup>2</sup> sugli aiuti finanziari e le indennità, il versamento di aiuti finanziari presuppone una giudiziosa ripartizione di compiti e tra Confederazione e Cantoni.

#### *Art. 6*                    Perdite per fideiussioni prestate

Il presente articolo stabilisce la misura del contributo della Confederazione alla copertura delle perdite delle organizzazioni derivanti dalle fideiussioni prestate.

La Confederazione si impegna a indennizzare le organizzazioni per le perdite derivanti dalle fideiussioni prestate fino a un massimale di 500'000 franchi. Il contributo

<sup>2</sup> SR 616.1

federale copre 65 % della perdita subita. Secondo le disposizioni attuali, la partecipazione federale alle perdite derivanti dalle fideiussioni prestate è del 50, rispettivamente del 60 % con massimali di 75'000 rispettivamente 90'000 franchi.

Indipendentemente dalla presente legge federale, sussiste l'assunzione da parte della Confederazione del 90 % delle perdite derivanti dalle fideiussioni accordate nell'ambito dell'aiuto alle regioni di montagna conformemente alla legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane (RS 901.2). Resta ugualmente immutato il contributo del 20 % versato dall'assicurazione contro la disoccupazione per la copertura di fideiussioni accordate per promuovere l'attività indipendente secondo gli articoli 71a-71d LADI (RS 837.0).

#### *Art. 7* Spese generali d'amministrazione

Secondo i rappresentanti delle organizzazioni di fideiussione, la riorganizzazione non permetterà di garantire la copertura dei costi del sistema. A tal fine sarebbe necessaria l'integrale ripercussione delle spese generali d'amministrazione sul beneficiario della fideiussione e ciò porterebbe a un sensibile deterioramento delle condizioni dei mutui poiché, oltre all'interesse sul capitale di terzi, sarebbe necessario prelevare un premio del 3 per cento circa (oggi tra l'1,25 e il 2 per cento). Le cooperative di fideiussione ritengono che gli aumenti sarebbero solo parzialmente giustificati da tassi d'interesse bancari sui crediti fideiussori tendenzialmente più convenienti. Esse sono inoltre d'avviso che, riguardo alle condizioni di credito, sia preferibile astenersi dall'esercitare pressioni sulle banche per evitare che i buoni affari siano conclusi senza fideiussioni.

L'articolo 7 pone le condizioni per il versamento di aiuti finanziari della Confederazione a copertura del deficit rimanente a condizione che beneficiari dei crediti e Cantoni partecipino in misura ragionevole alle spese. Vanno stabiliti nell'ordinanza la misura e la base di calcolo del contributo federale. Di massima, uguali partecipazioni di Confederazione e Cantoni dovrebbero essere la regola. Occorre pure tenere conto delle altre prestazioni dei Cantoni come l'assunzione delle perdite, la partecipazione al capitale sociale, l'assunzione dei premi di rischio e delle spese di esame delle domande.

#### *Art. 8* Finanziamento

L'articolo 25 della legge federale del 6 ottobre 1989<sup>3</sup> prevede che, accanto ai mezzi finanziari iscritti nel preventivo, si chiedano crediti d'impegno per gli impegni eventuali risultanti dall'assunzione delle perdite per fideiussioni prestate secondo l'articolo 5 capoverso 1 e per la concessione di mutui di grado posteriore secondo l'articolo 5 capoverso 2. I crediti d'impegno determinano il massimale nei cui limiti la Confederazione può contrarre impegni finanziari. Le eventuali perdite derivanti da fideiussioni in corso che la Confederazione è obbligata a coprire conformemente al vigente decreto federale non sono comprese in questi crediti.

<sup>3</sup> SR 611.0

*Art. 9* Riconoscimento e sorveglianza

Gli aiuti finanziari ai sensi della presente legge sono versati esclusivamente a organizzazioni che il Dipartimento federale dell'economia ha riconosciuto dopo aver esaminato la loro attività. Il riconoscimento avviene nella forma di una decisione del Dipartimento e può essere vincolato a condizioni e oneri. Un esempio di tali oneri potrebbe essere la fissazione di un massimale di rischio che limiti la durata delle fideiussioni.

Il Dipartimento controlla regolarmente il rispetto delle condizioni poste dalla legge. Può revocare il riconoscimento di un'organizzazione che non adempie più tali condizioni o che non fornisce i dati richiesti.

*Art. 10* Rimedi giuridici

Le decisioni del Dipartimento, comprese quelle su ricorso, sono impugnabili dinanzi alla Commissione di ricorso del DFE.

*Art. 11*

Per ottenere informazioni sugli effetti dell'adempimento dei compiti della Confederazione, l'articolo 170 della nuova Costituzione federale prevede una verifica dell'efficacia delle misure. Tenuto conto della dinamica del mercato creditizio e dell'imminente modifica delle condizioni quadro (Basilea II), appare in questo caso opportuno procedere a regolari verifiche.

*Art. 12* Esecuzione

Questo articolo disciplina le competenze per l'esecuzione della presente legge.

*Art. 13* Abrogazione e modifica del diritto previgente

Con l'entrata in vigore della nuova legge federale è abrogato il decreto federale del 22 giugno 1949 (RS 951.24).

All'entrata in vigore della nuova legge federale saranno modificate sia la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0) sia la legge sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane (RS 901.2) nelle quali sarà integrato il titolo del nuovo atto legislativo.

*Art. 14* Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie garantiscono l'assunzione da parte della Confederazione delle perdite derivanti dalle fideiussioni prestate prima dell'entrata in vigore della presente legge. In questi casi, la Confederazione fornisce il suo contributo indipendentemente dalla partecipazione delle cooperative beneficiarie alla riorganizzazione prevista.

### **3 Ripercussioni finanziarie**

L'impegno finanziario della Confederazione che deriva dal progetto comprende da un lato le spese correnti (aiuti per le spese d'amministrazione, mezzi finanziari iscritti nel preventivo per l'assunzione delle perdite derivanti dalle fideiussioni pre-

state), e d'altro lato gli impegni eventuali per possibili pagamenti futuri (importo massimo del rischio di perdite coperto dalla Confederazione, quadro finanziario per mutui di grado posteriore o per partecipazioni al capitale). Il fabbisogno finanziario indicato in appresso tiene conto esclusivamente degli impegni che risultano per la Confederazione dall'assunzione di perdite fino a concorrenza del 65 % e della promozione delle organizzazioni interessate mediante aiuti finanziari. Non sono compresi né le prestazioni federali a favore delle fideiussioni a favore delle regioni di montagna, né quelle per le fideiussioni prestate conformemente alla LADI. Questi due strumenti hanno basi legali proprie e dispongono pertanto di un quadro finanziario proprio.

### **3.1 Perdite per fideiussioni prestate**

I calcoli sul futuro importo dei contributi federali per la copertura delle fideiussioni prestate sono fondati sulle seguenti ipotesi:

1. Il volume delle fidesiussioni prestate raddoppierà in due anni e triplicherà entro cinque anni: Questa stima tiene conto da un lato dell'aumento degli affari previsto a causa del rinnovato coinvolgimento delle grandi banche che continueranno a occupare una posizione predominante sul mercato dei crediti alle imprese con meno di dieci collaboratori. La riuscita del rilancio delle fideiussioni dovrebbe d'altro lato stimolare la domanda delle banche attualmente attive nel settore; queste negli ultimi anni avevano manifestato un crescente riserbo a causa delle incerte prospettive delle fideiussioni. Occorre inoltre menzionare l'annunciato cambiamento di strategia delle Banche Raiffeisen che non avevano finora collaborato attivamente con le cooperative di fideiussione. Anche l'aumento dell'importo massimo, dagli attuali 150'000 a 500'000 franchi, del debito che può essere assicurato mediante fideiussione dovrebbe indurre una tendenza all'accrescimento del volume. Infatti, l'aumento della copertura federale dovrebbe permettere una significativa riduzione dei premi di rischio;

2. Tasso annuo di perdita probabile pari al 5 % del totale: questa ipotesi è il risultato di una stima prudente basata sull'evoluzione delle perdite dal 2000. I recuperi previsti riducono il tasso netto di perdita al 4.25 %;

3. Diminuzione lineare in otto anni delle vecchie fideiussioni la cui copertura da parte della Confederazione continua a essere retta dal decreto federale vigente.

Sulla base di queste ipotesi i costi annuali probabili dovrebbero ammontare a un massimo di 13 milioni di franchi (senza ricupero delle perdite).

### **3.2 Spese generali d'amministrazione**

I piani economici quinquennali per le tre nuove organizzazioni rivelano che queste non riusciranno a pareggiare i loro conti nemmeno dopo la parziale assunzione delle loro perdite da parte della Confederazione. Dalle stesse ipotesi relative all'aumento del volume delle fideiussioni e dal presupposto che in futuro questo volume d'affari sia realizzato dalle tre nuove organizzazioni (con la possibilità di riassicurarsi presso la centrale) risulta un deficit annuale di almeno tre milioni di franchi che va coperto mediante contributi alle spese generali d'amministrazione.

### 3.3 Ricapitalizzazione

Secondo i calcoli del gruppo di lavoro, due delle tre nuove organizzazioni dispongono di mezzi propri sufficienti a far fronte all'auspicato aumento del volume delle fidejussioni. Si parte tuttavia dal presupposto che sia conservato il capitale attuale delle cooperative; ciò esige una completa rinuncia delle banche alle loro parti del capitale sociale come pure una fusione delle cooperative esistenti che dovrebbero apportare i fondi propri così liberati. In queste condizioni occorrerebbe ricapitalizzare soltanto l'organizzazione dell'Altipiano. A causa della loro intensa politica commerciale le cooperative attualmente attive in questa regione dispongono soltanto in parte delle riserve necessarie a un'ulteriore sviluppo delle loro attività. La ricapitalizzazione necessaria per realizzare il volume d'affari previsto per i primi cinque anni ammonta a circa 8 milioni di franchi che la Confederazione dovrebbe fornire almeno in parte.

Accanto alla copertura a breve termine dei capitali mancanti all'organizzazione dell'Altipiano, la Confederazione potrebbe fungere da "Lender of last resort" (ultimo possibile datore di fondi) nel caso in cui una delle organizzazioni sovvenzionate dovesse incontrare difficoltà finanziarie. Così, dal punto di vista delle banche, la solvibilità delle organizzazioni farebbe segnare un considerevole miglioramento che si concretizzerebbe in condizioni più vantaggiose per i mutui garantiti tramite fidejussione.

Il contributo della Confederazione alla ricapitalizzazione può prendere la forma di mutui di grado posteriore alle singole organizzazioni o alla Centrale.

### 3.4 Fabbisogno di finanziamento

La tabella sottostante illustra i costi complessivi del modello proposto dal gruppo di lavoro. Alle spese annuali ricorrenti per le perdite derivanti dalle fidejussioni prestate e per le spese generali d'amministrazione per un massimale di 14 milioni di franchi occorre aggiungere il contributo unico alla ricapitalizzazione.

Tabella: Fabbisogno di finanziamento attuale (Anno 0 = 2003) e negli anni seguenti

Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Volume delle fidejussioni	122.7	196.9	271.1	316.3	361.5	406.7	406.7	406.7	406.7
- di cui a rischio assunto dalla Confederazione	63.8	114.0	164.3	195.7	227.0	258.4	260.4	262.4	264.4
Partecipazione della Confederazione alle perdite	3.2	5.7	8.2	9.8	11.4	12.9	13.0	13.1	13.2
/. recuperi (quota della Confederazione)	0.5	0.9	1.2	1.5	1.7	1.9	2.0	2.0	2.0
<b>Perdite nette della Confederazione</b>	<b>2.7</b>	<b>4.8</b>	<b>7.0</b>	<b>8.3</b>	<b>9.7</b>	<b>11.0</b>	<b>11.0</b>	<b>11.1</b>	<b>11.2</b>
Spese generali d'amministrazione	0.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
<b>Totale delle spese / anno</b>	<b>3.6</b>	<b>7.8</b>	<b>10.0</b>	<b>11.3</b>	<b>12.7</b>	<b>14.0</b>	<b>14.0</b>	<b>14.1</b>	<b>14.2</b>

Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Ricapitalizzazione		8.0							

Oltre alla Confederazione i Cantoni hanno finora fornito un contributo determinante per la copertura delle spese correnti delle cooperative di fideiussione. Nel 2004 essi hanno concesso contributi alle spese generali d'amministrazione per un importo di quasi 0,7 milioni di franchi. A numerose cooperative i Cantoni hanno inoltre versato altre prestazioni promozionali come il contributo aggiuntivo per la copertura delle perdite derivanti dalle fideiussioni prestate, l'assunzione dei premi di rischio e delle spese di esame delle domande oppure contributi a fondo perso.

#### **4 Rapporti con il diritto europeo**

Le misure proposte sono compatibili con gli obblighi nei confronti dell'Unione europea (UE), in particolare con l'articolo 23 paragrafo 1 iii dell'Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE (RS 0.632.401). Queste disposizioni si prefiggono di impedire che importanti sovvenzioni diano a imprese svizzere un vantaggio dal profilo concorrenziale che aumenti le loro esportazioni a destinazione dell'Unione europea. Gli aiuti finanziari previsti per gli impegni risultanti da fideiussioni sono destinati a imprese di dimensioni molto piccole. Visto che nella maggior parte dei casi queste imprese non sono attive sui mercati internazionali e che gli aiuti sono di entità modesta, le misure di sostegno previste non pregiudicano né la concorrenza né il commercio della Svizzera con i Paesi vicini.

Le misure proposte non contraddicono la normativa dell'UE sugli aiuti statali che dispone un trattamento particolare per le PMI e definisce una soglia per gli aiuti minimi, i cosiddetti "de-minimis". La Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE relativi agli aiuti statali sotto forma di impegni per garanzie e di fideiussioni (GUCE C 71 vom 11.3.2000, S. 14 segg.) stabilisce i metodi per il calcolo dell'equivalente sovvenzione in denaro contante. Per le garanzie prestate dallo Stato, questa cifra risulta dalla sottrazione dei premi di rischio - effettivamente versati dai beneficiari della garanzia - dal prodotto dell'importo del credito per il tasso annuo di perdita probabile. Gli equivalenti sovvenzione annui sono prima trasformati in contanti con l'applicazione di un tasso di riferimento e poi aggiunti all'equivalente-sovvenzione complessivo. Nell'ipotesi di un volume di fideiussioni di 400 milioni di franchi in diminuzione lineare per dieci anni e di un tasso annuo di perdite del 5 % del volume, l'equivalente-sovvenzione complessivo ammonta a circa 30 milioni di franchi (partecipazione netta della Confederazione alle perdite del 65 % una volta dedotti i ricuperi, premio di rischio dell'1.25 %, tasso di sconto del 3 %).

In ogni modo questi aiuti sono inferiori alla soglia massima per gli aiuti statali alle PMI vigente in seno all'UE. Per gli aiuti agli investimenti le soglie massime («intensità lorda dell'aiuto») sono del 15 % per le piccole imprese e del 7.5 % per le medie imprese secondo l'articolo 4 del Regolamento (CE) N. 70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GUCE L 10 del 13.1.2001, pagg. 33 segg.). L'intensità lorda dell'aiuto esprime il rapporto tra i costi d'investimento totali e l'equivalente-sovvenzione complessivo. Partendo dal pre-

supposto che i mutui garantiti in virtù di fideiussioni corrispondano a un terzo dei costi d'investimento totali, l'intensità lorda dell'aiuto ammonta nell'esempio di cui sopra al 2.5 %.

Infine gli aiuti che non eccedono 100'000 euro – dunque 150'000 franchi circa – per impresa su un periodo di tre anni non sottostanno all'articolo 87 paragrafo 1 del Trattato CE e non sono pertanto soggetti agli obblighi di notifica e di sospensione dell'aiuto di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del Trattato medesimo (articolo 2 del regolamento (CE) 69/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti d'importanza minore ("de minimis")). Nemmeno in caso di aumento della copertura delle perdite da parte della Confederazione sarà in generale superato questo massimale per impresa, dal momento che si tratta sempre di piccole fideiussioni e che il rischio di perdita incorso dalla Confederazione diminuirà continuamente a causa dei pagamenti d'ammortamento.

In sintesi, la soluzione proposta è compatibile con il diritto europeo. Del resto, quasi tutti gli Stati membri dell'UE conoscono analoghi sistemi di aiuti statali.