

05.449

Iniziativa parlamentare
Esame e potenziamento della fideiussione a favore delle
piccole e medie imprese (CET-CN)

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

del 15 novembre 2005

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, nonché il progetto di decreto federale concernente un credito quadro per aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare i progetti allegati.

15 novembre 2005

In nome della Commissione:

Il presidente, Charles Favre

Compendio

In Svizzera abbiamo attualmente dieci cosiddette cooperative di fideiussione delle arti e mestieri, nonché la cooperativa di fideiussione a favore delle donne SAFFA. Insieme esse perseguono la finalità di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese al capitale estraneo. A tal fine, si accollano una fideiussione solidale a garanzia del credito bancario richiesto dall'impresa. La Confederazione concede aiuti finanziari alle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri in base al decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri. Da un lato essa partecipa alle perdite subite con un contributo del 50, rispettivamente del 60 per cento e d'altra parte fornisce un contributo per le spese generali d'amministrazione della cooperativa.

Numerose cooperative di fideiussione hanno dovuto essere risanate a causa delle difficoltà finanziarie provocate dalla crisi immobiliare dell'inizio degli anni Novanta. La successiva riorganizzazione della fideiussione sul piano nazionale non ha poi potuto impedire una riduzione dell'importanza di questo istituto giuridico.

A fine 1999, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-CN) ha presentato un postulato (99.3577) che chiedeva al Consiglio federale un esame e un potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri. Dopo la presentazione, nel 2003, di un rapporto del Consiglio federale che esaminava diverse varianti, la CET-CN ha deciso di proporre con un'iniziativa parlamentare una nuova normativa legale per il sostegno alle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri. La riorganizzazione della fideiussione è basata su una concezione elaborata da rappresentanti delle banche e delle cooperative. Gli elementi essenziali di questo modello sono la riduzione del numero di cooperative, l'istituzione di un apparato indipendente dalle banche, l'aumento dell'importo delle fideiussioni da 150 000 a 500 000 franchi e l'aumento al 65 per cento della partecipazione della Confederazione alle perdite.

Nel 2005 è stato posto in consultazione un avamprogetto di legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni a favore delle piccole e medie imprese. Il 15 novembre 2005 la Commissione ha approvato il presente progetto di atto legislativo con 15 voti contro 4 e un'astensione.

Rapporto

1 Genesi

A fine 1999, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-CN) ha presentato un postulato (99.3577) che chiedeva al Consiglio federale un esame e un potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri. Tenuto conto del rapporto del Consiglio federale del 2 luglio 2003 e di altri studi, con scritto del 13 aprile 2004 la CET-CN ha pregato il Capo del Dipartimento federale dell'economia (DFE) di elaborare entro la primavera 2005 un progetto, per avviare lo sviluppo di una piattaforma per il finanziamento di piccole e medie imprese (PMI) degne di promozione.

Nella sua seduta del 25 maggio 2004 la CET-CN ha deciso di portare avanti il potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri: con 19 voti contro uno, si è pronunciata a favore dell'elaborazione di un'iniziativa parlamentare secondo l'art. 109 cpv. 1 LParl. Con questa procedura si voleva accelerare l'iter legislativo. Il 28 giugno 2004, questa decisione è stata approvata all'unanimità, secondo l'art. 109 cpv. 3 LParl, dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-CS).

Un avamprogetto di legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni a favore delle piccole e medie imprese è stato posto in consultazione il 24 maggio 2005. Dopo aver preso conoscenza dei risultati della consultazione, la CET-CN ha introdotto qualche modifica e, nella votazione sul complesso, il 15 novembre 2005 ha approvato il progetto con 14 voti contro quattro e un'astensione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

La fideiussione a favore 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 giuridicamente autonome, nonché di una Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato (Centrale di fideiussione). Le cooperative regionali concedono 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 più elevati fino a 350 000 franchi le cooperative possono ottenere una fideiussione secondaria presso la Centrale di fideiussione. La Confederazione assume ugualmente il 50 per cento delle perdite della Cooperativa di fideiussione a favore delle donne (SAFFA).

Il calo dei prezzi registrato nel settore immobiliare all'inizio degli anni Novanta, l'incipiente tendenza alla recessione, i necessari adeguamenti e processi di trasformazione strutturali, insieme alla diminuita intensità d'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 («Fideiussione 2000plus»).

Banche e Cantoni hanno fornito contributi per il risanamento e in parte hanno 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 d'attività. In seguito al risanamento finanziario e alla riorganizzazione, attuata il 1° gennaio 1999, il volume di fideiussioni si è stabilizzato a un livello notevolmente inferiore.

2.2 Diritto vigente

Già verso la metà degli anni Trenta il Consiglio federale era stato incaricato di sostenere le cooperative di fideiussione a favore delle piccole e medie imprese, nell'ambito dei decreti federali per combattere la crisi e creare impieghi. Con l'adozione del decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri (RS 951.24) è stata creata una nuova base legale. Il decreto, tuttora in vigore, prevede che la Confederazione assuma il 50-60 per cento delle perdite eventuali subite dalle cooperative di fideiussione. La fideiussione è limitata a 150 000 franchi per caso. Inoltre, la Confederazione versa alle cooperative di fideiussione contributi per le spese di amministrazione. Questi contributi coprono la metà delle spese indispensabili all'adempimento dei compiti delle cooperative, ma soltanto fino al massimale 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.

Una maggiore partecipazione della Confederazione alle perdite fideiussorie, addirittura fino al 90 per cento, è prevista dalla legge federale del 25 giugno 1976 sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane (RS 910.2). Rispetto alle fideiussioni ordinarie è previsto 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 che consiste nel versamento di contributi sui costi di interesse. La misura, entrata in vigore il 15 aprile 1985, permette alla Confederazione di versare, per una durata sino a sei anni, contributi sui costi di interesse pari, 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 vogliono 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 ai disoccupati medesimi la possibilità di chiedere una garanzia a una cooperativa di fideiussione delle arti e mestieri. La Confederazione assume il 60 per cento delle eventuali perdite fideiussorie, mentre un ulteriore 20 per cento è assunto dall'assicurazione contro la disoccupazione.

Secondo l'opinione concorde dei rappresentanti del settore della fideiussione e di quelli delle banche attive nella concessione dei crediti, nella sua forma attuale il sistema di fideiussione delle arti e mestieri non ha alcun avvenire. Si tratta di un giudizio basato essenzialmente sui riscontri che ora elencheremo, la cui importanza varia comunque a seconda dei singoli operatori.

- 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 presentano notevoli differenze, poiché le cooperative praticano politiche commerciali diverse, il territorio è suddiviso in modo irregolare e 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 per mille 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 ingenti perdite 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 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 differenze per quanto riguarda l'efficienza e la professionalità nel trattare le domande di fideiussione.

2.4 Progetto «Piattaforma di finanziamento delle PMI»

Il Segretariato di Stato dell'economia (Seco), incaricato dal DFE di attuare il mandato della CET-CN del 13 aprile 2004, 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 e l'altro degli strumenti di finanziamento detti mezzanini. La funzione di organo decisionale e direttivo è stata assunta da un comitato direttivo ampiamente rappresentativo, composto di alti dirigenti di tutti i gruppi del settore bancario, delle organizzazioni di fideiussione e del Seco, nonché dal consigliere nazionale 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.

2.4.1 Risultati e decisioni del gruppo Fideiussioni

All'interno del gruppo di lavoro, diverse banche si sono opposte fin dall'inizio a una ricapitalizzazione del sistema attuale «Fideiussione 2000+». È emersa con chiarezza la necessità di trovare 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 nord-occidentale e Svizzera romanda. Il gruppo di lavoro non ha specificato se intende optare per la fondazione di tre nuove organizzazioni oppure procedere ad una fusione delle cooperative attuali. La Centrale di fideiussione 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 rinunciino 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 contributo 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 assumere interamente il rischio proprio. L'attuale sistema a due livelli con riassicurazione dei grandi crediti fideiussori da parte della Centrale di fideiussione, 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 triplicare il volume fideiussorio, passando 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, il fabbisogno di capitale ammonta 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 annuo alle perdite della Confederazione dovrebbe situarsi 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 pari al 5 per cento del capitale. Come termine di paragone, si pensi che nel periodo che va dal 1999 al 2004 la Confederazione ha speso in media 3,5 milioni di franchi l'anno per i contributi alle perdite (senza fideiussioni per le regioni montane), mentre la CET-CN, 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 franchi del massimale 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 future 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 sono 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 del volume;
- la riduzione del numero di cooperative, insieme alla semplificazione e unificazione dei processi, aumenteranno l'efficienza del sistema, e permetteranno di risparmiare sui costi;
- la configurazione delle garanzie (diritto della banca di agire direttamente contro la Confederazione in caso di necessità, eventualmente garanzia invece della fideiussione solidale) migliora la classificazione della solvibilità e quindi comporta la concessione di migliori condizioni di credito alle PMI.

Su richiesta della banche, il gruppo di lavoro ha pure elaborato un modello alternativo dell'assicurazione diretta. Diversamente dal modello della fideiussione, nel modello alternativo la Confederazione interviene come partner diretto delle banche, vale a dire che si rinuncia alla funzione intermediatrice delle cooperative di fideius-

sione. Pertanto sono le banche stesse che si occupano dell'esame e dell'approvazione delle domande. Secondo le banche, il modello offre numerosi vantaggi in quanto aumenta l'efficienza dei processi decisionali e comporta minori spese legate al disbrigo delle pratiche. Contrariamente al modello aziendale corrente di un'assicurazione, che prevede la compensazione tra rischi «buoni» e rischi «cattivi», anche questa soluzione è tuttavia caratterizzata, per motivi intrinseci al sistema, da una selezione negativa dei rischi, motivo per cui non può funzionare in modo finanziariamente autonomo. Soprattutto a causa delle prevedibili obiezioni inerenti alla politica regionale e alla politica in materia di PMI, il gruppo di lavoro ha rinunciato a portare avanti questa alternativa.

A conclusione dei lavori svolti nel quadro del progetto «Piattaforma di finanziamento delle PMI», sul versante dei fideiussori è stato istituito un gruppo di lavoro di cui fanno parte i direttori delle tre cooperative maggiori. 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 organizzazioni neocostituite.

2.4.2 Risultati e decisioni del gruppo «Finanziamenti mezzanini»

Dai lavori del gruppo «Finanziamenti mezzanini» è emersa la necessità di proporre un finanziamento efficace delle PMI con fondi propri supplementari per mezzo di speciali strumenti, economicamente autonomi e a medio termine capaci di autofinanziarsi sul mercato dei capitali. Tali strumenti non soddisfano di massima 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 mezzanini su iniziativa del settore privato e che vi sia la volontà politica di promuovere tali finanziamenti colmando 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 strumenti opportuni e i veicoli di investimento. La Confederazione dovrebbe tuttavia intervenire per migliorare le condizioni quadro, per i finanziamenti mezzanini 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.

Nel frattempo, il settore privato ha sviluppato tre iniziative per le forme di finanziamento mezzanino: la Camera di commercio del Cantone di Vaud, con il sostegno di investitori privati, offre finanziamenti di crescita e finanziamenti successivi alle PMI («BOOST-X»). La fondazione d'investimento «CSA Mezzanine», creata dal Credit Suisse, concede alle PMI fondi analoghi al capitale proprio. Gli investitori sono

casse pensioni per i quali la banca ha voluto creare un segmento d'investimento alternativo. In collaborazione con alcune banche cantonali anche la fondazione privata «pmifinance Plus» («kmufinance Plus») offre finanziamenti mezzanini per PMI. La banca interessata mette a disposizione il capitale estraneo, i proprietari il capitale proprio e la fondazione il capitale mezzanino che si trova tra i due.

2.4.3 Problemi di attuazione

Come risulta dalle discussioni 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 deve 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 realizzare 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 liberi propri 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 l'obiettivo di un volume 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; OBTG) e della Centrale svizzera di fideiussione (GBZ). 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 cooperative ha rivelato che su entrambi i fronti un numero non irrilevante di organizzazioni si rifiuta di accettare incondizionatamente le misure previste. Mentre sul fronte delle cooperative l'opposizione potrebbe affievolirsi in considerazione del maggiore contributo alle perdite della Confederazione, occorre ancora prestare opera di convincimento soprattutto presso alcune 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 preventivo. A tal fine si devono non solo predisporre opportune misure interne della Confederazione (credito d'impegno), ma anche definire con le organizzazioni interessate le necessarie misure di gestione del rischio (ad esempio definizione del massimale di rischio).
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. Finora 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 ha indotto vari Cantoni a concedere risorse supplementari 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 e sono anche stati tenuti regolarmente al corrente in merito allo stato dei lavori. Quindi, e anche per ragioni legate ai termini ristretti previsti dallo scadenzario, la ripartizione degli oneri tra Confederazione e Cantoni, secondo l'avamprogetto inviato in consultazione, non è stata discussa preventivamente con i Cantoni.

2.5 Risultati della consultazione

Dal 24 maggio al 2 settembre 2005, la CET-CN ha effettuato una consultazione sull'avamprogetto di legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni a favore delle piccole e medie imprese. Sono stati invitati a prendere posizione i Cantoni (CdC, CDEP e CDF comprese), i partiti politici, le associazioni mantello dell'economia, le cooperative di fideiussione, i maggiori gruppi bancari nonché altri interessati diretti (totale 77 partecipanti). Sono stati inoltrati 80 pareri.

Le linee essenziali dell'avamprogetto sono state approvate. Sui seguenti punti sono emerse differenze di opinioni:

1. contributo alle spese generali d'amministrazione: 7 partecipanti alla consultazione (tra i quali PCS, UDC, una maggioranza di banche cantonali, le banche Raiffeisen e l'Unione sindacale) si sono espressi contro i contributi alle spese generali d'amministrazione per motivi di principio. Per quanto con-

cerne la ripartizione tra Confederazione e Cantoni, numerosi Cantoni lamentano la mancanza di una chiave di ripartizione chiara. 16 partecipanti alla procedura di consultazione (tra i quali sei Cantoni, la CDF, il PS, le holding RBA e Valiant) chiedono che soltanto la Confederazione si faccia carico delle spese generali d'amministrazione. Fanno valere la ripartizione dei compiti secondo la NPC e la necessità di evitare la burocrazia che risulterebbe dalla ripartizione tra Confederazione e Cantoni di spese relativamente ridotte;

2. riduzione del numero delle organizzazioni: nel suo rapporto, la CET-CN propone la riduzione del numero delle organizzazioni dalle 10 attuali a tre (Svizzera orientale e centrale compreso il Ticino, Altipiano/Svizzera nord-occidentale, Romandia compreso il Vallese) più la Centrale di fideiussione. I Cantoni, le cooperative di fideiussione e le Unioni delle arti e mestieri di Svizzera nord-occidentale, Svizzera centrale e Ginevra chiedono ciascuna una propria organizzazione per le rispettive regioni. Questi partecipanti alla procedura di consultazione e il PDC ritengono che la prossimità ai clienti rappresenti un fattore di importanza centrale per il successo della fideiussione;
3. considerazione delle donne artigiane: 19 interpellati (tra i quali sei Cantoni, UDC e Unione sindacale) respingono l'esplicita menzione delle richieste delle donne. Quasi la metà dei partecipanti alla procedura di consultazione rifiutano che sia espressamente menzionata nella legge la Cooperativa di fideiussione delle donne svizzera SAFFA;
4. sussidiarietà degli aiuti finanziari della Confederazione rispetto agli aiuti cantonali: il vincolo tra aiuti finanziari della Confederazione e le rispettive prestazioni dei Cantoni è rifiutato totalmente o in parte da 11 Cantoni. I motivi del rifiuto sono la mancanza di misure individuali di promozione cantonali, una contraddizione con la ripartizione dei compiti secondo la NPC nonché il timore di un aumento delle prestazioni cantonali;
5. apparato indipendente dalle banche: 18 interpellati (tra i quali otto Cantoni, PDC, UDC, banche Raiffeisen e Unione sindacale) si pronunciano totalmente o in parte contro un apparato indipendente dalle banche. Ritengono importante la conservazione dello specifico know-how bancario. È pure espresso il timore che la cooperazione con le banche sia resa più difficile;
6. portata della copertura delle perdite: riguardo alla quota della partecipazione alle perdite sono state presentate numerose proposte di emendamenti (tasso di partecipazione rispettivamente massimale dell'importo della fideiussione);
7. mutui di grado posteriore: 11 interpellati (tra i quali cinque Cantoni, PDC, UDC, una maggioranza di banche cantonali, banche Raiffeisen e Unione sindacale) rifiutano la concessione in casi eccezionali di mutui di grado posteriore alle organizzazioni.

2.6

Proposta della Commissione

La Commissione reputa che occorre migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese al mercato dei capitali. Diversi fattori possono ripercuotersi negativamente sull'affidabilità creditizia di queste aziende: mancanza del know-how necessario all'allestimento della documentazione richiesta, mancanza di garanzie, minime necessità di capitale, assenza di cifre che consentano un confronto con i periodi precedenti per le ditte start-up. Secondo la Commissione, l'ampia diffusione di procedure standardizzate per il rating dei crediti e l'imminente introduzione delle nuove prescrizioni sui mezzi propri per le banche («Basilea II») possono far sì che non sia tenuto sufficientemente conto degli interessi delle PMI nel contesto della concessione di crediti. Per questo motivo la Commissione ritiene degna di essere promossa l'attività delle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri nella dichiarata intenzione di opporsi a eventuali pregiudizi per le PMI. Occorre tuttavia consolidare l'efficacia di questo strumento. La Commissione riconosce le proposte di soluzione elaborate congiuntamente a tal fine nel quadro di un gruppo di lavoro composto dalle arti e mestieri, dalle banche e dai Cantoni. Per sostenere questi sforzi e indurre nel contempo la ristrutturazione e la professionalizzazione auspiccate, la Commissione reputa necessaria la creazione di una nuova base legale per gli aiuti finanziari alle organizzazioni per le fideiussioni delle arti e mestieri. Essa propone pertanto di abrogare il decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussioni delle arti e mestieri e di sostituirlo con una nuova legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

3

Commento alle singole disposizioni

Titolo e ingresso

La legge si fonda 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

Questo articolo stabilisce i principi generali. Lo strumento previsto va applicato in tutto il territorio del Paese e quindi, in linea di principio, 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 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 fondazione, 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. Dal canto loro 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 analoghe misure dei Cantoni ed è per principio sussidiario rispetto a queste. Occorre inoltre tendere a un'adeguata partecipazione finanziaria dei Cantoni.

Una *minoranza* (Baader, Bühler, Gysin Hans-Rudolf, Leu, Miesch, Rime, Schibli, Theiler, Walter, Wandfluh, Zuppiger) si è pronunciata a favore dello stralcio delle lettere a e c sostenendo che la legge non deve accordare un trattamento di favore a determinate regioni del Paese e gruppi della popolazione. Invece la maggioranza della Commissione ritiene che i principi generali della promozione espressi da queste due disposizioni corrispondono alle finalità del progetto.

Art. 3 Beneficiari di aiuti finanziari

Questo articolo definisce la cerchia delle organizzazioni beneficiarie; determinanti a tale riguardo sono 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. La possibilità di istituire un sistema di garanzia che sostituisca le fideiussioni è stata esaminata con una perizia esterna. La perizia 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 sono già precisamente stabiliti nel Codice delle obbligazioni. Per le cooperative di fideiussione e per la Confederazione, che assumono entrambe una parte del rischio, sarebbe quindi indispensabile inserire anche nei contratti di garanzia condizioni basate su un rapporto di obbligazione (p. es. l'obbligo di informare il garantito). Un tale contratto di garanzia sarebbe per certi versi analogo 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 dalle quali dipende il riconoscimento da parte del DFE (cfr. art. 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, al quale occorre attenersi, 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 nord-occidentale; e la terza per la Svizzera romanda. La Centrale di fideiussione di San Gallo continuerà

a essere competente per la concessione di fideiussioni nell'ambito dell'aiuto alle regioni montane e a fungere da organo di compensazione nei confronti della Confederazione. Sussisterà anche la possibilità di riassicurare gli impegni presi presso la Centrale. 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. La maggioranza della Commissione vuole lasciare al Consiglio federale la decisione sul numero delle organizzazioni riconosciute. Stabilire le modalità organizzative della propria attività rimane di competenza delle singole organizzazioni.

Una *minoranza* (Baader, Bühler, Gysin Hans-Rudolf, Miesch, Rime, Schibli, Theiler, Walter, Wandfluh, Zuppiger) chiede che nel capoverso 2 il numero delle organizzazioni riconosciute dal Consiglio federale sia limitato a tre.

Art. 5 Aiuti finanziari

Questo articolo stabilisce le forme nelle quali sono concessi gli aiuti finanziari. Oltre ai contributi previsti nel capoverso 1 per la copertura delle perdite risultanti dalle fideiussioni e per le spese generali di amministrazione, il capoverso 2 permette in casi eccezionali la concessione di mutui di grado posteriore. Tale misura può essere presa in considerazione se appare 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 del capitale o dei beneficiari diretti). Deve inoltre essere garantito che a lungo termine le organizzazioni beneficiarie possano adempiere con le proprie forze il loro mandato di promozione. Ai sensi dell'articolo 8 capoverso 1 della legge federale del 5 ottobre 1990¹ sugli aiuti finanziari e le indennità, il versamento di aiuti finanziari dipende da una ragionevole ripartizione di compiti e oneri tra Confederazione e Cantoni.

Una *minoranza* (Baader, Bühler, Leu, Miesch, Schibli, Walter, Wandfluh, Zuppiger) chiede lo stralcio del capoverso 1 lettera b. Le spese d'amministrazione devono sopportate dal beneficiario della fideiussione. Secondo la maggioranza della Commissione, i contributi alle spese di amministrazione costituiscono un'importante condizione per il funzionamento del sistema. Una partecipazione del beneficiario della fideiussione a integrale copertura dei costi compenserebbe la riduzione degli interessi sui crediti garantiti tramite fideiussione. Sarebbe così messo in questione l'auspicato consolidamento della fideiussione.

Art. 6 Perdite su fideiussioni

Questo articolo fissa la portata del sostegno federale per le perdite in cui incorrono le organizzazioni per le fideiussioni.

La Confederazione si impegna a indennizzare le organizzazioni per le perdite derivanti dalle fideiussioni fino a un massimale di 500 000 franchi. Il contributo federale corrisponde al 65 per cento della perdita subita. Secondo le disposizioni attuali, la partecipazione federale alle perdite occasionate dalle fideiussioni è del 50 per cento, rispettivamente del 60 per cento con massimali di 75 000, rispettivamente 90 000 franchi.

¹ RS 616.1

Indipendentemente da questa legge federale, permane l'assunzione da parte della Confederazione del 90 per cento delle perdite risultanti dalle fideiussioni accordate alle regioni montane, 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 per cento versato dall'assicurazione contro la disoccupazione per la copertura di fideiussioni concesse per promuovere l'attività indipendente secondo gli articoli 71a-71d LADI (RS 837.0).

Art. 7 Spese generali d'amministrazione

I rappresentanti delle organizzazioni del settore ritengono che nemmeno una più rigida organizzazione della fideiussione permetterà di far sì che il sistema copra i costi. A tal fine sarebbe infatti necessaria l'integrale trasferimento delle spese generali d'amministrazione al beneficiario della fideiussione e ciò provocherebbe un sensibile deterioramento delle condizioni dei mutui poiché, oltre all'interesse sul capitale estraneo, sarebbe necessario prelevare un premio del 3 per cento circa (oggi tra l'1,25 e il 2 %). Le cooperative di fideiussione ritengono che gli aumenti sarebbero soltanto in parte giustificati da tassi d'interesse sui crediti fideiussori tendenzialmente più convenienti. Esse sono inoltre dell'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 stabilite nell'ordinanza la misura e la base di calcolo del contributo federale. In linea di massima, Confederazione e Cantoni dovrebbero partecipare in ugual misura alla copertura del deficit. Occorre pure tenere conto delle altre partecipazioni dei Cantoni a beneficio delle organizzazioni per fideiussioni come l'assunzione delle perdite, la partecipazione al capitale sociale, l'assunzione dei premi di rischio e delle spese di esame delle domande.

Analogamente alla proposta di stralciare l'articolo 5 capoverso 1 lettera b, una *minoranza* (Baader, Bühler, Leu, Miesch, Schibli, Walter, Wandfluh, Zuppiger) chiede lo stralcio dell'articolo 7.

Art. 8 Finanziamento

L'articolo 25 della legge federale del 6 ottobre 1989² sulle finanze della Confederazione prevede che, accanto ai mezzi finanziari iscritti nel preventivo, si chiedano crediti d'impegno per gli impegni eventuali risultanti dall'assunzione delle perdite su fideiussioni 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. Non sono comprese in questi crediti le eventuali perdite risultanti da fideiussioni in corso che la Confederazione è obbligata a coprire conformemente al vigente decreto federale.

Art. 9 Riconoscimento e sorveglianza

Gli aiuti finanziari ai sensi della presente legge sono versati esclusivamente a organizzazioni che, dopo un esame della loro attività, sono state riconosciute dal Dipartimento federale dell'economia. Il riconoscimento avviene nella forma di una decisione del Dipartimento e può essere vincolato a condizioni e oneri. Un esempio di tali oneri, i cui dettagli vanno disciplinati in un'ordinanza, potrebbe essere la fissazione di un massimale di rischio che limiti la durata delle fidejussioni.

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 verifiche regolari.

Art. 12 Esecuzione

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

Art. 13 Abrogazione e modifica del diritto vigente

Con l'entrata in vigore della nuova legge federale è abrogato il decreto federale dell'11 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 fidejussioni 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

Una disposizione transitoria garantisce l'assunzione da parte della Confederazione delle perdite derivanti dalle fidejussioni 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.

4

Ripercussioni finanziarie

L'impegno finanziario della Confederazione che risulta 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 fidejussioni), 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 per cento e della promozione delle organizzazioni interessate mediante aiuti finanziari. Non sono comprese né le prestazioni federali per le fidejussioni a favore delle regioni montane, né quelle per le fidejussioni secondo la LADI. Questi due strumenti hanno basi legali proprie e dispongono pertanto di un proprio quadro di finanziamento.

4.1

Perdite su fidejussioni

I calcoli sul futuro importo dei contributi federali per la copertura delle fidejussioni sono basati sulle seguenti ipotesi:

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

2. Tasso annuo di perdita probabile pari al 5 per cento del totale. Questa ipotesi è il risultato di una stima prudente basata sull'evoluzione delle perdite dal 2000 a questa parte. I recuperi previsti riducono il tasso netto di perdita al 4,25 per cento;

3. Diminuzione lineare in otto anni delle vecchie fidejussioni 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).

4.2

Spese generali d'amministrazione

I piani economici quinquennali per le tre nuove organizzazioni rivelano che queste non riusciranno a pareggiare i conti nemmeno dopo la parziale assunzione delle loro perdite da parte della Confederazione. Dalle stesse ipotesi relative all'aumento del volume delle fidejussioni e dal presupposto che in futuro questo volume d'affari sarà

realizzato dalle tre nuove organizzazioni (con la possibilità di riassicurarsi presso la Centrale di fideiussione) risulta un deficit annuale di almeno tre milioni di franchi, che va coperto mediante contributi alle spese generali d'amministrazione.

4.3 Ricapitalizzazione

Secondo i calcoli del gruppo di lavoro, due delle tre organizzazioni dispongono di mezzi propri sufficienti a far fronte all'auspicato aumento del volume delle fideiussioni. Si parte tuttavia dal presupposto che sia conservato il capitale attuale delle cooperative; ciò esige una completa rinuncia da parte 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 beneficiarie della promozione 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 fideiussioni.

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

4.4 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 fideiussioni e per le spese generali d'amministrazione, pari a 14 milioni di franchi al massimo, occorre aggiungere il contributo unico alla ricapitalizzazione.

Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Volume delle fideiussioni	122,7	196,9	271,1	316,3	361,5	406,7	406,7	406,7	406,7
– di cui 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

Anno	0	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>/. ricuperi (quota della Confederazione)</i>	0,5	0,9	1,2	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,0
Perdita netta della Confederazione	2,7	4,8	7,0	8,3	9,7	11,0	11,0	11,1	11,2
<i>Spese generali d'amministrazione</i>	0,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Totale spese / anno	3,6	7,8	10,0	11,3	12,7	14,0	14,0	14,1	14,2
<i>Ricapitalizzazione</i>		8,0							

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

Oltre alla Confederazione, finora sono stati soprattutto i Cantoni a fornire un contributo determinante per coprire le 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. Numerose cooperative hanno inoltre beneficiato di altre prestazioni promozionali dei Cantoni, come un contributo aggiuntivo per la copertura delle perdite derivanti dalle fideiussioni, l'assunzione dei premi di rischio e delle spese di esame delle domande oppure contributi a fondo perso.

Tenuto conto di questo fabbisogno, la Commissione propone di prevedere, per il primo quadriennio, un credito quadro di 30 milioni di franchi per coprire la parte della Confederazione alle perdite su fideiussioni e un ulteriore credito quadro di 10 milioni di franchi per eventuali mutui di ricapitalizzazione di grado posteriore.

4.5 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 Cost., le disposizioni in materia di sussidi, nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (freno alle spese). Sottostanno a questa disposizione sia il credito quadro di 30 milioni di franchi per la copertura delle perdite sulle fideiussioni, sia il credito quadro di 10 milioni di franchi per mutui di grado posteriore.

5 Rapporto con il diritto europeo

Le misure proposte sono compatibili con gli impegni nei confronti della Comunità europea (CE), in particolare con l'articolo 23 paragrafo 1 iii dell'Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401). Queste disposizioni si prefiggono di impedire che importanti sovvenzioni diano a imprese svizzere un vantaggio concorrenziale che permetta di aumentare 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 ridotte. Visto che nella maggior parte dei casi queste imprese non sono attive sui mercati internazionali e che gli aiuti sono di modesta entità, le misure

di sostegno proposte non pregiudicano né la concorrenza né il commercio della Svizzera con i Paesi vicini.

Le misure proposte non contravvengono alla normativa della CE sugli aiuti statali che prevede un particolare trattamento per le PMI e definisce una soglia per aiuti statali 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 fidejussioni (GU C 71 dell'11.3.2000, pag. 14 segg.) stabilisce i metodi per il calcolo dell'equivalente-sovvenzione in denaro contante. Per le garanzie prestate dallo Stato, questa cifra risulta dal prodotto tra l'importo del credito garantito e il tasso annuo di perdita probabile, al quale vanno poi sottratti i premi di rischio versati dai beneficiari della garanzia. 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 fidejussioni di 400 milioni di franchi in diminuzione lineare su dieci anni e di un tasso annuo di perdite del 5 per cento 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 caso questi aiuti sono inferiori alla soglia massima per gli aiuti statali alle PMI vigente in seno alla CE. Per gli aiuti agli investimenti le soglie massime («intensità massima dell'aiuto») sono del 15 per cento per le piccole imprese e del 7,5 per cento per le medie imprese secondo l'articolo 4 del regolamento (CE) 70/2001 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE sugli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10 del 13.1.2001, pag. 33 segg.). L'intensità lorda dell'aiuto esprime il rapporto tra i costi d'investimento totali e l'equivalente-sovvenzione totale. Nell'esempio di cui sopra, partendo dal presupposto che i mutui garantiti mediante fideiussione corrispondano a un terzo dei costi d'investimento totali, l'intensità lorda dell'aiuto ammonta al 2,5 per cento.

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 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di importanza minore («de minimis»), GU L 10 del 13.1.2001, pag. 30 segg.). Nemmeno in caso di aumento della copertura delle perdite da parte della Confederazione sarà di regola superato questo massimale per impresa, dal momento che si tratta sempre di piccole fidejussioni 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 in quasi tutti gli Stati membri dell'UE vigono analoghi sistemi di aiuti statali.

6 Base costituzionale

La competenza della Confederazione per adottare la legislazione prevista dal presente disegno risulta dall'articolo 103 (Politica strutturale) della Costituzione federale.