



17.xxx

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli aiuti
finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni
alle piccole e medie imprese
e l'abrogazione della legge federale sulla concessione di fi-
deiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni
montane e nelle altre aree rurali**

del 14 febbraio 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese e il disegno di abrogazione della legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2016 M 15.3792 Aumento del tetto massimo degli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle PMI
(S 16.09.15, Comte; N 17.03.16)

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

14 febbraio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Per ragioni di efficienza e per affinità di contenuti, il presente messaggio tratta congiuntamente due progetti di revisione.

Primo progetto: la revisione parziale della legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese ha lo scopo di aumentare l'attuale importo di fideiussione massimo, portandolo da 500 000 a un milione di franchi, e di effettuare altri adeguamenti.

Secondo progetto: la legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali viene abrogata, il che permette di eliminare un doppione nella promozione del sistema di fideiussioni.

Contesto

Il sistema di fideiussioni per piccole e medie imprese (PMI) – gestito congiuntamente dalla Confederazione e dalle cooperative di fideiussione per PMI – consente alle imprese interessate di beneficiare di un accesso agevolato ai crediti bancari. In Svizzera esistono tre cooperative di fideiussione regionali (BG Mitte, CF OST-SUD e il Cautionnement romand) e una nazionale (Cooperativa di fideiussione delle donne svizzere SAFFA), che possono garantire crediti fino a un tetto massimo di 500 000 franchi. La Confederazione copre il rischio di perdita delle cooperative nella misura del 65 per cento e si assume una parte delle spese d'amministrazione. Grazie a questi contributi federali alle spese d'amministrazione, le organizzazioni non devono sostenere costi elevati per l'esame delle domande e per i compiti di sorveglianza né per i premi di rischio e possono quindi offrire condizioni favorevoli alle PMI.

L'attività fideiussoria è disciplinata dalla legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese e dall'ordinanza del 12 giugno 2015 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

La mozione Comte (15.3792), che chiede di aumentare a un milione di franchi l'importo massimo delle fideiussioni, è stata depositata il 19 giugno 2015. Il Consiglio federale aveva proposto di respingerla argomentando che di regola in un mercato creditizio funzionante gli interventi statali non devono essere ampliati e che sotto il profilo finanziario le fideiussioni sono uno strumento rischioso. Con l'approvazione della mozione, il 17 marzo 2016, il Parlamento si è però espresso a favore di un aumento del limite delle fideiussioni per PMI e ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Questa modifica rientra nel primo

progetto. Nel contempo, il Consiglio federale chiede al Parlamento lo stralcio della mozione in questione.

Il presente messaggio sottopone al Parlamento anche un secondo progetto, concernente la legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali (di seguito denominata «LCFide»). Si tratta di uno strumento di politica regionale risalente agli anni Settanta finalizzato a promuovere la piccola industria e l'artigianato nelle regioni montane e nelle altre aree rurali. Dall'avvio della nuova politica regionale della Confederazione, nel 2008, la suddetta legge rimanda alla legge federale sulla politica regionale per il campo d'applicazione. La Confederazione promuove inoltre il sistema di fideiussioni per PMI con la legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, il che permette di facilitare il finanziamento delle PMI in tutta la Svizzera. Le prestazioni del sistema di fideiussioni per PMI hanno comportato un forte calo del volume di garanzie concesse in virtù della LCFide. Questa legge ha quindi perso la sua funzione di strumento di politica regionale.

Per l'esecuzione della LCFide, la Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato (di seguito «Centrale di fideiussione») svolgeva una funzione importante. Nella legge e nell'ordinanza questa cooperativa viene menzionata esplicitamente in relazione a vari compiti attuativi. Visti i suddetti sviluppi del sistema delle fideiussioni, la Centrale di fideiussione ha deciso di sciogliersi. Le sue attività ordinarie sono state concluse entro il 2016. Senza una modifica, la LCFide non potrebbe più essere attuata regolarmente. Il Consiglio federale propone pertanto al Parlamento di abrogarla definitivamente.

Contenuto dei due progetti

Il presente messaggio riguarda la modifica di una legge federale e l'abrogazione di un'altra.

Il primo progetto concerne la legge sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle PMI. Con la revisione si vogliono aumentare il limite delle fideiussioni a un milione di franchi, adeguare il principio di sussidiarietà (art. 2) e ridurre il contributo federale a copertura delle spese d'amministrazione nei casi in cui l'eventuale avanzo netto viene versato ai soci o ai proprietari (art. 7).

Il secondo progetto prevede l'abrogazione della LCFide a seguito dello scioglimento del suo organo d'esecuzione, la Centrale di fideiussione. Le fideiussioni e le operazioni sui costi d'interesse correnti saranno mantenute in essere fino alla loro scadenza ordinaria.

Indice

1	Punti essenziali dei progetti	6
1.1	Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	6
1.1.1	Situazione iniziale	6
1.1.2	La normativa proposta	6
1.1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7
1.1.4	Compatibilità tra i compiti e le finanze	13
1.1.5	Attuazione	13
1.1.6	Interventi parlamentari	13
1.2	Legge federale sulla concessione di fideiussioni e contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali	13
1.2.1	Situazione iniziale	13
1.2.2	La normativa proposta	15
1.2.3	Motivazione	15
1.2.4	Posizioni e pareri espressi nella procedura di consultazione	15
1.2.5	Compatibilità tra i compiti e le finanze	15
1.2.6	Attuazione	16
2	I singoli articoli	16
2.1	Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	16
2.1.1	Commento alle singole disposizioni	16
2.2	Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali	20
2.2.1	Articolo unico	20
2.2.2	Disposizioni transitorie	20
3	Ripercussioni	21
3.1	Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	21
3.1.1	Ripercussioni per la Confederazione	21
3.1.2	Ripercussioni per i Cantoni	22
3.1.3	Ripercussioni per l'economia	23
3.2	Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali	23
3.2.1	Ripercussioni per la Confederazione	23

3.2.2	Ripercussioni per i Cantoni	24
3.2.3	Ripercussioni per le regioni montane e le altre aree rurali	24
3.2.4	Ripercussioni per il sistema di fideiussioni	24
4	Rapporto con il programma di legislatura	25
4.1	Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	25
4.2	Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali	25
5	Aspetti giuridici	25
5.1	Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese	25
5.1.1	Costituzionalità	25
5.1.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	25
5.1.3	Subordinazione al freno alle spese	26
5.1.4	Conformità alla legge sui sussidi	27
5.2	Legge federale sulla concessione di fideiussioni e contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali	29
5.2.1	Costituzionalità	29
5.2.2	Abrogazione dell'ordinanza corrispondente	29

Messaggio

1 Punti essenziali dei progetti

1.1 Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

1.1.1 Situazione iniziale

La mozione Comte (15.3792), che chiede di fissare a un milione di franchi l'importo massimo delle fideiussioni, è stata depositata il 19 giugno 2015 dal consigliere agli Stati Raphaël Comte (Cantone di Neuchâtel). Il Consiglio federale aveva a suo tempo raccomandato di respingerla, adducendo che di regola in un mercato creditizio ben funzionante gli interventi statali non devono essere ampliati e perché sotto il profilo finanziario le fideiussioni sono uno strumento rischioso.

Alcune organizzazioni che concedono fideiussioni hanno inoltre sollevato la questione di una garanzia di ricapitalizzazione da parte della Confederazione a loro favore e di un aumento del contributo alle spese d'amministrazione quale premessa indispensabile per un rialzo del limite massimo. Ciò equivarrebbe però a un importante potenziamento del sistema, per il quale – vista la suddetta situazione sul mercato creditizio – il Consiglio federale non vede al momento alcuna necessità. La mozione è però stata accolta dal Consiglio degli Stati il 16 settembre 2015 e dal Consiglio nazionale il 17 marzo 2016.

Il Consiglio federale è quindi stato incaricato di presentare un progetto di modifica della legge del 6 ottobre 2006¹ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese per aumentare il limite d'intervento di queste organizzazioni da 500 000 a un milione di franchi.

Parallelamente alla revisione della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, il nostro Consiglio propone lo stralcio della mozione Comte.

1.1.2 La normativa proposta

Per attuare la mozione Comte è necessario adeguare la disposizione sull'importo massimo delle fideiussioni. La revisione della legge offre inoltre la possibilità di effettuare altri piccoli adeguamenti.

La revisione, nel concreto, verte principalmente su tre punti:

¹ RS 951.25

- aumento del limite delle fideiussioni a un milione di franchi svizzeri (art. 6);
- adeguamento del principio di sussidiarietà (art. 2);
- riduzione del contributo federale a copertura delle spese d'amministrazione delle cooperative in caso di distribuzione dell'avanzo netto ai soci o proprietari (art. 7).

L'aumento del tetto massimo da 500 000 a 1 milione di franchi corrisponde a quando chiesto nella mozione Comte. Le organizzazioni interessate potranno quindi concedere fideiussioni fino a questo nuovo importo. L'attuale formulazione viene inoltre precisata sotto il profilo linguistico. La modifica ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Per maggiori informazioni rimandiamo al numero 3.1.1.

Il principio di sussidiarietà non si orienterà più come finora alle attività svolte dai Cantoni nel settore delle fideiussioni. In materia di politica economica questi ultimi hanno la competenza di istituire programmi di finanziamento a favore delle imprese, competenza di cui spesso fanno uso proponendo un ampio ventaglio di offerte di finanziamento per imprese e start-up. In passato è risultato praticamente impossibile monitorare tutte queste misure cantonali né tanto meno armonizzarle con il sistema delle fideiussioni. In futuro il principio di sussidiarietà si baserà quindi sul mercato creditizio. Nel promuovere le fideiussioni per PMI occorrerà fare in modo che siano offerte a titolo integrativo rispetto a questo mercato.

La minor partecipazione della Confederazione in caso di distribuzione di un eventuale avanzo netto ai soci o proprietari è sancita dal nuovo capoverso 2 dell'articolo 7. Questa disposizione garantisce che gli aiuti finanziari della Confederazione siano impiegati per coprire l'effettivo fabbisogno di un sistema di fideiussioni efficiente, tale da creare condizioni favorevoli per le PMI. Si intende così evitare un semplice trasferimento di fondi dalla Confederazione ai soci o proprietari.

Oltre a queste modifiche sostanziali, nell'ambito del progetto di revisione sono stati adeguati lievemente gli articoli 1, 3, 4, 8 e 14. Per una spiegazione dettagliata rimandiamo al numero 2.

1.1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il presente disegno di modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese fa seguito all'approvazione della mozione Comte da parte del Parlamento. La novità più importante del progetto di revisione discende direttamente da questo mandato politico ben definito. Le altre aggiunte e gli aggiornamenti effettuati scaturiscono anch'essi da una necessità concreta, dettata da una serie di esigenze pratiche.

Il 5 aprile 2017 il Consiglio federale, conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione², ha avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto di revisione parziale della legge sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese e sull'abrogazione della legge federale del 25 giugno 1976³ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali (di seguito denominata «LCFide»). La consultazione, la cui documentazione è reperibile nella pagina Internet dell'Amministrazione federale sulle consultazioni⁴, si è conclusa il 12 luglio 2017.

Degli invitati a partecipare alla consultazione – i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altri ambienti interessati – hanno espresso un parere:

- tutti e 26 i Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica e la Conférence des Chefs de Département de l'Economie publique de Suisse occidentale,
- 5 partiti politici (PPD, PLR, Verdi, PS, UDC),
- il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB),
- economiesuisse, l'Unione sindacale svizzera (USS), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e le organizzazioni fideiussorie BG Mitte, CF OST-SUD, Cautionnement romand e BG SAFFA.

Hanno inoltre presentato un parere la Fédération des Entreprises Romandes, Swissmechanic, Swissmem, Swisspeers AG, l'associazione delle piccole e medie imprese del Cantone di Berna e la camera di commercio del Cantone di Basilea-Campagna.

Alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) sono pervenuti in tutto 47 pareri, 41 dei quali dai soggetti interpellati.

La proposta revisione parziale della legge sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese ha riscosso molti consensi ed è appoggiata dalla maggior parte dei partecipanti alla consultazione. 26 di essi la approvano completamente, senza esprimere riserve. Quattro partecipanti la accettano o non vi si oppongono pur avendo qualche dubbio. Un partecipante si esprime unicamente sull'abrogazione della LCFide, ma non sull'altro avamprogetto in questione. Altri 16 soggetti si dicono anch'essi favorevoli, pur avanzando proposte di modifica in singoli punti. Di queste proposte ne sono pervenute 13 in tutto, diverse le une dalle altre sul piano dei contenuti.

² RS 172.061

³ RS 901.2

⁴ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DEFR.

Pareri espressi durante la consultazione

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione approva le tre modifiche più importanti.

Aumento del limite massimo (art. 6)

Gran parte dei partecipanti approva l'aumento del limite massimo, ritenendolo un intervento ragionevole e utile, ad esempio per finanziare cessioni e successioni oppure per promuovere gli investimenti finalizzati a mantenere o creare posti di lavoro nelle regioni.

Alcuni partecipanti hanno espresso perplessità sul raddoppio del limite superiore, chiedendosi se risponda effettivamente a un'esigenza di mercato. Nonostante i dubbi e le riserve, questa minoranza approva però l'innalzamento del tetto massimo.

Il progetto di revisione viene respinto dalla Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse), che si dice contraria all'innalzamento del limite massimo a 1 milione di franchi. Secondo economiesuisse l'adeguamento comporta un inutile aumento dei costi a carico della Confederazione ed è addirittura nocivo per l'economia perché non contribuisce al superamento di determinate inefficienze di mercato, ma può provocare, attraverso un'inefficiente assegnazione di crediti, un sperpero delle risorse dello Stato.

Con l'approvazione della mozione Comte (15.3792), il 17 marzo 2016, il Parlamento si è espresso a favore di un aumento del limite delle fideiussioni per PMI e ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto di modifica della legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Questa modifica è l'elemento centrale del primo avamprogetto, motivo per cui le argomentazioni di economiesuisse non possono essere prese in considerazione.

Adeguamento del principio di sussidiarietà (art. 2)

Il nuovo orientamento del principio di sussidiarietà in base al mercato creditizio raccoglie il consenso di quasi tutti i partecipanti alla consultazione.

Una cooperativa di fideiussione ritiene che la disposizione sulla sussidiarietà (art. 2 lett. d) debba essere precisata o eliminata completamente, perché il mercato creditizio non comprenderebbe soltanto le banche ma anche società di leasing, assicurazioni, investitori privati, società di partecipazione a capitale di rischio (*venture capital*) e istituti di finanziamento partecipativo (*crowdfunding*). Come premessa per la concessione di una fideiussione, la legge federale prescrive però che le PMI contraggano crediti presso le banche, mentre gli altri tipi di finanziamento non possono essere garantiti.

Il nostro Consiglio non intravede la necessità di una precisazione. Il sistema delle fideiussioni è concepito come prodotto di nicchia a copertura dei crediti bancari e svolge una funzione complementare rispetto alle tante altre forme di finanziamento esistenti sul mercato creditizio.

*Riformulazione dell'articolo 7 capoverso 1 sulla partecipazione della Confederazione alle spese d'amministrazione delle organizzazioni che concedono fideiussioni*⁵

La maggioranza dei partecipanti non esprime riserve al riguardo.

Quattro Cantoni, due organizzazioni di fideiussione e un'altra organizzazione respingono invece la riformulazione, temendo in primo luogo che a seconda delle circostanze l'espressione utilizzata nell'avamprogetto («in aggiunta ai Cantoni») possa dare adito a incertezze e malintesi. Questi sette partecipanti propongono pertanto di eliminarla e di adeguare il capoverso 1 sotto il profilo stilistico.

La riformulazione raccoglie il consenso di due cooperative di fideiussione, che condividono la netta separazione tra Confederazione e Cantoni per quanto riguarda la partecipazione finanziaria.

Per il nostro Consiglio è importante che anche in futuro il ruolo complementare dei Cantoni sia menzionato esplicitamente nel testo di legge. Per evitare eventuali dubbi o malintesi, siamo tuttavia disposti a riformulare il testo. La richiesta di eliminarlo o di adeguarlo sotto il profilo stilistico è dunque parzialmente adempiuta.

*Riduzione del contributo federale a copertura delle spese d'amministrazione in caso di distribuzione dell'avanzo netto*⁶ (art. 7 cpv. 2)

La stragrande maggioranza dei partecipanti è d'accordo che la Confederazione riduca la sua partecipazione in caso di versamento dell'eventuale avanzo netto ai soci o proprietari.

Alcuni (un Cantone, una cooperativa di fideiussione e un'altra organizzazione) rifiutano invece il nuovo capoverso 2 e chiedono che sia eliminato. A loro parere, i soci devono poter trarre beneficio da un'attività commerciale portata avanti con successo e ottenere un compenso adeguato per i rischi assunti. Ritengono pertanto indicato contraccambiare la fiducia dimostrata dai soci con un lieve interesse sulle loro quote di partecipazione.

Gli aiuti finanziari devono contribuire a creare condizioni vantaggiose per le PMI. Il semplice trasferimento di fondi – dalla Confederazione ai soci o proprietari – sotto forma di una ripartizione degli avanzi netti non è in linea con gli obiettivi perseguiti. Conformemente alle condizioni di riconoscimento (art. 4), le cooperative di fideiussione non possono perseguire scopi di lucro. Alla proposta di eliminare il capoverso 2, quindi, non viene dato seguito.

Nessuna obiezione alle altre modifiche della legge

Le altre modifiche proposte nell'avamprogetto non sollevano obiezioni.

⁵ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4

⁶ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4

Proposte di revisione e altre questioni

A titolo complementare, singoli partecipanti hanno inoltre formulato proposte che esulano dalla portata dell'avamprogetto, ma che secondo loro andrebbero prese in considerazione.

Titolo della legge⁷

Alcuni partecipanti (tre Cantoni, una cooperativa di fideiussione e altre due organizzazioni) propongono di modificare il titolo della versione tedesca. Il termine «*gewerbeorientiert*» – così adducono – sarebbe superato e non corrisponderebbe più all'attuale obiettivo della legge, che si rivolge alle PMI. Questi sei partecipanti propongono di eliminare l'aggettivo e di aggiungere invece «*zugunsten der KMU*» o «*für KMU*». Un Cantone propone di adeguare anche il titolo francese, sostituendo «*petites et moyennes entreprises*» con l'acronimo «*PME*».

A queste proposte abbiamo dato seguito nel presente disegno.

Estensione della cerchia dei creditori⁸ (art. 1–4)

Due partecipanti chiedono, come obiettivo generale, di estendere la cerchia dei potenziali creditori, finora limitata alle sole banche. Secondo loro occorrerebbe estenderla alle piattaforme di finanziamento collettivo (*lending*), che provvedono a far finanziare i crediti per PMI da investitori privati e istituzionali (art. 1–4).

Al momento non esiste però una definizione legale delle piattaforme di credito partecipativo (*crowdlending*) o finanziamento partecipativo (*crowdfunding*). Dal punto di vista giuridico, inoltre, queste piattaforme non sono demarcate come istituti a sé stanti. Il quadro giuridico vigente non permette quindi di estendere la cerchia dei creditori a queste piattaforme. A nostro parere, definire queste piattaforme ai fini della presente legge sarebbe un'operazione inopportuna e sproporzionata che, oltretutto, potrebbe avere conseguenze di ampia portata. Una tale definizione, inoltre, sarebbe incompatibile con il sistema normativo svizzero che è basato su principi e non prevede disposizioni specifiche per ogni modello commerciale esistente. La legislazione, piuttosto, enuncia una serie di principi generali finalizzati a tutelare i mercati finanziari, i consumatori e gli investitori. Esistono inoltre svariate forme di finanziamento collettivo. La qualifica giuridica dipende dall'impostazione specifica della relativa piattaforma. A seconda delle disposizioni contrattuali convenute tra le parti (tra operatori e utenti e tra creditori e debitori) le operazioni di credito partecipativo rientrano nel campo d'applicazione di varie leggi (p. es. legge sul credito al consumo, legislazione sulle banche, legislazione sulle borse e sui commercianti di valori mobiliari, legislazione sugli investimenti collettivi di capitale). I diversi rapporti contrattuali possono comportare per ciascuna parte interessati svariati obblighi giuridici e normativi.

⁷ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4

⁸ Rapporto sui risultati della consultazione, n. 4

Occorre inoltre tener presente che la maggior parte delle piattaforme di credito partecipativo attive in Svizzera non sono soggette al controllo da parte della FINMA, o perché non accettano depositi del pubblico ai sensi della legislazione sulle banche o perché questi depositi sono inferiori al limite di 1 milione di franchi (cfr. art. 5 cpv. 3 lett. c e art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza del 30 aprile 2014⁹ sulle banche, valevoli da agosto 2017) e che per questo motivo non sono considerate banche. Estendere la cerchia dei creditori a queste piattaforme svincolate da ogni controllo significherebbe introdurre un ulteriore fattore di rischio nel sistema delle fideiussioni. Oggi, alla luce di un mercato creditizio ben funzionante, non c'è alcun motivo che giustifichi un tale intervento.

Due Cantoni, due cooperative di fideiussione e altre due organizzazioni propongono di esaminare l'estensione del sistema delle fideiussioni a istituti finanziari che esulano dal settore bancario, come ad esempio agli istituti di finanziamento partecipativo, ma anche a società di leasing, assicurazioni, investitori privati o società di partecipazione a capitale di rischio (*venture capital*).

La proposta è stata esaminata dal nostro Consiglio insieme alle cooperative di fideiussione. Queste ultime non ritengono necessario formulare il testo di legge in modo più generico, estendendo così la cerchia dei creditori agli istituti finanziari non bancari. Tuttavia, alla luce del fatto che le banche concedono sempre meno crediti alle PMI, due di queste cooperative vorrebbero che questa possibilità sia quantomeno esaminata anche se non la ritengono una necessità. Secondo le altre cooperative, invece, non è necessario intervenire in questo senso nel contesto della presente revisione di legge. La questione potrebbe eventualmente riproporsi tra 5–10 anni.

La necessità di adeguare il testo di legge non è emersa in modo evidente. Anche tra i diretti interessati, ossia le cooperative di fideiussione, non c'è consenso su un'estensione della cerchia dei creditori. Riteniamo pertanto che al momento non sia necessario intervenire in questo senso.

Ulteriori osservazioni e numero delle proposte di modifica prese in considerazione

Poiché si tratta di un avamprogetto relativamente snello, molti partecipanti chiedono che la legge federale riveduta sia posta in vigore in tempi brevi, se possibile già il 1° gennaio 2019.

Delle 13 proposte di modifica – diverse tra di loro sul piano dei contenuti – sei sono state riprese completamente e una parzialmente. Le altre sei, invece, non hanno potuto essere considerate.

Per maggiori informazioni sui pareri espressi dai partecipanti rimandiamo al rapporto sui risultati della consultazione.

⁹ RS 952.02

1.1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il presente progetto dà seguito alla richiesta di aumentare il limite di fideiussione enunciata nella mozione Comte. La revisione offre inoltre la possibilità di effettuare altri piccoli adeguamenti, che però non hanno ripercussioni finanziarie di alcun tipo.

L'aumento del limite di fideiussione comporterà presumibilmente per la Confederazione un incremento delle spese dovute al secondo dei tre fattori di costo (contributi alle spese d'amministrazione, partecipazione alle perdite e costi di opportunità risultanti da mutui di grado posteriore) dell'ordine di 2–3 milioni di franchi all'anno, inevitabile, a nostro parere, visto l'aumento del limite proposto e il conseguente aumento del volume totale delle fideiussioni concesse.

1.1.5 Attuazione

La presente modifica della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese rende necessario un adeguamento della relativa ordinanza, che interesserà presumibilmente il titolo e gli articoli 1 (Domande di riconoscimento), 2 (Decisioni del DEFR), 4 (Dovere di diligenza) e 12 (Spese d'amministrazione).

1.1.6 Interventi parlamentari

Con l'adeguamento dell'articolo 6 capoverso 1 viene attuato l'aumento del limite di fideiussione chiesto dalla mozione Comte. In futuro, quindi, si potranno concedere fideiussioni fino a un milione di franchi.

Il seguente intervento parlamentare può dunque essere stralciato in quanto adempiuto:

2016 M 15.3792 Aumento del tetto massimo degli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle PMI
(S 16.09.15, Comte; N 17.03.16)

1.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni e contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali

1.2.1 Situazione iniziale

La LCFide è uno strumento di politica regionale risalente agli anni Settanta, finalizzato a promuovere la piccola industria e l'artigianato nelle regioni di montagna e nelle altre aree rurali. Dall'avvio della nuova politica regionale (NPR) della Confederazione, nel 2008, la LCFide rimanda alla legge federale del 6 ottobre 2006¹⁰ sulla politica regionale per il campo d'applicazione.

¹⁰ RS 901.0

In termini quantitativi, la LCFide ha sempre svolto un ruolo marginale e con l'introduzione della NPR ha praticamente perso la sua importanza come strumento di politica regionale. A seguito dell'attuazione della legge federale sulla concessione di aiuti finanziari a organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, con cui la Confederazione agevola in tutta la Svizzera questa forma di finanziamento, le fideiussioni concesse in virtù della LCFide sono sensibilmente calate.

Negli ultimi anni la richiesta di tali fideiussioni è risultata praticamente nulla. Le nuove domande di fideiussioni o di contributi sui costi d'interesse secondo la LCFide costituiscono soltanto casi isolati. Nel 2017 non ce ne sono state di nuove. Le seguenti tabelle illustrano, anno per anno, l'evoluzione delle fideiussioni e delle operazioni sui costi d'interesse (2017: stima provvisoria).

Ai fini dell'esecuzione della LCFide, la Centrale di fideiussione svolgeva una funzione importante. Nella legge e nella relativa ordinanza (ordinanza del 22 dicembre 1976¹¹ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane) viene menzionata esplicitamente come organo d'esecuzione. La Centrale di fideiussione riceveva, esaminava e inoltrava alla SECO le domande di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse. Decideva inoltre sulla concessione di fideiussioni e stipulava i relativi contratti con i richiedenti. Spettava alla SECO, invece, decidere sulle domande di contributi sui costi d'interesse. Questi ultimi venivano versati ai richiedenti dalla Centrale di fideiussione, a spese della Confederazione.

Alla luce degli sviluppi del sistema di fideiussioni negli ultimi anni, in particolare del passaggio a un approccio incentrato sulle PMI, la Centrale di fideiussione ha deciso, in occasione dell'assemblea generale straordinaria del 10 maggio 2016, di sciogliersi. Le attività ordinarie sono state concluse entro il 2016 e la cooperativa è stata liquidata nel primo semestre del 2017.

Evoluzione delle fideiussioni concesse a sostegno delle regioni montane e aree rurali			Evoluzione dei contributi sui costi d'interesse		
Anno	Volume alla fine dell'anno		Anno	Volume	Versamenti
	Numero	Mio. di fr.		Numero	1'000 fr.
2006	165	32.0	2006	67	279
2007	151	29.0	2007	74	192
2008	126	22.6	2008	69	189
2009	106	19.5	2009	82	278
2010	87	16.2	2010	74	344
2011	68	10.8	2011	58	221
2012	58	8.2	2012	45	168
2013	48	5.9	2013	40	149
2014	38	4.6	2014	40	122
2015	26	3.7	2015	32	118
2016	22	2.9	2016	25	112
2017	15	2.1	2017	18	86

¹¹ RS 901.21

La Centrale di fideiussione, pertanto, non potrà più svolgere i compiti esecutivi previsti dalla LCFide.

1.2.2 La normativa proposta

Con il presente messaggio proponiamo di abrogare la LCFide.

Il proseguimento delle operazioni in corso sarà garantito da una serie di disposizioni transitorie.

1.2.3 Motivazione

L'abrogazione della LCFide è una risposta pragmatica agli sviluppi intervenuti nel settore delle fideiussioni. Con la liquidazione della Centrale di fideiussione viene meno il percorso ordinario per la presentazione delle nuove richieste di aiuti finanziari secondo la LCFide. La SECO ha disposto che a partire dalla decisione di scioglimento la Centrale di fideiussione non accetti più nuove domande.

La Centrale di fideiussione è stata liquidata in maniera sistematica nel primo semestre del 2017. Gli eventuali impegni risultanti da fideiussioni e ripartizioni del rischio sono stati trasmessi alle organizzazioni di fideiussione interessate e i relativi rischi compensati. Le fideiussioni già concesse e ancora attive (15 in novembre 2017) rimangono in essere fino alla loro scadenza.

Le operazioni concernenti i contributi sui costi d'interesse non ancora concluse (18 in novembre 2017) sono state restituite dalla Centrale di fideiussione alla SECO, che ne assume la gestione amministrativa fino alla loro scadenza.

Con la liquidazione della Centrale di fideiussione viene eliminato un doppio all'interno del sistema statale delle fideiussioni.

1.2.4 Posizioni e pareri espressi nella procedura di consultazione

In sede di consultazione la liquidazione della Centrale di fideiussione ha raccolto ampi consensi.

Alcuni pareri critici chiedono che la Confederazione valuti l'ipotesi di promuovere singole aziende e di considerare maggiormente le regioni strutturalmente deboli nell'ambito della nuova politica regionale (NPR).

1.2.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze

A seguito della liquidazione della Centrale di fideiussione verrà meno, al termine di tutte le operazioni ancora in corso, il credito a preventivo annuo, già oggi in calo.

1.2.6 Attuazione

Visti i tempi brevi in cui è avvenuta la liquidazione della Centrale di fideiussione, le disposizioni transitorie sono già state attuate.

2 I singoli articoli

2.1 Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

2.1.1 Commento alle singole disposizioni

Titolo della legge

Il titolo dell'atto normativo in tedesco è stato adeguato perché superato e non più in linea con il nuovo obiettivo della legge, rivolta appunto alle PMI. In italiano il titolo è stato semplificato usando l'abbreviazione PMI.

Art. 1, rubrica e cpv. 1, primo periodo

Nella versione tedesca la *rubrica* subisce un adeguamento redazionale.

Il nuovo *capoverso 1* specifica che per beneficiare dello strumento delle fideiussioni le PMI efficienti e in grado di svilupparsi devono risiedere in Svizzera. Quest'aggiunta recepisce nella legge la prassi vigente, secondo cui le fideiussioni sono concesse solamente a PMI ubicate nel nostro Paese. Il sistema delle fideiussioni continua pertanto a essere rivolto soltanto ad aziende con sede in Svizzera. La precisazione è stata inserita ai fini di una maggiore chiarezza giuridica. In passato, infatti, sono state inoltrate richieste di fideiussioni anche dall'estero.

L'espressione «mutui bancari» è stata sostituita con «crediti bancari» perché la prima non comprende il credito in conto corrente e designa pertanto una sottocategoria della seconda, che invece lo comprende. Spesso le fideiussioni vengono concesse proprio per i crediti in conto corrente. Questa sostituzione è stata effettuata sistematicamente in ogni disposizione della legge.

Art. 2 lett. d

Il presente disegno modifica lievemente il principio di sussidiarietà. In materia di politica economica, i Cantoni hanno la competenza di istituire programmi di finanziamento a favore delle imprese, competenza di cui spesso fanno uso proponendo un ampio ventaglio di offerte di finanziamento per imprese e start-up. In passato è risultato praticamente impossibile monitorare né tanto meno armonizzare tutte le misure di questo tipo adottate dai Cantoni. Nell'ambito del rapporto in adempimento del postulato Derder (13.4237) sulle giovani imprese in forte crescita in Svizzera è stato condotto un sondaggio presso i

Cantoni per rilevare nel modo più completo possibile le offerte cantonali di finanziamento delle imprese. Dai risultati (stato al 1° febbraio 2016) è emerso che 15 Cantoni propongono forme di finanziamento di terzi molto eterogenee. Nove di questi Cantoni¹² prevedono anche strumenti di fideiussione per imprese. La Confederazione non dispone dei mezzi necessari per armonizzare le offerte federali e cantonali, come chiesto dal testo di legge vigente.

Per questi motivi il disegno prevede che il principio di sussidiarietà si basi sul mercato del credito. Nell'ambito della promozione occorrerà quindi provvedere in particolare affinché le fideiussioni per PMI siano offerte a titolo integrativo rispetto a questo mercato. Il premio di rischio che l'organizzazione di fideiussione addebita ogni anno ai contraenti in base all'importo garantito (l'1,25 % a partire dal 2007) contribuisce a contenere gli effetti d'inerzia. Generalmente le PMI ricorrono alle fideiussioni soltanto se non riescono a reperire altre forme di finanziamento. Si tratta, oggi come in futuro, di garantire mediante il premio di rischio che le fideiussioni siano offerte a titolo complementare rispetto al mercato del credito.

Per la Confederazione questo adeguamento non ha ripercussioni né sulle finanze né sul personale.

Art. 3 Beneficiari

Per analogia con la modifica dell'articolo 1 capoverso 1, anche il nuovo articolo 3 specifica che per beneficiare dello strumento delle fideiussioni le PMI efficienti e in grado di svilupparsi debbano risiedere in Svizzera. Quest'aggiunta recepisce nella legge la prassi vigente secondo cui le fideiussioni sono concesse solamente a PMI ubicate nel nostro Paese. Il sistema delle fideiussioni continua pertanto a essere rivolto soltanto ad aziende con sede in Svizzera. La precisazione è stata inserita ai fini di una maggiore chiarezza giuridica. In passato, infatti, sono state inoltrate richieste di fideiussioni anche dall'estero.

Sempre per analogia con l'articolo 1 proponiamo di sostituire l'espressione «mutui» con «crediti» perché la prima non comprende il credito in conto corrente e designa pertanto una sottocategoria della seconda, che invece lo comprende. Spesso le fideiussioni vengono concesse proprio per crediti in conto corrente. Questa sostituzione è stata effettuata sistematicamente in ogni disposizione della legge.

Art. 4 cpv. 1 lett. c

Per le ragioni addotte nel commento all'articolo 1, nel *capoverso 1 lettera c* proponiamo di sostituire il termine «mutuante» con «erogatore del credito». I

¹² BS, GE, GL, JU, SH, TI, UR, VD, VS

mutui bancari non comprendono infatti il credito in conto corrente e sono dunque una sottocategoria dei crediti bancari, che invece lo comprendono. Spesso le fideiussioni vengono concesse proprio per crediti in conto corrente.

Art. 6 Limite della fideiussione e contributo della Confederazione alla copertura delle perdite

Per enfatizzare l'importanza dell'introduzione del limite massimo secondo la mozione Comte, questo limite viene menzionato nella rubrica dell'articolo nonché disciplinato in un capoverso a sé.

Cpv. 1

In adempimento della mozione Comte questa modifica innalza il limite delle fideiussioni a un milione di franchi. L'attuale formulazione viene inoltre precisata sotto il profilo linguistico.

La modifica ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione. Per maggiori informazioni rimandiamo al numero 3.1.1 «Ripercussioni per la Confederazione».

Cpv. 2

Anche in futuro la Confederazione assumerà il 65 per cento delle perdite da fideiussioni ai sensi della presente legge, cioè che non superano l'importo di un milione di franchi. La disposizione non si applica a fideiussioni di importo superiore. Anche in questo caso la formulazione viene precisata sotto il profilo linguistico.

Cpv. 3

La modifica concerne la proposta di abrogazione della LCFide. Per maggiori spiegazioni rimandiamo al numero 2.2.

Art. 7 Spese d'amministrazione

Secondo il disegno l'articolo sarà costituito da due capoversi. Il primo riformula la disposizione vigente, mentre il secondo si riferisce a una delle tre modifiche materiali previste dall'avamprogetto di revisione, vale a dire la minor partecipazione della Confederazione nei casi in cui l'eventuale avanzo netto viene versato ai soci o ai proprietari dell'organizzazione.

Nel *capoverso 1* la modifica recepisce la prassi vigente e non ha ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione. Già oggi essa contribuisce alle spese d'amministrazione indipendentemente da eventuali partecipazioni cantonali o da altre fonti di finanziamento. Oltre al contributo della Confederazione, anche i contributi cantonali svolgono un ruolo importante ai fini del buon funzionamento del sistema delle fideiussioni e del suo radicamento a livello locale. Nel 2016 i contributi cantonali alle organizzazioni di fideiussione ammontavano a 1,4 milioni di franchi. I contributi cantonali alle singole organizzazioni di fideiussione vengono però ripartiti in maniera assai disuguale.

Mentre l'organizzazione della Svizzera occidentale, comprese le sue sedi esterne, viene sostenuta con un milione di franchi, BG Mitte ne riceve 265 000, BG SAFFA circa 92 000 e CF OST-SUD 20 000. Il contributo federale annuo a copertura delle loro spese d'amministrazione è stato quantificato in 3 milioni di franchi nel 2005 dalla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N)¹³ e costituisce da allora parte integrante delle convenzioni sugli aiuti finanziari¹⁴. La ripartizione e il versamento dei contributi alle spese d'amministrazione sono vincolati a un sistema di incentivi provvisto di obiettivi. L'obiettivo è, tra l'altro, incentivare le organizzazioni interessate a perfezionare lo strumento in questione. Per raggiungere i traguardi prestabiliti le organizzazioni di fideiussione devono allocare le loro risorse nel modo più efficiente possibile, il che garantisce un impiego ottimale dei fondi della Confederazione. Fissando obiettivi in funzione delle prestazioni si creano inoltre incentivi all'aumento della produttività.

Senza l'adeguamento proposto, la Confederazione dovrebbe assumersi le spese per la concessione delle fideiussioni nella misura in cui non siano già coperte dal beneficiario della fideiussione (attraverso il premio di rischio) e dai Cantoni e in cui le rimanenti possibilità di finanziamento risultino insufficienti. L'attuazione sistematica dell'attuale regime implicherebbe un monitoraggio dei costi complesso e dispendioso e complicherebbe le attività di prevenzione della Confederazione e delle cooperative di fideiussione. La pura garanzia di copertura delle perdite, prevista dalla legislazione vigente, non sollecita le organizzazioni ad arginare i loro costi né prevede meccanismi d'incentivazione all'utilizzo parsimonioso delle risorse federali. Inoltre se le organizzazioni di fideiussione realizzassero avanzi netti, i contributi alle spese d'amministrazione andrebbero ridotti di conseguenza. Il versamento di contributi alle spese d'amministrazione nell'ordine previsto a suo tempo dalla CET-N non sarebbe dunque più possibile.

Il *capoverso 2* introduce una nuova disposizione secondo cui l'eventuale versamento degli avanzi netti ai soci comporta una riduzione di importo uguale del contributo della Confederazione alle spese d'amministrazione. Questa disposizione mira a garantire che gli aiuti finanziari della Confederazione siano impiegati per coprire l'effettivo fabbisogno di un sistema di fideiussioni efficiente, tale da creare condizioni favorevoli per le PMI. Si intende così evitare un semplice trasferimento di fondi – dalla Confederazione ai soci o proprietari – sotto forma di una ripartizione degli avanzi netti. Dall'entrata in vigore della legge, nel 2007, soltanto una delle quattro cooperative riconosciute effettua questo tipo di ripartizioni. Negli ultimi quattro esercizi (2013–2016) questa cooperativa ha versato ogni anno ai suoi soci circa 45 000 franchi di utile, il che corrisponde a un interesse annuo sulle quote di partecipazione del 2,6 per

¹³ Rapporto della CET-N del 15 novembre 2005 «Esame e potenziamento della fideiussione delle arti e mestieri»; FF 2006 2771.

¹⁴ Convenzioni concernenti gli aiuti finanziari e il controlling, il reporting e il monitoring politici tra il DEFR e le quattro cooperative di fideiussione riconosciute 2016–2019.

cento. Conformemente alle condizioni di riconoscimento (cfr. art. 4), le cooperative di fideiussione non perseguono scopi di lucro.

Art. 8 Finanziamento

Il *capoverso 1* subisce un adeguamento redazionale di tecnica legislativa.

Il tenore del *capoverso 2* è adeguato in base alla nuova struttura dell'articolo 6.

I testi tedesco e italiano del *capoverso 3* corrispondono al diritto vigente; il testo francese subisce un adeguamento redazionale.

Art. 14a Disposizione transitoria della modifica del ...

La disposizione prevede che per i contratti di fideiussione già conclusi all'entrata in vigore del nuovo diritto continuano ad applicarsi le disposizioni del diritto anteriore. Di conseguenza, il nuovo limite di un milione di franchi sarà applicabile soltanto ai nuovi contratti. Con gli stessi beneficiari potranno tuttavia essere conclusi ulteriori contratti secondo il nuovo diritto, a condizione che la somma di copertura complessiva non superi il milione di franchi.

2.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali

2.2.1 Articolo unico

L'unico articolo di questo atto normativo dispone l'abrogazione della legge federale del 25 giugno 1976¹⁵ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali.

2.2.2 Disposizioni transitorie

La prima disposizione transitoria (*cpv. 1*) stabilisce che le operazioni di fideiussione ancora in essere all'atto dell'abrogazione siano proseguite fino a scadenza ordinaria dalle cooperative regionali di fideiussione riconosciute secondo la legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

In virtù del *capoverso 2* la SECO prosegue il versamento dei contributi sui costi d'interesse assegnati fino al 31 dicembre 2016, data in cui è terminata l'attività ordinaria della Centrale di fideiussione.

La terza disposizione transitoria (*cpv. 3*) sancisce che la Confederazione assume le spese d'amministrazione delle cooperative regionali di fideiussione

¹⁵ RS 901.2

secondo le disposizioni dalla LCFide, purché risultino dall'esecuzione di tale legge.

La quarta disposizione transitoria (*cpv. 4*), infine, garantisce che la Confederazione copre le perdite da fideiussioni secondo le disposizioni della LCFide, purché risultino dall'esecuzione di tale legge.

3 Ripercussioni

3.1 Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il sistema di fideiussioni per PMI genera costi correnti a carico della Confederazione sotto forma di contributi alle spese d'amministrazione, perdite al netto dei recuperi su perdite precedenti e costi-opportunità (mancati ricavi da interessi) risultanti dai mutui di grado posteriore. Inoltre, nel caso di un suo eventuale impegno, la Confederazione risponde della sua quota di fideiussioni in corso.

Nell'ambito del rapporto del Consiglio federale del 20 novembre 2013¹⁶ sul sistema di fideiussioni per PMI era già stata considerata l'ipotesi di un aumento del limite delle fideiussioni. Allora si temeva che questa misura potesse comportare un notevole aumento dell'impegno finanziario della Confederazione. Il rapporto raccomandava inoltre di valutare le ripercussioni di un tale aumento sul capitale proprio e sulla liquidità delle cooperative di fideiussione. Gli esperti dell'Istituto svizzero per le PMI dell'Università di San Gallo hanno calcolato che le fideiussioni di maggior entità comportano rischi più esigui sia per le cooperative sia per la Confederazione e che, di conseguenza, anche la quota delle perdite lorde risulterebbe inferiore (rapporto tra perdite su fideiussioni accusate in un anno e volume totale delle fideiussioni). In Svizzera la probabilità di subire perdite su fideiussioni di importo massimo (500 000 franchi) sembra attestarsi al di sotto della media. Mentre dal 2007 le fideiussioni di importo massimo sono l'11 per cento di tutte quelle concesse – ancora in corso o già saldate – alle fideiussioni di importo massimo corrisponde soltanto il 4,5 per cento delle perdite. Questa netta differenza conferma che le fideiussioni d'importo più elevato comportano rischi di credito minori per le cooperative di fideiussione e per la Confederazione. Non tutte le organizzazioni sono però convinte che il rischio di perdita sarebbe inferiore alla media anche per importi da 500 000 a un milione di franchi. Anche se il rischio di credito è presumibilmente inferiore, le organizzazioni mettono talvolta in preventivo

¹⁶ «Il sistema di fideiussioni per PMI», rapporto del Consiglio federale del 20 novembre 2013. Il rapporto può essere consultato nel sito Internet della SECO all'indirizzo www.seco.admin.ch > Promozione della piazza economica > Politica per PMI > Fideiussioni per PMI > Rapporti.

quote di perdita maggiori. Questo perché le imprese industriali medio-grandi non possono praticamente mai offrire fidejussioni personali a garanzia delle eventuali perdite.

È difficile stimare con precisione quali saranno le ripercussioni finanziarie per la Confederazione, perché la crescita del volume delle fidejussioni dovuta all'aumento del limite massimo è difficilmente quantificabile. La SECO prevede che a medio termine sarà necessario uno stanziamento annuo supplementare dell'ordine di 2–3 milioni di franchi a copertura delle perdite su fidejussioni. Con il nuovo limite massimo, il sistema di fidejussioni per PMI richiederà presumibilmente per il periodo di legislatura 2020–2023 un importo supplementare di circa 10 milioni di franchi. Ciò comporterebbe un aumento del credito nel piano finanziario e un incremento degli impegni eventuali della Confederazione.

in mio. di fr.	2012	2013	2014	2015	2016	PF 2020	PF 2021	PF 2022	PF 2023
Portafoglio fidejussioni	218.2	227.0	238.2	244.5	254.6				
Portafoglio fidejussioni senza innalzamento del limite (stima)						286.6	294.6	302.6	310.6
Portafoglio fidejussioni con innalzamento del limite (stima)						301.6	324.6	347.6	370.6
Spese per costi d'amministrazione	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Spese a copertura di perdite da fidejussioni	4.6	3.7	3.5	3.2	4.3				
Spese a copertura di perdite da fidejussioni con innalzamento del limite (stima)						6.6	7.1	7.6	8.2
Totale spese secondo consuntivo / piano finanziario*	7.6	6.7	6.5	6.2	7.3	7.8	7.8	7.8	7.8
Spese previste in caso di innalzamento del limite						9.6	10.1	10.6	11.2
Differenza rispetto al piano finanziario*						1.8	2.4	2.8	3.4

stato al 28 marzo 2016

Ipotesi di calcolo

La crescita prevista senza innalzamento del limite si attesta a 8 milioni di franchi all'anno. La crescita media nella legislatura 2012-2015 è stata di 8.4 milioni di franchi all'anno. La crescita prevista in caso di innalzamento del limite è di 23 milioni di franchi all'anno. Agli 8 milioni annui si aggiungono 5 milioni da nuove fidejussioni di clienti già esistenti e 10 da fidejussioni di nuovi clienti.

Dal 2010 la quota media delle perdite lorde è dell'1,8%, mentre il valore massimo è stato raggiunto nel 2011 con il 2,2%. Nel PF 2020-2023 la quota delle perdite lorde è stata stimata al 2,2%.

Negli ultimi anni le attività di vigilanza della SECO sono state potenziate, per cui sarebbero sufficienti anche nell'eventualità di un aumento del limite massimo. Il presente disegno pertanto non ha ripercussioni sul personale della Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni

Per i Cantoni la revisione parziale della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fidejussioni alle piccole e medie imprese non ha ripercussioni dirette né sulle finanze né sul personale.

Per i Cantoni che offrono modalità di sostegno per PMI analoghe alle fidejussioni della Confederazione potrebbe eventualmente verificarsi un calo della domanda, risultante da una maggiore richiesta dello strumento federale da parte dei loro clienti. Ciò avverrebbe se i loro strumenti di fidejussione dovessero rivelarsi meno attrattivi di quello della Confederazione. Per i Cantoni interessati potrebbe trattarsi di un moderato sgravio finanziario.

3.1.3 Ripercussioni per l'economia

Il sistema delle fideiussioni consente alle PMI di ottenere crediti bancari che altrimenti non otterrebbero. È pertanto uno strumento utile per imprenditori che intendono costituire una *start-up*, disciplinare la successione o ingrandire la propria azienda. Il previsto aumento del limite massimo può favorire soprattutto il finanziamento di un'eventuale cessione o successione di una PMI. Lo stesso vale per gli investimenti finalizzati a mantenere o creare posti di lavoro nelle regioni.

In quanto prodotto di nicchia sul mercato creditizio, il sistema delle fideiussioni per PMI può essere considerato da due punti di vista diversi, ma interdipendenti: come sistema di promozione con incidenza sulla politica regionale e come strumento per compensare eventuali inefficienze di mercato.

Questo strumento di finanziamento produce effetti d'inerzia complessivamente bassi. Il premio di rischio che il beneficiario deve versare – pari all'1,25 per cento della somma coperta da fideiussione – garantisce che le PMI usino questo strumento soltanto in mancanza di alternative.

Gli effetti di spiazzamento (*crowding out*), invece, sono presumibilmente grandi, dato che le PMI beneficiarie vendono i loro prodotti e servizi soprattutto in Svizzera. Perciò, anche senza le aziende beneficiarie di fideiussioni, a lungo termine e a livello nazionale i corrispondenti posti di lavoro verrebbero probabilmente mantenuti, anche se non necessariamente nelle PMI e nelle regioni interessate. Visto l'elevato effetto di spiazzamento e il modesto volume delle fideiussioni rispetto all'intero mercato creditizio per PMI, stimato a circa 400 miliardi di franchi, non è stato effettuato alcun rilevamento empirico in merito alle ripercussioni economiche risultanti da un aumento del limite massimo delle fideiussioni.

3.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali

3.2.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con l'abrogazione della LCFide viene eliminato un doppione all'interno del sistema delle fideiussioni statali, il che permetterà di concentrare le risorse unicamente sul sistema di fideiussioni per PMI.

La soppressione del suddetto doppione consente di risparmiare risorse, ma non nell'Amministrazione federale, bensì presso la Centrale di fideiussione nell'ambito della sua liquidazione. Per la Confederazione, l'assunzione delle operazioni non ancora concluse concernenti i contributi sui costi d'interesse costituisce un onere supplementare. La SECO deve effettuare i versamenti semestrali dei contributi sui costi d'interesse restanti (almeno 100 pagamenti in cinque anni) utilizzando le sue attuali risorse di personale e mantenendo le

conoscenze specifiche necessarie fino a estinzione dei rimanenti impegni contrattuali. Esauriti questi impegni si libererà a medio termine presso la SECO un posto di lavoro al 10 per cento.

Il credito iscritto a bilancio, già nettamente in calo (preventivo 2018: 690 000 franchi) continuerà a diminuire fino ad estinguersi completamente, tra circa 10–12 anni, quando tutti gli impegni di fideiussione saranno scaduti e i contributi sui costi d'interesse saranno stati erogati. In sede di preventivazione hanno un'incidenza particolare soprattutto le perdite su fideiussioni, perché praticamente imprevedibili. Nell'allestire i bilanci, la SECO si basa su valori empirici pluriennali.

3.2.2 Ripercussioni per i Cantoni

Per i Cantoni l'abrogazione della LCFide non ha ripercussioni né sulle finanze né sul personale.

3.2.3 Ripercussioni per le regioni montane e le altre aree rurali

Negli ultimi anni la LCFide ha perso completamente l'importanza che aveva inizialmente come strumento di promozione della politica regionale. La sua abrogazione non comporterà svantaggi rilevanti per le imprese delle regioni montane e delle altre aree rurali.

3.2.4 Ripercussioni per il sistema di fideiussioni

Le fideiussioni per PMI sono un sistema di promozione alternativo che a condizioni di fideiussione almeno equivalenti copre interamente il campo d'applicazione della LCFide. L'innalzamento del limite massimo permette di offrire condizioni ancora migliori. La LCFide può dunque essere abrogata senza che il sistema di fideiussioni ne risenta in alcun modo.

Non sarà più possibile accordare nuovi contributi sui costi d'interesse. Si tratta comunque di un aiuto finanziario poco utilizzato, soprattutto perché gli sgravi finanziari sono lievi, specialmente con gli attuali tassi d'interesse. Nel complesso, quindi, l'abbandono dei contributi sui costi d'interesse ha una rilevanza del tutto marginale.

4 Rapporto con il programma di legislatura

4.1 Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁷ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016¹⁸ sul programma di legislatura 2015–2019.

Con l’approvazione della mozione Comte da parte del Parlamento, il 17 marzo 2016, il Consiglio federale è stato incaricato di presentare il presente disegno.

4.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d’interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016¹⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²⁰ sul programma di legislatura 2015–2019.

Il disegno di abrogazione viene presentato in risposta alla decisione di liquidare la Centrale di fideiussione in tempi brevi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

5.1.1 Costituzionalità

Le modifiche degli atti normativi in questione si basano – come gli atti normativi stessi – sull’articolo 103 della Costituzione federale²¹, che conferisce a Confederazione e Cantoni la competenza di emanare prescrizioni sulla politica strutturale.

5.1.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto non influisce sulla compatibilità del sistema di fideiussioni per PMI con gli impegni internazionali della Svizzera.

¹⁷ FF 2016 909

¹⁸ FF 2016 4605

¹⁹ FF 2016 909

²⁰ FF 2016 4605

²¹ RS 101

Accordo OMC

Il sistema di fideiussioni è una sovvenzione specifica e, in quanto tale, rientra nel campo d'applicazione dell'Accordo del 15 aprile 1994²² che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), in particolare del suo Allegato 1A.13 (Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative). Poiché gli aiuti finanziari sono di modesta entità e non provocano effetti pregiudizievoli per gli interessi di altri Membri dell'OMC ai sensi degli articoli 5 e 6 del suddetto accordo, non si tratta di «sovvenzioni passibili di azione legale». Questo sistema di fideiussioni, comunque, viene menzionato ogni volta nel Rapporto del Segretariato OMC²³.

Impegni nei confronti dell'Unione europea

Il sistema di fideiussioni è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera nei confronti dell'Unione europea (UE), in particolare con l'articolo 23 capoverso 1 comma iii dell'Accordo del 22 luglio 1972²⁴ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio del 1972). Secondo questo articolo è incompatibile con il buon funzionamento dell'accordo «ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni». Questa disposizione mira a impedire che le agevolazioni economiche procurino vantaggi concorrenziali a determinate imprese, mettendole nelle condizioni di aumentare le loro esportazioni. Poiché gli aiuti finanziari derivanti dagli impegni di fideiussione sono modesti, si può verosimilmente escludere che possano falsare o minacciare di falsare la concorrenza. Anche gli Stati membri dell'UE, del resto, adottano simili sistemi di sostegno alle PMI. La compatibilità con l'accordo di libero scambio del 1972 rimane pertanto garantita.

Rapporto con il diritto europeo

Il sistema di fideiussioni per PMI è compatibile con il diritto europeo in materia di aiuti pubblici. In quasi tutti gli Stati membri dell'UE esistono inoltre strumenti analoghi con limiti di fideiussione più elevati. Nei Paesi limitrofi, ad esempio, questo limite supera sempre il milione di franchi (in Germania è di 1,25 milioni di euro, in Austria di 1,2 milioni di euro, in Francia di 1,5 milioni di euro e in Italia di 2 milioni di euro).

5.1.3 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, le disposizioni concernenti i sussidi, nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie che comportano nuove spese uniche superiori ai 20 milioni di franchi, o nuove spese ricorrenti superiori ai 2 milioni di franchi, devono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

²² RS 0.632.20

²³ OMC (2013): Examen des politiques commerciales: Suisse et Liechtenstein, 19 marzo 2013.

²⁴ RS 0.632.401

Il presente progetto va subordinato al freno alle spese perché prevede, nell'articolo 6, di ampliare le disposizioni vigenti in materia di sussidi.

5.1.4 Conformità alla legge sui sussidi

Con le modifiche legislative proposte, le attuali sovvenzioni a favore delle organizzazioni che concedono fidejussioni alle PMI continueranno a essere accordate, seppur con qualche adeguamento. I principi sanciti della legge del 5 ottobre 1990²⁵ sui sussidi sono rispettati.

Importanza degli aiuti finanziari per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

I sussidi in questione mirano ad agevolare l'ottenimento di crediti bancari da parte di PMI efficienti e in grado di svilupparsi. A questo scopo la Confederazione versa aiuti finanziari a cooperative di fideiussione riconosciute tenendo conto della sua politica strutturale, basata sull'articolo 103 della Costituzione federale.

Gli aiuti versati dalla Confederazione consistono in contributi a copertura delle spese d'amministrazione e delle perdite da fidejussioni al netto dei recuperi su perdite precedenti nonché in costi-opportunità (mancati ricavi da interessi) dei mutui di grado posteriore.

Secondo il rapporto del Consiglio federale del 20 novembre 2013, il sistema delle fidejussioni sostiene le PMI consentendo loro di ottenere crediti bancari che altrimenti non otterrebbero. In questo modo assicura la costituzione di imprese e la regolamentazione delle successioni e permette alle PMI di ingrandirsi. Si tratta innanzitutto di uno strumento di promozione delle PMI con un forte radicamento nelle aree rurali. Alla fine del 2011 le imprese sostenute mediante fidejussioni offrivano complessivamente 22 179 posti di lavoro e occupavano 1774 apprendisti, contribuendo così anche al buon funzionamento della formazione professionale. Il tasso di fallimenti delle imprese beneficiarie è appena superiore al tasso di fallimenti di tutte le PMI di dimensioni corrispondenti. Nel suddetto rapporto il Consiglio federale constata che il sistema si è sviluppato positivamente e che si fonda su solide basi.

Gestione materiale e finanziaria degli aiuti finanziari

La gestione ad opera del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) avviene oggi attraverso le decisioni di riconoscimento, in cui sono stabilite a grandi linee le condizioni essenziali che le cooperative di fideiussione devono soddisfare. Il riconoscimento da parte della Confederazione di un'organizzazione come cooperativa di fideiussione per PMI, è una condizione per il diritto agli aiuti finanziari.

Inoltre, con le quattro cooperative di fideiussione riconosciute il DEFR stipula convenzioni sugli aiuti finanziari secondo l'articolo 10 dell'ordinanza del

²⁵ RS 616.1

12 giugno 2015²⁶ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Queste convenzioni sono uno strumento di regolamentazione fondamentale. Gli obiettivi di promozione fissati a scadenza quadriennale e il sistema di gestione delle informazioni sono strumenti federali per la gestione strategica dell'attività delle cooperative. Le convenzioni sugli aiuti finanziari disciplinano in particolare:

- a) il tipo, l'entità e l'indennizzo delle prestazioni che devono essere fornite dall'organizzazione;
- b) gli obiettivi misurabili per l'evoluzione del volume delle fideiussioni, delle nuove fideiussioni e delle quote di perdite;
- c) il metodo e le aliquote per il calcolo dei contributi alle spese d'amministrazione;
- d) le modalità di versamento e le direttive concernenti i rapporti periodici, i controlli di qualità, la stesura del preventivo e la contabilità;
- e) la procedura in caso di controversie;
- f) le misure che le organizzazioni devono prendere secondo l'articolo 8 capoverso 2 della legge per limitare il volume delle fideiussioni.

La Corporate Governance delle cooperative di fideiussione si basa sostanzialmente sullo *swiss code of best practice for corporate governance*. Le convenzioni sugli aiuti finanziari stabiliscono che le cooperative di fideiussione provvedano sistematicamente alla separazione dei poteri al loro interno e che i membri dell'amministrazione siano ampiamente indipendenti nei confronti dell'organizzazione, del creditore e dei beneficiari. Di conseguenza, gli statuti o i regolamenti interni delle organizzazioni di fideiussione contemplano norme di ricasazione.

La gestione operativa e l'esecuzione incombono al settore Politica a favore delle PMI della Direzione per la promozione della piazza economica in seno alla SECO. Dato che le cooperative di fideiussione sono organizzazioni private esterne con personalità giuridica alle quali la Confederazione versa sovvenzioni ma a cui non partecipa in alcun modo, la SECO riveste ruoli diversi, vale a dire:

- gestisce la supervisione strategica (pianificazione annuale, svolgimento del colloquio di supervisione e, se necessario, perfezionamento degli obiettivi strategici);
- svolge il monitoraggio e organizza lo scambio di informazioni informale in modo adeguato;
- riconosce, segue e, se necessario, attua le misure di vigilanza necessarie;

²⁶ RS 951.251

- riconosce tempestivamente le questioni strategiche rilevanti e, se necessario, formula proposte di cambiamento.

Il settore Politica a favore delle PMI e le cooperative di fideiussione intrattengono rapporti di cooperazione adeguati e regolari. Per colmare il reciproco fabbisogno di informazioni, svolgono periodicamente colloqui di monitoraggio. Il servizio di revisione interna della SECO, inoltre, ha il compito di sorvegliare le autorità di vigilanza all'interno della SECO.

La SECO o il Controllo federale delle finanze possono sottoporre a valutazioni periodiche (verifiche dell'efficacia) e/o audit (revisioni) sia le cooperative riconosciute sia il sistema delle fideiussioni stesso. L'ultima valutazione approfondita è stata svolta nel 2013²⁷.

Procedura per la concessione di aiuti finanziari

Il riconoscimento federale come organizzazione di fideiussione per PMI è una condizione per il diritto agli aiuti finanziari. La procedura di riconoscimento è disciplinata nella prima sezione dell'ordinanza. Il DEFR è responsabile del trattamento e dell'approvazione delle domande di aiuti finanziari. Secondo l'articolo 2 dell'ordinanza «il DEFR riconosce tante organizzazioni quante sono necessarie alla promozione efficace e finanziariamente conveniente della fideiussione alle piccole e medie imprese».

5.2 Legge federale sulla concessione di fideiussioni e contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali

5.2.1 Costituzionalità

Le modifiche degli atti normativi in questione si basano – come gli atti normativi stessi – sull'articolo 103 della Costituzione federale, che conferisce a Confederazione e Cantoni la competenza di emanare prescrizioni sulla politica strutturale.

5.2.2 Abrogazione dell'ordinanza corrispondente

Al termine di tutte le operazioni di fideiussione e di tutti i versamenti dei contributi sui costi d'interesse, sarà avviata una procedura di abrogazione dell'ordinanza del 22 dicembre 1976 sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi d'interesse nelle regioni montane.

²⁷ Il rapporto può essere consultato nel sito Internet della SECO all'indirizzo www.seco.admin.ch > Promozione della piazza economica > Politica per PMI > Fideiussioni per PMI > Rapporti.