



Berna, 29 novembre 2023

Crediti garantiti da una fideiussione solidale COVID-19

Rapporto intermedio

Indice

Elenco delle illustrazioni	3
Elenco delle tabelle	5
1 Compendio	6
2 Mandato e situazione iniziale	9
2.1 Mandato	9
2.2 Scoppio della pandemia di COVID-19 in Svizzera	9
2.3 Misure del Consiglio federale per attenuare le conseguenze economiche	10
2.3.1 Genesi del programma di fideiussioni solidali COVID-19	10
2.3.2 Ulteriori provvedimenti	12
3 Descrizione del sistema di fideiussioni solidali COVID-19	13
3.1 Le tre fasi del sistema di fideiussioni solidali COVID-19	13
3.2 Attori del sistema di fideiussioni solidali COVID-19	16
3.3 Crediti COVID-19 concessi (fase 1: richiesta e concessione del credito)	19
3.3.1 Organizzazioni che concedono fideiussioni (fase 1)	20
3.3.2 Banche (fase 1)	21
3.3.3 Dimensioni delle imprese (fase 1)	21
3.3.4 Forme giuridiche (fase 1)	23
3.3.5 Situazione finanziaria delle imprese (fase 1)	24
3.3.6 Branche d'attività economica (fase 1)	24
3.3.7 Cantoni (fase 1)	27
3.4 Crediti COVID-19 in essere, rimborsati e con fideiussioni onorate (fase 2)	29
3.4.1 Crediti COVID-19 parzialmente rimborsati	30
3.4.2 Motivi per le fideiussioni onorate e relativa evoluzione	30
3.4.3 Dimensioni delle imprese (fasi 2 e 3)	33
3.4.4 Forme giuridiche (fasi 2 e 3)	34
3.4.5 Branche d'attività economica (fasi 2 e 3)	36
3.4.6 Cantoni (fasi 2 e 3)	39
3.4.7 Banche (fasi 2 e 3)	40
3.5 Gestione dei crediti e perdite (fase 3)	42
3.6 Adeguamento dei tassi d'interesse	43
4 Lotta contro gli abusi	45
4.1 Descrizione del piano di controllo per contrastare gli abusi	45
4.2 Indicazioni sui casi di abuso	47
4.2.1 Casi di abuso di natura penale per Cantone	49
4.2.2 Casi di abuso di natura penale per branca di attività economica	50
5 Programmi di crediti garantiti realizzati nei Paesi limitrofi	51
5.1 Ruolo e coinvolgimento dell'OCSE	51
5.2 Quadro giuridico dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato	52
5.3 Excursus sui programmi di crediti garantiti adottati dai Paesi limitrofi	53
5.3.1 Germania	53
5.3.2 Austria	55
5.3.3 Francia	58
5.3.4 Italia	59

5.3.5	Confronto tra il programma svizzero di crediti COVID-19 ed i programmi di fideiussione dei Paesi limitrofi	64
6	Analisi dei crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale sulla base del modello di efficacia	65
6.1	Metodologia e base dei dati	65
6.2	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione (<i>input</i>)	66
6.2.1	Ripercussioni finanziarie delle fideiussioni onorate e degli accantonamenti	67
6.2.2	Ripercussioni finanziarie delle perdite da fideiussioni	68
6.2.3	Spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni	68
6.2.4	Spese per il personale della Confederazione	71
6.2.5	Panoramica delle ripercussioni finanziarie per la Confederazione	72
6.3	Risultato concreto (<i>output</i>)	73
6.4	Effetto indotto a livello di gruppo target (<i>outcome</i>)	73
6.5	Impatto sociale (<i>impact</i>)	79
6.6	Conclusione	80
7	Dati empirici del sistema di fideiussioni solidali COVID-19	81
7.1	Fattori di successo	81
7.2	Sfide e insegnamenti	83
8	Bibliografia	85
9	Allegato	95
9.1	Elenco delle abbreviazioni	95
9.2	Informazioni su ulteriori provvedimenti	95
9.3	Tabelle sui prestiti Covid-19 concessi	99
9.4	Tabelle sui casi di abuso	102
9.5	Tabella di confronto tra il programma svizzero di crediti COVID-19 e i programmi di crediti garantiti realizzati nei Paesi limitrofi	106

Elenco delle illustrazioni

Figura 1:	Cronologia del sistema di fideiussioni solidali COVID-19 nel 2020	12
Figura 2:	Le tre fasi delle fideiussioni solidali COVID-19	13
Figura 3:	Procedura di richiesta di un credito COVID-19 e di un credito COVID-19 Plus	14
Figura 4:	Attori coinvolti nel sistema di fideiussioni solidali COVID-19	16
Figura 5:	Totale dei contratti di credito COVID-19 cumulati (26 marzo 2020-31 luglio 2020)	19
Figura 6:	Numero di crediti garantiti per organizzazione di fideiussione	20
Figura 7:	Volume di crediti garantito per organizzazione che concede fideiussioni (in mio. CHF)	21
Figura 8:	Quota delle imprese con credito COVID-19 per classe dimensionale dell'impresa	22
Figura 9:	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso	22
Figura 10:	Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno di una forma giuridica	23
Figura 11:	Quota del volume di crediti per forma giuridica sul volume di crediti totale concesso	24
Figura 12:	Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno della branca economica	25
Figura 13:	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso per branca economica	26
Figura 14:	Mutuatari COVID-19 nei settori direttamente interessati dalle chiusure	27
Figura 15:	Quota di imprese con crediti COVID-19 nel Cantone	28
Figura 16:	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso per Cantone	29
Figura 17:	Numero e quota di fideiussioni onorate per motivo dell'escussione	31

Figura 18: Volume di crediti onorato (in migliaia di CHF) e relativa quota per motivo dell'escussione .	31
Figura 19: Numero di crediti COVID-19 con fideiussioni onorate (gennaio 2021-giugno 2023).....	32
Figura 20: Volume di crediti COVID-19 con fideiussioni onorate (gennaio 2021-giugno 2023)	32
Figura 21: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per dimensione dell'impresa.....	33
Figura 22: Quota delle classi dimensionali delle imprese sul volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato (in mia. CHF)	34
Figura 23: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per forma giuridica.....	35
Figura 24: Quota delle forme giuridiche sul volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato (in mia. CHF).....	35
Figura 25: Volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per branca economica	36
Figura 26: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per branca	37
Figura 27: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato delle branche direttamente interessate dalle chiusure	38
Figura 28: Quota delle branche interessate dalle chiusure sul volume totale (in mio. CHF)	39
Figura 29: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per Cantone.....	40
Figura 30: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per categoria di banche.....	41
Figura 31: Quota delle banche sul volume complessivo (in mia. CHF)	41
Figura 32: Numero di crediti COVID-19 integralmente rimborsati per mese (gennaio 2021-giugno 2023)	44
Figura 33: Volume (in CHF) dei crediti COVID-19 integralmente rimborsati per mese (gennaio 2021–giugno 2023)	44
Figura 34: Attori coinvolti nella lotta agli abusi	46
Figura 35: Statistica dei casi di sospetto abuso (stato: metà giugno 2023).....	48
Figura 36: Percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale in imprese con crediti COVID-19 per Cantone	50
Figura 37: Percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale in imprese con crediti COVID-19 per branca	51
Figura 38: Percentuale del volume dei crediti erogati rispetto al PIL 2020.....	64
Figura 39: Percentuale delle imprese che beneficiano di un credito nel 2020	65
Figura 40: Modello di efficacia semplificato	66
Figura 41: Numero di aperture di fallimenti secondo la LEF (insolvenza) (2008-2022).....	74
Figura 42: Confronto tra i tassi di fallimento pre e post-crisi.....	74
Figura 43: PIL reale, tasso di variazione annuo in per cento.....	75
Figura 44: Correlazione tra crediti COVID-19 e fallimenti in vari Cantoni.....	76
Figura 45: Correlazione tra crediti COVID-19 e fallimenti in varie branche economiche.....	77
Figura 46: Tasso di disoccupazione (%) in Svizzera (gennaio 2018-aprile 2023).....	78

Elenco delle tabelle

Tabella 1: Situazione dei crediti COVID-19 (stato: metà giugno 2023)	7
Tabella 2: Situazione della gestione dei crediti a metà giugno 2023	8
Tabella 3: Panoramica dello stato dei crediti COVID-19 (stato: metà giugno 2023)	30
Tabella 4: Gestione dei crediti cessata e in corso.....	42
Tabella 5: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Germania.....	55
Tabella 6: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Austria	57
Tabella 7: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Francia	59
Tabella 8: Tassi d'interesse applicabili ai crediti assistiti da garanzia SACE	62
Tabella 9: Numero e volumi dei crediti garantiti erogati in Italia	63
Tabella 10: Riepilogo della gestione dei crediti per fideiussione onorata (stato: metà giugno 2023)....	67
Tabella 11: Spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione per anno (stato: luglio 2023) ...	69
Tabella 12: Spese delle organizzazioni che concedono fideiussioni per il ricorso a terzi, in CHF (stato: luglio 2023).....	71
Tabella 13: Fabbisogno di posti di lavoro supplementari alla SECO per crediti COVID-19 e fideiussioni per le start-up	72
Tabella 14: Input programma di fideiussioni solidali COVID-19 in mio. CHF (stato: luglio 2023).....	73
Tabella 15: Crediti COVID-19 concessi per gruppo bancario	99
Tabella 16: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per dimensione.....	99
Tabella 17: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per forma giuridica.....	100
Tabella 18: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per branca economica.....	100
Tabella 19: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per Cantone di sede.....	101
Tabella 20: Categorie di abusi (stato: metà giugno 2023)	102
Tabella 21: Casi conclusi con denuncia in base alla categoria di abuso (stato: metà giugno 2023)...	103
Tabella 22: Panoramica dei (potenziali) casi di abuso di natura penale per Cantone (stato: metà giugno 2023)	104
Tabella 23: Panoramica dei (potenziali) casi di abuso di natura penale per branca economica (stato: metà giugno 2023)	105
Tabella 24: Confronto tra Paesi delle caratteristiche dei crediti garantiti.....	106

1 Compendio

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato la pandemia di COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale. A tutela della popolazione, il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato la «situazione straordinaria» (massimo livello di pericolo) ai sensi della legge sulle epidemie (LEp)¹. È stata quindi imposta la chiusura immediata di negozi e servizi non essenziali, il che ha avuto conseguenze rapide e dirette sulle entrate correnti di numerose imprese.

Per mitigare le conseguenze economiche della pandemia di COVID-19 il Consiglio federale ha quindi predisposto un ampio pacchetto di misure nell'ambito del quale ha adottato, il 25 marzo 2020, l'ordinanza di necessità concernente la concessione di crediti e fidejussioni solidali in seguito al coronavirus (ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19; OFis-COVID-19²). Le imprese colpite dalla pandemia di COVID-19 hanno potuto così richiedere crediti COVID-19 tra il 26 marzo e il 31 luglio 2020 per assicurare il loro fabbisogno di liquidità e coprire le spese fisse correnti, per esempio la locazione o le assicurazioni, nonostante le perdite sulla cifra d'affari dovute alle chiusure imposte. Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 ha costituito il maggior sostegno alla liquidità delle imprese nella storia svizzera in termini di fondi messi a disposizione e per il numero elevato di imprese che vi hanno fatto ricorso.

Le imprese potevano richiedere alle banche aderenti al programma un credito non superiore al 10 per cento della cifra d'affari realizzata e fino a 500 000 franchi. Questo importo è garantito al 100 per cento da una delle quattro organizzazioni che concedono fidejussioni riconosciute dalla Confederazione. Per le imprese con una cifra d'affari annua superiore a 5 milioni di franchi era prevista la possibilità di richiedere, in aggiunta al credito COVID-19 fino a 500 000 franchi, anche un credito per ulteriori 19,5 milioni di franchi. Questi cosiddetti crediti COVID-19 Plus sono garantiti fino all'85 per cento dalle organizzazioni che concedono fidejussioni e per il restante 15 per cento rispondono le banche che si assumono il rischio di insolvenza. Circa il 23 per cento delle imprese in Svizzera, che occupano il 33,5 per cento di tutti gli impiegati³ - quindi una parte considerevole del tessuto economico svizzero - ha ottenuto un credito COVID-19. Nel complesso sono stati erogati 137 870 crediti COVID-19 per un ammontare complessivo di 17 miliardi di franchi. Tra questi si annoverano 1133 crediti COVID-19 Plus per un volume di poco superiore a 3 miliardi di franchi.

Vi hanno attinto in particolare micro e piccole imprese e le forme giuridiche delle Sagl e delle SA. La metà circa dei mutuatari opera nei settori «commercio all'ingrosso e al dettaglio; manutenzione e riparazione di veicoli», «servizi di alloggio e ristorazione», «costruzioni», «attività professionali, scientifiche e tecniche⁴» e «attività manifatturiere». Il Cantone di Zurigo ha registrato il numero di crediti di gran lunga maggiore e, nel contempo, il volume più elevato di crediti ma, in termini di numero di imprese per Cantone che ha richiesto un credito COVID-19, il Ticino si colloca al primo posto (un'impresa su tre).

Le banche hanno sottoposto le richieste di un credito COVID-19 Plus alle verifiche consuete per il settore, mentre per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi si è rinunciato a un esame completo di ogni impresa nel processo di richiesta. Le banche che hanno concesso i crediti hanno potuto limitarsi a un'autodichiarazione unilaterale del mutuatario e a un esame basilare per consentire un accesso alla liquidità in tempi rapidi e senza burocrazia. La scelta della procedura mediante l'autodichiarazione ha inevitabilmente comportato casi di abuso. Sulla base dell'OFis-COVID-19 la Confederazione ha varato un piano anti-abusi nel quale ha previsto ampie attività di controllo per contrastare gli abusi e arginare così i rischi finanziari. Se a metà giugno 2023 tutti i procedimenti penali in corso e gli accertamenti giuridici si fossero conclusi con una condanna, sarebbe stato richiesto o utilizzato abusivamente circa il 5,5 per cento dei crediti COVID-19 erogati. Tuttavia, molti dei potenziali casi di abuso non hanno potuto essere confermati dopo gli accertamenti giuridici o il procedimento penale, pertanto questa percentuale costituisce un tetto massimo ed è lecito presumere una quota inferiore di verdetti di colpevolezza.

¹ RS 818.101

² RS 951.261

³ Gli equivalenti a tempo pieno (ETP) dichiarati dai mutuatari sono stati messi in relazione al numero di dipendenti (in ETP) indicato dall'Ufficio federale di Statistica (UST) alla fine del 2019.

⁴ Tra questi si annoverano: attività legali et contabilità, attività degli studi di architettura et d'ingegneria, pubblicità et ricerche di mercato etc.

Fino a metà giugno 2023 è stato constatato un abuso per il 3,8 per cento di tutte le imprese beneficiarie di un credito. Hanno portato a un verdetto di colpevolezza 416 casi, ossia lo 0,3 per cento di tutti i crediti COVID-19 erogati. Alla stessa data il numero di abusi effettivi risultava inferiore alle attese. In considerazione della notevole portata del programma, dell'elevato potenziale di abuso e del controllo sistematico di ogni singolo credito, la propensione all'abuso rilevata finora può essere classificata come relativamente bassa.

Diversi fattori hanno consentito una concessione rapida ed efficace di fidejussioni o crediti nell'ambito del sistema di fidejussioni solidali COVID-19. Tra questi si annoverano la fattiva collaborazione di tutti gli attori coinvolti, la procedura snella di erogazione dei crediti mediante l'autodichiarazione, l'istituzione del programma di fidejussioni solidali COVID-19 all'interno delle strutture già in essere del sistema svizzero delle fidejussioni, gli esistenti ambienti digitali della Confederazione (la piattaforma EasyGov.swiss) e delle organizzazioni di fideiussione, la partecipazione e il notevole impegno delle banche finanziatrici e delle organizzazioni che concedono fidejussioni, ma anche l'ampio sostegno politico di cui ha goduto il programma. Nell'ambito del programma di fidejussioni solidali COVID-19 hanno dovuto essere affrontate alcune sfide operative, tra cui il rapido coordinamento degli attori coinvolti, i tempi stretti e le incertezze relative al processo decisionale, l'elaborazione e l'interpretazione delle basi legali, il conferimento del mandato a terzi e la garanzia della protezione dei dati e della cibernsicurezza.

Nel raffronto internazionale la Svizzera ha optato per una durata maggiore dei crediti rispetto ai Paesi limitrofi Austria, Francia e Germania, fatta eccezione per l'Italia. In merito alla quota della garanzia statale si constata che anche i Paesi limitrofi hanno scelto di commisurarla all'ammontare del credito. Per quanto riguarda i tassi d'interesse, Austria, Francia e Italia hanno optato per tassi progressivi, la Germania per tassi fissi. La Svizzera ha deciso per una versione ibrida, ossia i tassi d'interesse sono fissi, ma possono essere modificati nel corso della durata dei crediti su decisione del Consiglio federale. L'importo massimo erogato varia notevolmente tra i diversi programmi di finanziamento dei Paesi limitrofi della Svizzera. In riferimento alla quota del volume totale dei crediti erogati rispetto al PIL del 2020, si osserva che in Svizzera è leggermente superiore a quella di Austria e Germania e nettamente inferiore a quella di Francia e Italia. In proporzione, le imprese austriache, francesi e tedesche ricorrono a un credito più raramente di quelle svizzere. Le imprese italiane, invece, hanno fatto il maggior ricorso ai crediti. Dal raffronto internazionale emerge che la prima fase del processo, ossia la richiesta del credito, e il partenariato pubblico – privato rivestono una notevole importanza per il successo di un programma di sostegno alla liquidità. Grazie a un'efficiente rete di banche e alla buona collaborazione tra attori privati e autorità, è stato possibile mettere a disposizione delle imprese in Svizzera un credito nell'arco di poche ore.

A metà giugno 2023, a tre anni circa dall'avvio del programma, il 51 per cento del volume di crediti erogati è ancora in essere. Nel 97 per cento dei crediti COVID-19 in essere al 31 marzo 2023 sono stati effettuati ammortamenti, quindi è stato rimborsato il 20 per cento circa del volume di crediti allora in essere (1,8 miliardi di franchi). Il 44 per cento circa del volume di crediti erogati (7,4 miliardi di franchi) è stato interamente rimborsato entro la metà di giugno del 2023. È presumibile che l'andamento del volume dei crediti in essere e dei rimborsi sarà determinato in larga misura dal futuro corso economico delle piccole e micro imprese.

Tabella 1: Situazione dei crediti COVID-19 (stato: metà giugno 2023)

	Crediti erogati	Quota di crediti	Volume di crediti erogati in CHF	Quota del volume di crediti
Crediti erogati	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Crediti integralmente rimborsati	39 741	29 %	7 415 120 759	44%
Crediti con fidejussioni onorate	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Totale crediti in essere	86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

Sino a metà giugno 2023 le banche creditrici hanno chiesto l'escussione della garanzia per il 5 per cento dei crediti erogati (quasi 877 milioni di franchi). I crediti in arretrato con fideiussioni onorate (circa 810 milioni di franchi) sono stati trasferiti, con tutti i diritti inclusi quelli accessori, alle organizzazioni di fideiussione che se ne assumono la gestione. Le organizzazioni di fideiussione si occupano di gestire i crediti a fronte degli importi per i quali è stata chiesta l'escussione della fideiussione per recuperare le somme dovute e ridurre così le perdite effettive per la Confederazione.

Tabella 2: Situazione della gestione dei crediti a metà giugno 2023

	Numero	Importo erogato in CHF	Importo con fideiussione onorata in CHF	Importi recuperati in CHF	Crediti inesigibili in CHF
Cessata	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
In corso	10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Totale	11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

A metà giugno 2023 sono stati recuperati circa 29 milioni di franchi (cfr. tabella 2). I crediti inesigibili a metà giugno 2023 ammontavano a quasi 62 milioni di franchi, che rappresentano la perdita effettiva per la Confederazione (0,37 %). Dall'inizio del programma gli oneri della Confederazione per la partecipazione ai costi amministrativi sostenuti dalle organizzazioni di fideiussione ammontano a circa 45 milioni di franchi a metà 2023. Gran parte (86 %) dei suddetti oneri riguarda la consultazione di terzi. Le spese per il personale della SECO si attestano a circa 2 milioni di franchi a metà 2023.

La contestuale introduzione di diverse misure a sostegno dell'economia per contrastare le conseguenze della pandemia di COVID-19 ostacola l'analisi specifica e la misurazione dell'efficacia del programma di credito COVID-19. Dal presente rapporto risulta che il programma di fideiussioni solidali COVID-19 ha agevolato soprattutto le imprese più colpite dalle misure legate al coronavirus e dall'intensità della diffusione del virus. I crediti COVID-19 garantiti da fideiussioni solidali, insieme ad altre misure, potrebbero dunque aver contribuito a evitare un'ondata di fallimenti e un conseguente aumento del tasso di disoccupazione. La misura ha inoltre rappresentato un importante segnale a sostegno della sicurezza finanziaria durante la crisi pandemica, quindi ha consentito di impedire una grave recessione autoalimentata. Con queste premesse i costi sostenuti sinora per il programma di fideiussioni solidali COVID-19 risultano proporzionati all'utilità sociale che hanno consentito di trarre.

Il programma di fideiussioni solidali COVID-19 comporterà oneri per la Confederazione anche negli anni a venire. Diversi attori sono tuttora impegnati nella conduzione e nella coordinazione del programma, in particolare per ridurre al minimo le perdite e recuperare le somme dovute con la gestione dei crediti erogati. La durata delle fideiussioni si estende complessivamente fino a otto anni, nei casi di rigore dieci. Circa tre anni dopo l'inizio del programma di fideiussioni solidali COVID-19 è opportuno trarre conclusioni provvisorie al riguardo. Una valutazione definitiva del programma sarà possibile soltanto alla sua conclusione, quindi quando tutte le fideiussioni saranno giunte a scadenza e la gestione dei crediti sarà terminata. Il presente rapporto consiste dunque in un'analisi intermedia.

2 Mandato e situazione iniziale

2.1 Mandato

Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 è il maggiore sostegno alla liquidità delle imprese nella storia svizzera in termini di fondi messi a disposizione. Sono stati erogati crediti COVID-19 per un volume complessivo di 17 miliardi di franchi a circa 137 000 imprese, ossia al 23 per cento di tutte le imprese in Svizzera. È stato dunque fornito un contributo essenziale per fronteggiare le ripercussioni economiche della pandemia di COVID-19.

Il Consiglio federale ha incaricato la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), cui compete l'attuazione e la sorveglianza del programma di fidejussioni solidali COVID-19, di redigere il presente rapporto. Nell'ambito dei suoi obiettivi per il 2022⁵ il Consiglio federale aveva deciso che avrebbe approvato il rapporto nel secondo semestre 2022. A causa dell'intenso lavoro resosi necessario in relazione alla crisi energetica e alle priorità che ne sono scaturite, la SECO non è riuscita a terminare il rapporto nei tempi previsti. Lo ha quindi sottoposto al Consiglio federale soltanto nel 2023.

Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) adempie al suo obbligo d'informazione nei confronti del Consiglio federale conformemente alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus (LFiS-COVID-19)⁶. Secondo l'articolo 18 LFiS-COVID-19 informa periodicamente il Consiglio federale sullo stato degli impegni ancora in essere (impegni eventuali e accantonamenti) della Confederazione e presenta analisi sul ricorso alle fidejussioni solidali secondo la presente legge. Le informazioni al riguardo contenute nel presente rapporto integrano le statistiche costantemente aggiornate sui crediti COVID-19 pubblicate sul sito covid19.easygov.swiss.

Per sostenere l'economia svizzera durante la crisi pandemica sono state adottate diverse misure. Questo rapporto si limita tuttavia al programma di fidejussioni solidali COVID-19 sebbene in alcuni punti vi siano citate altre misure varate dal Consiglio federale.

2.2 Scoppio della pandemia di COVID-19 in Svizzera

Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato la malattia infettiva COVID-19, provocata dal virus SARS-CoV-2, un'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale⁷. Il virus si è diffuso rapidamente in tutto il mondo, tanto che il 25 febbraio 2020 si è registrato il primo caso in Svizzera con una persona risultata ufficialmente positiva al test SARS-CoV-2. Circa due settimane più tardi, l'11 marzo 2020, l'OMS ha dichiarato la diffusione del virus una pandemia. Di fronte al crescente numero di casi, il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato⁸ la «situazione straordinaria» a tutela della popolazione svizzera conformemente alla legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (LEp). La legge sulle epidemie, basata sulla Costituzione federale⁹, consentiva al Consiglio federale di ordinare provvedimenti necessari e unitari in tutti i Cantoni. Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha quindi disposto la chiusura immediata di negozi, ristoranti, bar e delle strutture ricreative e per il tempo libero. Inoltre ha vietato tutte le manifestazioni pubbliche e private e l'ingresso in Svizzera a scopi turistici.

⁵ Obiettivo 3.6 (Consiglio federale, 2022)

⁶ RS 951.26

⁷ OMS (2020)

⁸ Consiglio federale (2020c) e Consiglio federale (2020g)

⁹ RS 101

Queste misure di emergenza sanitaria di proporzioni storiche hanno avuto conseguenze immediate e dirette in Svizzera sull'attività commerciale di un numero elevato di imprese e lavoratori indipendenti. I provvedimenti di emergenza, sommati a un pesante crollo della domanda in determinati settori (nell'aprile 2020 l'indice di fiducia dei consumatori, calcolato trimestralmente in Svizzera, è sceso al livello più basso dal 1972, anno di inizio delle rilevazioni¹⁰), hanno eroso o azzerato le entrate di diverse imprese, che d'altro canto hanno dovuto continuare a pagare i salari e gli altri costi fissi, tra cui gli oneri locativi, assicurativi o del leasing. Era molto elevato il rischio che numerose imprese non disponessero più di una liquidità sufficiente. Inoltre i provvedimenti adottati su scala mondiale per contenere la diffusione del virus costituivano una minaccia per la catena di fornitura¹¹ e pesava l'incertezza sull'eventualità e l'entità di un crollo della domanda per determinati beni esportati dalla Svizzera. Le imprese vivevano una situazione di grande precarietà, soprattutto perché non sapevano quanto sarebbe durata la crisi sanitaria e per quanto tempo sarebbero stati mantenuti in essere i provvedimenti a tutela della popolazione¹². Era dunque necessario evitare che imprese fondamentalmente sane dovessero chiudere a causa del rapido peggioramento della liquidità e licenziare il personale.

2.3 Misure del Consiglio federale per attenuare le conseguenze economiche

2.3.1 Genesi del programma di fideiussioni solidali COVID-19

Il primo incontro tra la task force COVID-19 e gli esponenti dell'economia si è tenuto il 9 marzo 2020. Il 13 marzo, quindi pochissimi giorni dopo, il Consiglio federale ha messo a disposizione un primo pacchetto di aiuti immediati fino a 10 miliardi di franchi per mitigare le conseguenze economiche della pandemia di COVID-19 in tempi rapidi e senza burocrazia¹³. Oltre agli 8 miliardi di franchi destinati all'indennità per lavoro ridotto, è stata decisa tra l'altro una prima misura nel quadro del sistema delle fideiussioni. Conformemente alla legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese¹⁴, la Confederazione sostiene le organizzazioni di fideiussione per agevolare alle piccole e medie imprese efficienti e in grado di svilupparsi l'ottenimento di crediti bancari. Il 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha adottato un regime speciale per il sistema delle fideiussioni a sostegno delle PMI con problemi di liquidità. Nel 2020 i beneficiari delle fideiussioni non hanno dovuto pagare né la partecipazione ai costi dell'esame della domanda né premi di rischio sulle fideiussioni¹⁵.

Sulla base dei lavori della task force, il Consiglio federale ha parallelamente incaricato il Dipartimento federale delle finanze (DFF), in collaborazione con il DEFR e il Dipartimento federale dell'interno (DFI), di esaminare entro il 1° aprile 2020 la possibilità di un sostegno finanziario alle imprese particolarmente colpite e di chiedere i fondi necessari.

Già il 13 marzo 2020 sono stati costituiti altri gruppi di lavoro ed elaborati i primi presupposti e alcuni modelli concernenti il disciplinamento necessario a livello di legge e di ordinanza.

Parallelamente ai lavori preparatori condotti dall'Amministrazione federale, a metà marzo 2020 un gruppo di banche ha avanzato al DFF la proposta che le banche mettessero a disposizione una linea di credito straordinaria per le PMI se la Confederazione avesse garantito gran parte del rischio di credito. Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato la «situazione straordinaria» conformemente alla legge sulle epidemie e ha disposto ulteriori provvedimenti. In quel momento erano inoltre già in pieno corso i lavori sulla successiva OFis-COVID-19¹⁶ (ordinanza di necessità).

¹⁰ SECO (2022a)

¹¹ Consiglio federale (2020a)

¹² Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha annunciato che i provvedimenti di politica sanitaria sarebbero rimasti in vigore presumibilmente fino al 19 aprile 2020, ma sono poi stati abrogati in gran parte soltanto l'11 maggio 2020.

¹³ Consiglio federale(2020b)

¹⁴ RS 951.25

¹⁵ SECO (2020a)

¹⁶ In vigore fino al 19 dicembre 2020. L'OFis-COVID-19 è stata sostituita dalla LFIis-COVID-19 il 19 dicembre 2020.

Il secondo pacchetto di misure varato dal Consiglio federale il 20 marzo 2020¹⁷ era molto più ampio del primo e articolato su diverse dimensioni. Sono stati deliberati sostegni di liquidità per le imprese, un'estensione e una semplificazione del lavoro ridotto, indennità in caso di perdite di guadagno per i lavoratori autonomi e dipendenti nonché aiuti al settore della cultura e del turismo e alle organizzazioni sportive per un ammontare complessivo di 32 miliardi di franchi. Le misure destinate a diversi gruppi target erano finalizzate a sostenere il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti e autonomi stabilizzando l'occupazione e garantendo i salari nonché ad assicurare la liquidità di imprese sostanzialmente solvibili e in grado di sopravvivere a più lungo termine.

Con l'estensione e la semplificazione del lavoro ridotto e le indennità per perdita di guadagno dovuta al coronavirus sono state adottate misure efficaci a copertura degli oneri salariali. Queste indennità sono state tuttavia erogate in ritardo a causa della laboriosa elaborazione, quindi non sono riuscite a coprire nell'immediato il fabbisogno di liquidità delle imprese. I crediti COVID-19 hanno pertanto assunto un ruolo importante, soprattutto all'inizio della pandemia. Il 20 marzo 2020 il Consiglio federale ha annunciato che entro pochi giorni sarebbe stata adottata un'ordinanza di necessità per mettere a disposizione delle PMI crediti, quindi liquidità, in tempi rapidi e senza burocrazia e così consentire loro di pagare le spese fisse per tre-quattro mesi¹⁸. Questi crediti hanno inoltre consentito di fare fronte agli oneri salariali in attesa del ricevimento delle indennità per lavoro ridotto¹⁹. Il 23 marzo 2020 la Delegazione delle finanze delle Camere federali (DelFin) ha approvato un credito d'impegno di 20 miliardi di franchi per il programma di fidejussioni solidali COVID-19.

Come annunciato, il 25 marzo 2020 il Consiglio federale ha adottato, sulla base dell'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale²⁰, l'ordinanza concernente la concessione di crediti e fidejussioni in seguito al coronavirus (OFis-COVID-19), che ha creato la base legale per fornire sufficiente liquidità in tempi brevi alle ditte individuali, alle società di persone e alle persone giuridiche con sede in Svizzera. Il Consiglio federale ha dovuto lavorare sull'ordinanza di necessità in appena 12 giorni, quindi le scadenze interne ed esterne all'amministrazione sono state notevolmente abbreviate. Dal momento che il programma ha registrato una domanda di crediti COVID-19 molto sostenuta nei primi giorni, si è ben presto compreso che i 20 miliardi di franchi di credito d'impegno già approvati sarebbero stati verosimilmente superati. Il 3 aprile 2020 il Consiglio federale ha quindi deciso²¹ di incrementare il credito d'impegno in essere per il programma di fidejussioni solidali COVID-19 di altri 20 miliardi a 40 miliardi di franchi complessivi. Il Parlamento ha approvato il credito d'impegno di 40 miliardi di franchi durante la sessione straordinaria del 6 maggio 2020²².

¹⁷ Consiglio federale (2020d)

¹⁸ Le imprese potevano chiedere un credito fino al 10 per cento della cifra d'affari annua realizzata nel quadro del programma di fidejussioni solidali COVID-19. Ipotizzando che i costi variabili, gli oneri salariali e le altre spese fisse rappresentino un terzo ciascuno dei costi di un'impresa e che i costi annuali siano pari alla cifra d'affari annua realizzata, il 10 per cento della cifra d'affari annua corrisponde agli altri costi fissi per un periodo di 3,6 mesi.

¹⁹ Consiglio federale (2020a)

²⁰ Art. 185 cpv. 3 della Costituzione federale sancisce quanto segue: «Fondandosi direttamente sul presente articolo, [il Consiglio federale] può emanare ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. La validità di tali ordinanze dev'essere limitata nel tempo.»

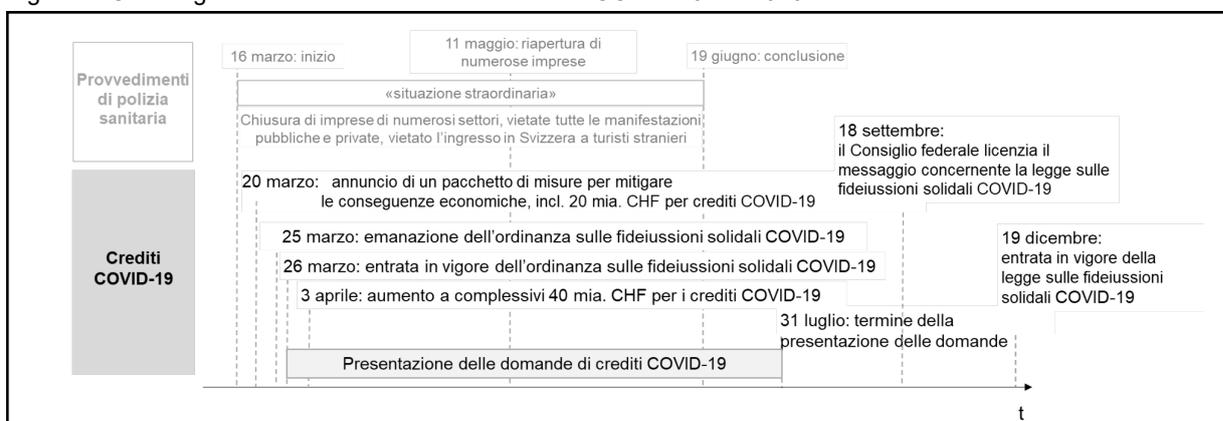
²¹ Consiglio federale (2020e)

²² Parlamento (2020a)

Secondo l'articolo 7 lettera d della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione²³ il Consiglio federale doveva limitare a sei mesi la validità dell'ordinanza di necessità. In considerazione del fatto che il rimborso dei crediti erogati e il disbrigo delle fideiussioni si estenderanno su diversi anni, era necessario creare una base legale formale. Con il suo messaggio del 18 settembre 2020 relativo alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus, il Consiglio federale ha quindi sottoposto al Parlamento un progetto di legge federale urgente²⁴. In tal modo ha potuto prorogare la validità dell'ordinanza di necessità, rimasta così in vigore dal 26 marzo 2020 al 18 dicembre 2020²⁵. Il Parlamento ha ampiamente ripreso il progetto legislativo del Consiglio federale per evitare incertezze a livello pianificatorio e giuridico²⁶. Con la LFIS-COVID-19 del 18 dicembre 2020, entrata in vigore il 19 dicembre 2020, le situazioni giuridiche create con l'ordinanza di necessità sono state prontamente trasposte nel diritto ordinario, creando anche le basi per contrastare gli abusi in un orizzonte di più lungo periodo.

Nella seguente figura 1 sono riportati i principali eventi relativi al sistema di fideiussioni solidali COVID-19, dalla proclamazione della «situazione straordinaria» da parte del Consiglio federale il 16 marzo 2020 fino all'entrata in vigore della LFIS-COVID-19 il 19 dicembre 2020.

Figura 1: Cronologia del sistema di fideiussioni solidali COVID-19 nel 2020



Fonte: SECO, rappresentazione propria

2.3.2 Ulteriori provvedimenti

Durante la pandemia di COVID-19 il Consiglio federale ha deliberato ulteriori interventi di sostegno a favore delle imprese in Svizzera. Tra queste vi sono le indennità per lavoro ridotto, le misure per i casi di rigore, le indennità per perdita di guadagno COVID-19, lo «Scudo protettivo» per eventi pubblici, gli interventi di sostegno per le startup come pure gli aiuti specifici per l'aviazione, per il settore della cultura, per le organizzazioni sportive, per il turismo e per i media. Queste misure sono descritte in dettaglio nell'allegato 9.2.

²³ RS 172.010

²⁴ Consiglio federale (2020l)

²⁵ Consiglio federale (2020m)

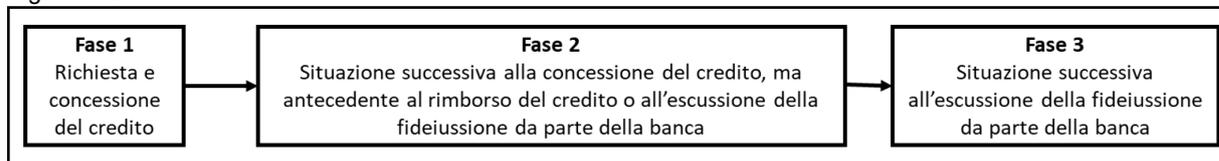
²⁶ Parlamento (2020b), cfr. Zihler, pag. 14 segg.

3 Descrizione del sistema di fideiussioni solidali COVID-19

3.1 Le tre fasi del sistema di fideiussioni solidali COVID-19

Come si evidenzia dalla figura 2 seguente, per le singole fideiussioni ovvero crediti occorre distinguere tre fasi:

Figura 2: Le tre fasi delle fideiussioni solidali COVID-19



Fonte: Consiglio federale (2020a)

Fase 1: Richiesta e concessione del credito

Ai sensi della OFis-COVID-19 del 26 marzo 2020, per coprire il loro fabbisogno di liquidità dettato dalla crisi pandemica le imprese potevano richiedere entro il 31 luglio 2020 crediti garantiti fino al 10 per cento della loro cifra d'affari annua attraverso il sito web covid19.easygov.swiss. Nell'insieme, sono 125 le banche (tra cui PostFinance SA) che hanno partecipato al programma di fideiussioni solidali COVID-19. In linea generale, PostFinance SA soggiace al divieto di concedere crediti in conformità all'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera (legge sull'organizzazione della Posta)²⁷. Tale divieto è stato revocato per un periodo limitato alla durata del programma di fideiussioni solidali COVID-19 ed esclusivamente per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi. In caso contrario, numerose PMI sarebbero state costrette ad aprire un nuovo conto presso un'altra banca, con l'effetto che non sarebbe stato possibile assicurare loro il rapido approvvigionamento di liquidità auspicato²⁸.

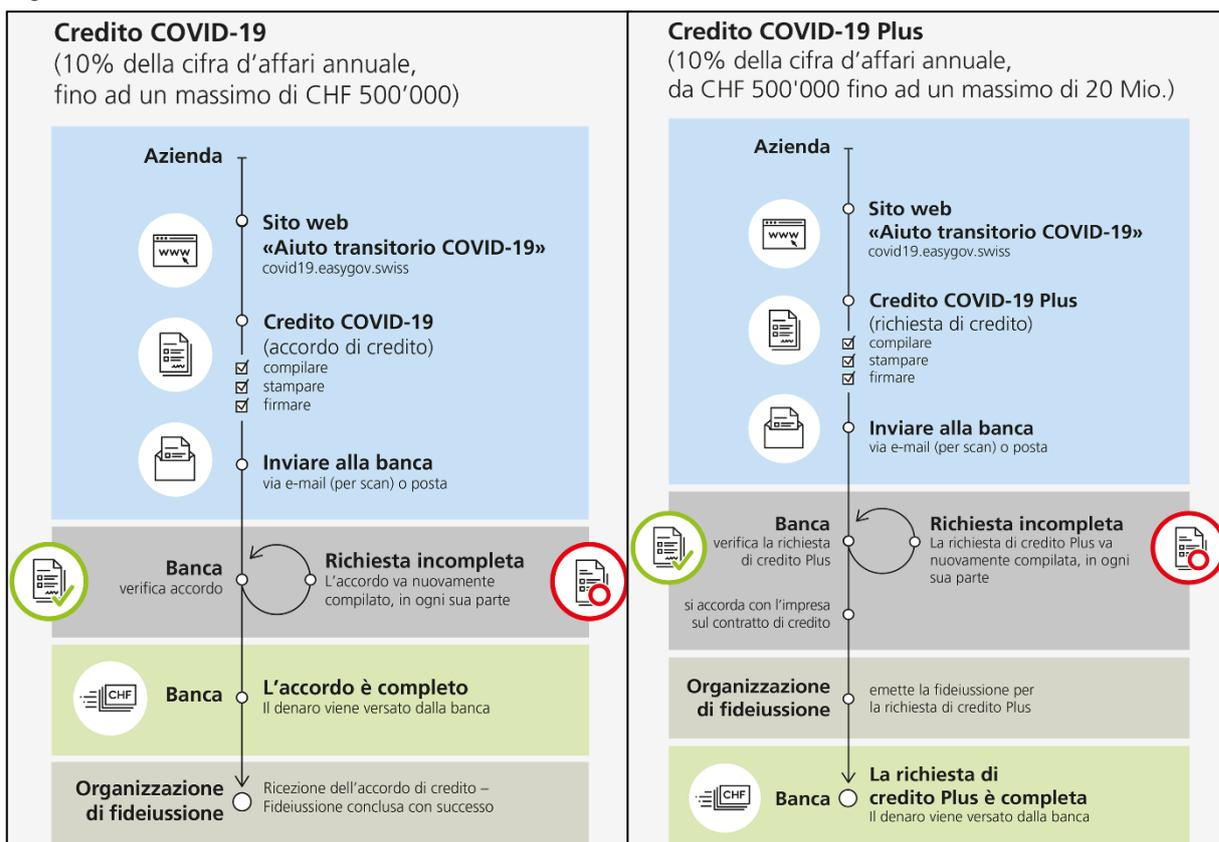
Le imprese potevano richiedere un credito fino a 500 000 franchi (credito COVID-19), erogato velocemente e senza burocrazia nonché garantito integralmente da una delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni²⁹ riconosciute dalla Confederazione. Alle imprese con una cifra d'affari annua superiore a 5 milioni di franchi si era offerta la possibilità di richiedere, oltre a un credito COVID-19, un ulteriore credito COVID-19 Plus fino a 19,5 milioni di franchi. I crediti COVID-19 Plus sono garantiti all'85 per cento dalle organizzazioni che concedono fideiussioni; le banche si assumono il rischio di inadempienza, ovvero del mancato rimborso del credito, nella misura del 15 per cento. Le richieste di un credito COVID-19 Plus sono state sottoposte dalle banche a una verifica creditizia in linea con gli standard del settore. Poiché le imprese presentano strutture dei costi individuali, non è stato sempre possibile garantire che gli importi massimi accordati fossero in grado di coprire tutti i costi fissi nei primi tre o quattro mesi della crisi pandemica. La figura 3 illustra schematicamente la procedura di richiesta sia di un credito COVID-19 sia di un credito COVID-19 Plus.

²⁷ RS 783.1

²⁸ AFF (2020)

²⁹ Le seguenti organizzazioni che concedono fideiussioni sono riconosciute dalla Confederazione: le tre organizzazioni regionali di fideiussione (CF EST-SUD, CF Centro e Cautionnement romand) e la cooperativa di fideiussione nazionale per le donne SAFFA.

Figura 3: Procedura di richiesta di un credito COVID-19 e di un credito COVID-19 Plus



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

Per richiedere un credito COVID-19, le imprese dovevano compilare un contratto di credito (cfr. allegato 2 della OFis-COVID-19) sul sito web covid19.easygov.swiss. Si trattava nella fattispecie di un'autodichiarazione di una pagina A4 in cui il richiedente stesso certificava di ottemperare ai requisiti di legge e di esonerare le autorità dal segreto bancario, fiscale e d'ufficio per consentire alle medesime di effettuare controlli successivi. A seguire le imprese dovevano inviare il contratto di credito firmato alla banca, che dal canto suo verificava se era completo e validamente sottoscritto. In caso di contratti di credito incompleti o errati, la banca richiedeva all'impresa un nuovo contratto integralmente compilato. A fronte di contratti di credito correttamente presentati la banca versava il denaro all'impresa e inviava il contratto di credito all'ufficio centrale delle organizzazioni che concedono fideiussioni, attivando automaticamente la garanzia in virtù dell'ordinanza di necessità. La procedura di richiesta di un credito COVID-19 Plus aggiuntivo seguiva esattamente lo stesso iter della richiesta di un credito COVID-19 fino a 500 000 franchi, con la differenza che la richiesta di un credito COVID-19 Plus era oggetto di una verifica creditizia d'uso nel settore da parte della banca. La banca esaminava la richiesta di un credito COVID-19 Plus e inviava il contratto di fideiussione e di credito all'organizzazione che concede fideiussioni. Solo dopo avere confrontato e verificato formalmente le informazioni, l'organizzazione in parola firmava la fideiussione all'attenzione della banca, che con l'atto di fideiussione valido poteva poi erogare il denaro all'impresa.

Fase 2: Situazione successiva alla concessione del credito, ma antecedente al rimborso del credito o all'escussione della fideiussione da parte della banca

La Confederazione si assume sia le perdite da fideiussioni subite dalle organizzazioni che concedono fideiussioni e imputabili alle fideiussioni solidali COVID-19 sia le spese in capo alle predette organizzazioni per la gestione, la sorveglianza e il disbrigo delle pratiche relative alle fideiussioni solidali COVID-19 e per la gestione dei crediti ad esse trasferiti (art. 13 segg. LFiS-COVID-19). Ai sensi dell'OFis-COVID-19, in vigore fino al 18 dicembre 2020, la garanzia aveva una durata massima di cinque anni, per cui i crediti COVID-19 dovevano essere ammortizzati integralmente al più tardi entro cinque anni, con la possibilità di prorogare il termine di altri due anni in caso di particolari difficoltà, ossia nei casi di rigore. Il 19 dicembre 2020 è entrata in vigore la LFiS-COVID-19, che ha sostituito l'OFis-

COVID-19 e adeguato, tra l'altro, automaticamente la durata massima della fideiussione ovvero la durata del credito dello schema di rifinanziamento I (credito COVID-19) (escluso lo schema di rifinanziamento II (credito COVID-19 Plus), il cui atto di fideiussione poteva essere prorogato solo su richiesta della banca). Da allora, i crediti COVID-19 devono essere ammortizzati integralmente entro otto anni, con la possibilità di prorogare il termine di altri due anni se l'ammortamento del credito entro il termine prescritto comporta gravi difficoltà per il mutuatario e se vi è da ritenere che ciò permetta di ridurre i rischi finanziari per la Confederazione (art. 3 LFiS-COVID-19). Le banche che partecipano al programma creditizio hanno la facoltà di introdurre ammortamenti o riduzioni dei limiti nel corso della durata del credito. Il rimborso dell'intero ammontare del credito con un'unica rata di ammortamento alla scadenza del medesimo comporterebbe gravi rischi per le finanze federali: le difficoltà di ammortamento non verrebbero identificate o verrebbero identificate troppo tardi e le inadempienze si accumulerebbero alla scadenza del termine di rimborso, senza ulteriori possibilità di intervento nel corso della durata del credito. Per mitigare questi rischi, l'Associazione svizzera dei banchieri Swiss Banking (ASB) aveva inizialmente raccomandato ai suoi membri di introdurre i primi ammortamenti a partire dal 31 marzo 2021³⁰. Questa raccomandazione è stata adeguata previa consultazione della Confederazione nel febbraio 2021 sulla base della situazione epidemiologica del momento e dei provvedimenti di polizia sanitaria adottati dal Consiglio federale. A seguire l'ASB ha quindi consigliato di introdurre i pagamenti di ammortamento solo a partire dal 31 marzo 2022, proposta che il Consiglio federale ha accolto con favore. Attraverso un portale web, noto comunemente come portale bancario, le banche comunicano con periodicità semestrale a fine marzo e fine settembre alle organizzazioni che concedono fideiussioni il saldo del credito (compreso lo scoperto per gli ammortamenti non effettuati) e il piano di ammortamento applicabile di tutti i crediti COVID-19³¹.

Fase 3: Situazione successiva all'escussione della fideiussione da parte della banca

Se un'impresa non ottempera ai suoi pagamenti di interessi e ammortamenti giunti a scadenza, la banca interessata può fare ricorso alla fideiussione solidale COVID-19 delle organizzazioni che concedono fideiussioni. La banca può del pari escutere la fideiussione in caso di violazione rispettivamente dell'OFis-COVID-19 e della LFiS-COVID-19, del contratto di credito o della legge sul riciclaggio di denaro (LRD)³² come pure in caso di apertura di fallimento, liquidazione o moratoria concordataria del mutuatario. Dopo l'escussione l'organizzazione che concede fideiussioni versa alla banca il credito in sospeso e gli eventuali interessi arretrati (fideiussione onorata), per cui l'importo esigibile del rispettivo credito COVID-19 viene trasferito dalla banca all'organizzazione di fideiussione di competenza. In conformità all'articolo 8 capoverso 1 LFiS-COVID-19, l'organizzazione di fideiussione adotta tutte le misure necessarie per recuperare l'importo versato alla mutuante³³. In sede di gestione del credito le imprese debtrici vengono invitate a contattarla al fine di concordare un piano di rimborso per l'importo in sospeso. Questo approccio consente di tenere opportunamente conto della particolare situazione delle imprese afflitte da problemi strutturali a lungo termine. A norma dell'articolo 9 LFiS-COVID-19, per adempiere i propri compiti l'organizzazione che concede fideiussioni può far capo a terzi. Nei casi in cui s'impone un accertamento giuridico a seguito di un sospetto abuso, le organizzazioni di fideiussione si rivolgono allo studio legale Kellerhals Carrard da loro incaricato, negli altri casi la Intrum SA, anch'essa incaricata dalle organizzazioni di fideiussione, si occupa dell'incasso. Alle organizzazioni che concedono fideiussioni è inoltre offerta la possibilità di gestire direttamente i crediti esigibili o di incaricare terzi del loro recupero. Infine, l'articolo 8 capoverso 5 LFiS-COVID-19 prevede che l'organizzazione che concede fideiussioni può rinunciare a far valere nei confronti del mutuatario il credito che le è stato trasferito se l'esazione del medesimo appare priva di probabilità di successo o il dispendio amministrativo e le spese dell'organizzazione che concede fideiussioni risultano sproporzionati rispetto all'importo scoperto³⁴. In linea generale, nell'ambito del processo di gestione dei crediti è stato adottato un approccio favorevole alle imprese. Durante la gestione in parola gli interessi non continuano a maturare e alle imprese

³⁰ ASB (2022)

³¹ Ai sensi dell'art. 11 cpv. 3 della LFiS-COVID-19, le organizzazioni che concedono fideiussioni sottopongono il portale bancario a verifiche regolari per accertare che rispetti i requisiti riconosciuti in materia di sicurezza dei dati.

³² RS 955.0

³³ Parlamento (2022)

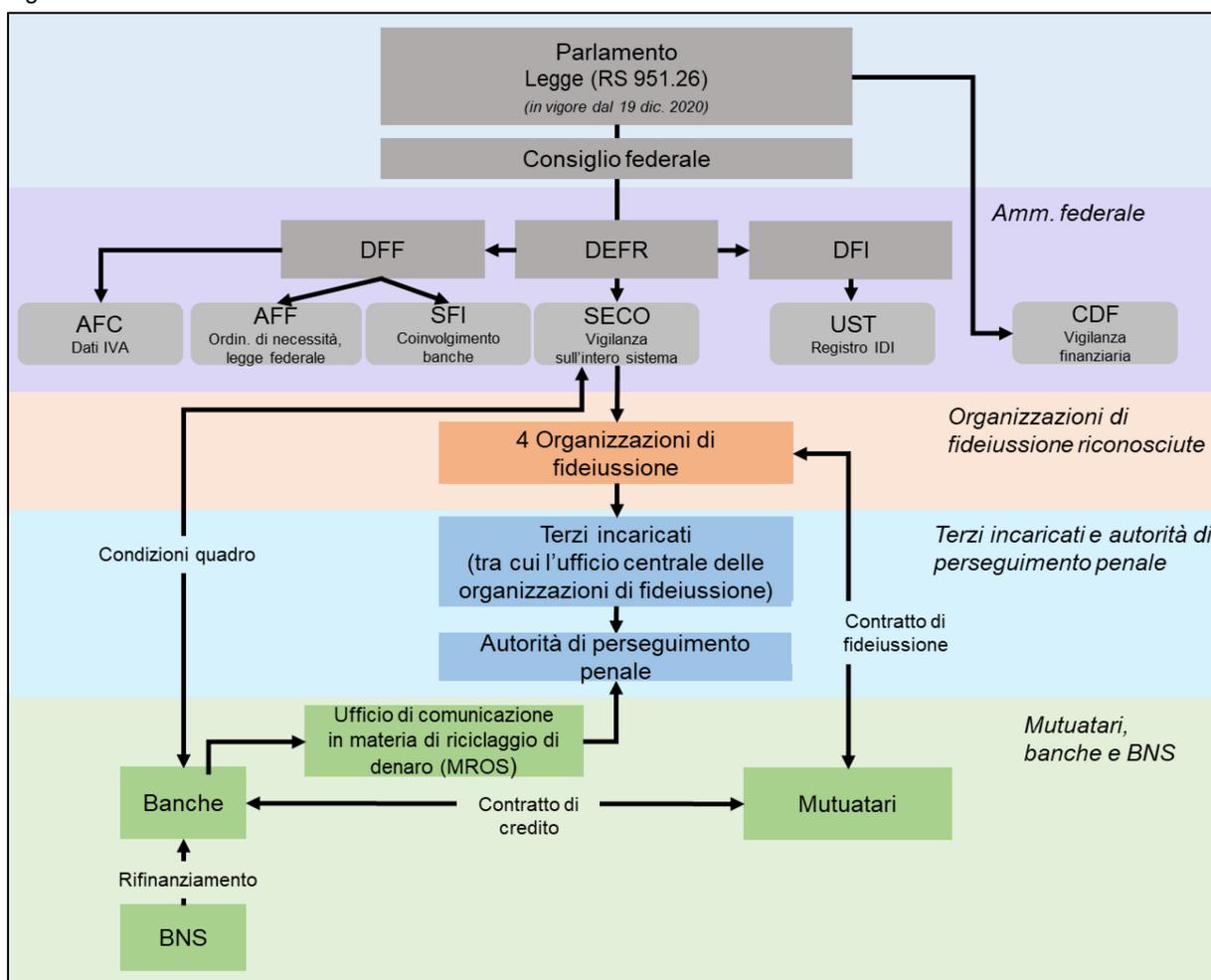
³⁴ Parlamento (2022)

interessate vengono addebitate solamente eventuali spese d'esecuzione, ma in linea di principio nessun danno maggiore dovuto alla mora, nessun interesse di mora né altri costi imputabili alla gestione dei crediti. Nei casi di abuso possono tuttavia essere messi in conto interessi per danni e interessi di mora. I costi della gestione dei crediti in capo alle organizzazioni che concedono fidejussioni sono assunti dalla Confederazione, per cui gli importi recuperati dalla gestione predetta vengono restituiti integralmente alla Confederazione³⁵.

3.2 Attori del sistema di fidejussioni solidali COVID-19

Il sistema di fidejussioni solidali COVID-19 ha richiesto la collaborazione di numerosi attori federali, banche come pure delle organizzazioni che concedono fidejussioni e dei terzi cui hanno fatto capo. Di seguito sono brevemente descritti gli attori principali riportati nella figura 4 seguente.

Figura 4: Attori coinvolti nel sistema di fidejussioni solidali COVID-19



Fonte: SECO, rappresentazione propria

Tra gli attori più importanti a livello federale figurano, tra gli altri, l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) come pure il Controllo federale delle finanze (CDF) e l'Ufficio federale di statistica (UST). L'AFF è stata la principale responsabile della stesura dell'OFis-COVID-19 e della LFis-COVID-19. La responsabilità di realizzare le strutture necessarie per l'attuazione del programma, delle disposizioni procedurali per gli altri attori e della vigilanza comprensiva della lotta agli abusi è stata ed è delegata alla SECO. La pandemia di COVID-19 ha generato un enorme fabbisogno di informazioni tra i soggetti economicamente colpiti a cui occorreva dare una risposta. Per far fronte a questa necessità, il 19 marzo 2020 la SECO ha aperto una hotline via e-mail/telefono («Hotline COVID»). La hotline ha consentito alla SECO di comunicare le decisioni

³⁵ Parlamento (2022)

sulle misure di aiuto economico (indennità per lavoro ridotto, indennità per casi di rigore, crediti COVID alle imprese) e di fornire tutti i dettagli del caso. La hotline è stata gestita con risorse interne. Nel mese di marzo 2020, circa 220 collaboratori della SECO sono stati formati nel giro di pochi giorni per spiegare al telefono e via e-mail le misure adottate dal Consiglio federale. Tra marzo 2020 e agosto 2021 i collaboratori della SECO hanno risposto a circa 28 500 e-mail e a oltre 45 000 telefonate. Dopo che il numero di telefonate e di e-mail giornaliere è diminuito, la SECO è stata nuovamente in grado di rispondere alle domande servendosi delle strutture e dei processi abituali. La hotline è stata quindi disattivata il 1 settembre 2021.³⁶ Oltre alle richieste di informazioni attraverso la hotline, al DEFR/alla SECO sono state indirizzate numerose lettere di cittadini, associazioni e gruppi di interesse, nonché richieste da parte dei media sul sistema di fideiussioni solidali COVID-19, alle quali è stata data risposta. L'SFI ha condotto le trattative con le banche ed è preposta agli adeguamenti del tasso d'interesse annuo e alla relativa comunicazione. Il CDF ha assunto funzioni importanti nella lotta contro gli abusi, basandosi, tra l'altro, sui dati dell'AFC e di altri organismi. L'UST ha messo a disposizione il registro IDI con i numeri d'identificazione delle imprese di tutte le unità IDI. Quanto anticipato era una condizione per la procedura di richiesta elettronica, visto che le banche, come peraltro anche le organizzazioni che concedono fideiussioni e il loro ufficio centrale, si avvalgono del registro per verificare i mutuatari. Inoltre, l'UST ha fornito informazioni sulla branca d'attività economica e sulla data di costituzione delle imprese che sono utili e preziose per contrastare gli abusi.

Costruire, laddove possibile, sulle strutture esistenti era un pensiero portante e una necessità fattuale, per cui si è fatto affidamento sulle quattro organizzazioni di fideiussione affermate nello scenario PMI e riconosciute dal DEFR. Senza le loro strutture esistenti e ben funzionanti, la realizzazione del sistema di fideiussioni solidali COVID-19 non sarebbe stata possibile nel tempo eccezionalmente breve a disposizione. Con tutto ciò, le strutture delle organizzazioni che concedono fideiussioni hanno dovuto essere ampiamente potenziate, basti pensare che nel quadro del programma creditizio sia le organizzazioni di fideiussione sia la Confederazione sono state costrette a conferire mandati a terzi per poter mobilitare il più rapidamente possibile un nutrito numero di specialisti al fine di mettere a punto e realizzare il programma. Le organizzazioni di fideiussione riconosciute ai sensi della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese sono organizzazioni di diritto privato che a norma delle analisi giuridiche della SECO e del rapporto di verifica del CDF³⁷ sul ricorso a terzi nell'attuazione delle misure COVID-19 non rientrano nel campo di applicazione della legge federale sugli appalti pubblici (LAPub)³⁸. Ciò ha consentito alle organizzazioni che concedono fideiussioni di fare rapidamente ricorso a terzi in applicazione dell'articolo 9 LFiS-COVID-19, i cui costi sono a loro volta sostenuti dalla Confederazione (cfr. art. 14 cpv. 2 lett. b LFiS-COVID-19 e i rispettivi costi nel capitolo 6.2.3). Stante l'elevato numero di crediti concessi e l'urgenza del pacchetto di aiuti, il CDF ha confermato nel rapporto di verifica che il programma di fideiussioni solidali COVID-19 non avrebbe potuto essere attuato senza l'aiuto di terzi. Nel suo rapporto il CDF, che supervisiona la gestione finanziaria dell'Amministrazione federale, ha inoltre sottolineato che il processo di acquisto è sapientemente impostato³⁹. La SECO è coinvolta tempestivamente in tutti gli appalti pubblici delle organizzazioni che concedono fideiussioni, per cui è possibile tenere in debita considerazione i principi del diritto in materia di appalti pubblici^{40, 41}. Secondo il CDF non sono inoltre ravvisabili rapporti di dipendenza a lungo termine con i terzi in oggetto⁴².

³⁶ SECO (2021a)

³⁷ CDF (2022a)

³⁸ In conformità all'art. 4 cpv. 1-3 LAPub (RS 172.056.1), le unità amministrative dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, le autorità giudiziarie della Confederazione, il Ministero pubblico della Confederazione e i Servizi del Parlamento rientrano nel campo di applicazione della legge, così come le imprese pubbliche o private che forniscono un servizio pubblico in uno dei settori di attività menzionati in precedenza.

³⁹ Secondo il punto 2.2 (CDF, 2022a)

⁴⁰ Secondo il punto 2.2 (CDF, 2022a)

⁴¹ Secondo la convenzione del 21 giugno 2021 sugli aiuti finanziari COVID-19 siglata tra le cooperative di fideiussione e il DEFR, in caso di ricorso a terzi la stipulazione dei contratti deve essere preventivamente approvata dalla SECO – ad eccezione delle infrastrutture e del materiale (cfr. il punto 15.7 della convenzione sulla concessione di fideiussioni per contrastare gli effetti economici dell'epidemia di COVID-19 2020-2023).

⁴² Secondo il punto 2.2 (CDF, 2022a)

A seguito del copioso afflusso di richieste di fideiussione, le organizzazioni che concedono fideiussioni hanno stipulato contratti con i seguenti fornitori di servizi esterni al fine di evadere in tempi brevi il notevole volume di richieste:

- PriceWaterhouseCoopers SA (PwC), in qualità di ufficio centrale delle organizzazioni che concedono fideiussioni, era responsabile dell'inserimento di tutte le richieste di credito nella banca dati comune delle organizzazioni di fideiussione («JANUS») e ha esaminato tutti i contratti di credito inviati secondo un controllo minimo chiaramente definito. L'ufficio centrale delle organizzazioni in parola ha iniziato la sua attività nel marzo 2020 ed è riuscito a portarla a termine nel marzo 2023;
- lo studio legale Kellerhals Carrard (KC) è stato incaricato di effettuare accertamenti giuridici in tutta la Svizzera e di prestare assistenza nell'elaborazione di potenziali casi di abuso, compresi i procedimenti penali e civili;
- Nextway Software Switzerland GmbH, in quanto partner contrattuale di KC, è responsabile della gestione e dell'ulteriore sviluppo della banca dati per i casi di abuso;
- per le attività di incasso, ossia il mandato per la gestione dei crediti, le organizzazioni che concedono fideiussioni hanno scelto Intrum SA;
- Creditreform Egeli St. Gallen AG elabora il rating annuale, comprese le probabilità di inadempienza, dei crediti COVID-19;
- Per l'ampliamento della banca dati («JANUS») delle organizzazioni di fideiussione a seguito dell'elevato volume di fideiussioni, le organizzazioni in oggetto si sono avvalse dei servizi di Swisscom Digital Technology SA (sviluppo) e Cisel Informatique SA (hosting).

In quanto unità dell'Amministrazione federale centrale, la SECO è soggetta al campo di applicazione soggettivo della LAPub⁴³, per cui è imperativo che in caso di appalti pubblici si applichino le rispettive basi giuridiche internazionali e nazionali. Grazie a contratti preesistenti siglati con terzi, per la Confederazione è stato possibile istituire e attuare il programma di fideiussioni solidali COVID-19 in un lasso di tempo estremamente breve, in modo che le imprese svizzere avessero accesso ai fondi liquidi:

- le richieste di crediti COVID-19 sono state presentate attraverso la piattaforma digitale EasyGov.swiss, che la Confederazione aveva realizzato già prima dell'avvento della crisi pandemica con contraenti del settore privato. I lavori di programmazione sono stati eseguiti da ELCA Informatik AG, mentre Eraneos Switzerland SA è stata incaricata di sviluppare e mettere a punto il piano di presentazione delle richieste supportato elettronicamente;
- HDC Legal ha fornito consulenza legale in materia di protezione dei dati;
- la responsabilità dei test e dell'esperienza utente è stata affidata a Spol AG con il subappaltatore Zeix;
- il sito web covid19.easygov.swiss per le informazioni al pubblico è stato creato e gestito da Farner Consulting SA. Il sito web sul programma di fideiussioni solidali COVID-19 è in continuo sviluppo ad opera della SECO. Inizialmente conteneva soprattutto informazioni per le imprese, in particolare sulla procedura di richiesta del credito, e ora offre un vasto assortimento di informazioni e statistiche regolarmente aggiornate sul programma per il pubblico. In questo modo, la SECO adempie al suo obbligo d'informazione ai sensi dell'articolo 12 capoverso 1 LFIS-COVID-19;
- i servizi di traduzione sono stati forniti da cb service sa;
- Callpoint AG ha assicurato il regolare servizio di assistenza telefonica di EasyGov.swiss. Le imprese hanno avuto modo di porre e discutere telefonicamente domande sui crediti COVID-19 attraverso una hotline⁴⁴;
- Hanser Consulting AG ha erogato ulteriori servizi di supporto amministrativo nell'ambito del Project Management Office EasyGov.

⁴³ Art. 4, cpv. 1, lett. a LAPub (RS 172.056.1)

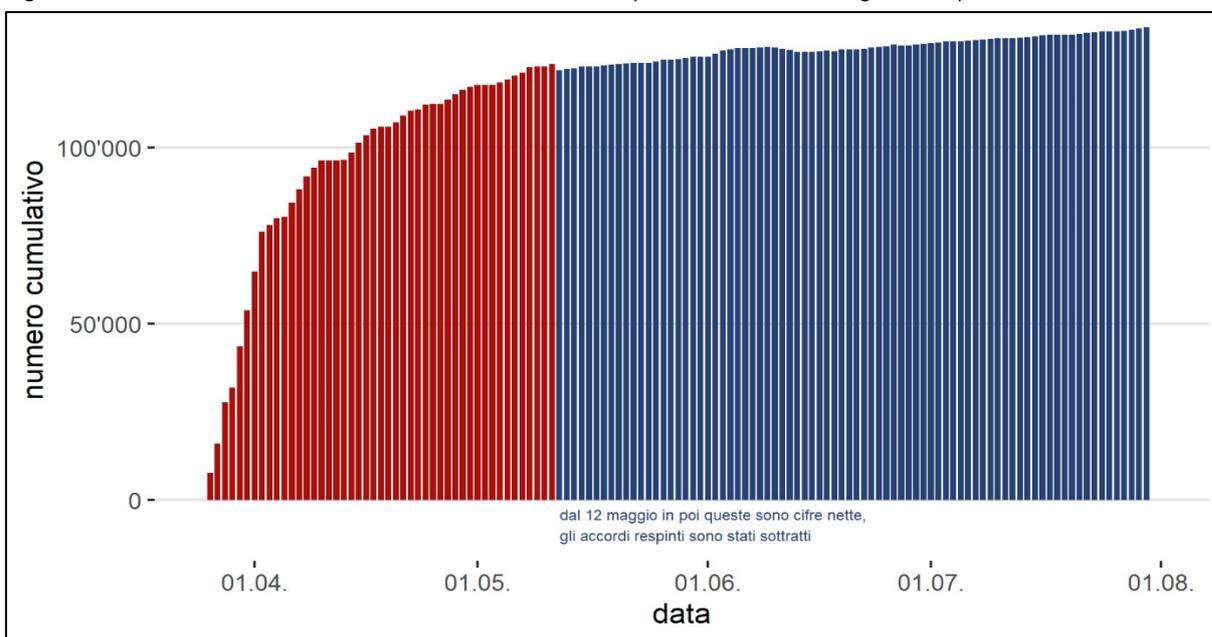
⁴⁴ I collaboratori interni ed esterni delle organizzazioni che concedono fideiussioni hanno fornito il supporto di secondo livello per domande che richiedevano conoscenze specialistiche approfondite.

Oltre agli attori federali, alle organizzazioni che concedono fidejussioni e ai terzi cui fanno capo, la partecipazione di un nutrito numero di banche e la loro collaborazione pragmatica con gli altri attori sono state cruciali per la riuscita di questo massiccio programma di sostegno governativo. Anche la Banca nazionale svizzera (BNS) ha svolto un ruolo di primaria importanza, poiché ha fornito alle banche aderenti al programma uno schema di rifinanziamento temporaneo in modo che questi istituti non fossero limitati nelle loro disponibilità liquide dalla partecipazione al programma⁴⁵. Le banche hanno potuto beneficiare di un risparmio di spesa nella misura dei crediti COVID-19 rifinanziati, in quanto non hanno dovuto pagare interessi negativi alla BNS⁴⁶, senza trascurare che i crediti hanno garantito le esposizioni in essere delle banche.

3.3 Crediti COVID-19 concessi (fase 1: richiesta e concessione del credito)

Durante i 128 giorni del periodo di applicazione del programma di credito COVID-19 dal 26 marzo al 31 luglio 2020 sono stati concessi 136 737 crediti COVID-19 per un volume di circa 13,9 miliardi di franchi nonché 1133 crediti COVID-19 Plus per un volume di pressappoco 3 miliardi di franchi. In totale sono stati quindi erogati 137 870 crediti COVID-19 per un volume complessivo di quasi 17 miliardi di franchi, pari grossomodo al 2,4 per cento del prodotto interno lordo (PIL) svizzero del 2019 di 717 miliardi di franchi⁴⁷. Poiché l'ottenimento di un credito COVID-19 Plus premetteva la concessione di un credito COVID-19, sono complessivamente 136 737 le imprese che hanno beneficiato del programma di fidejussioni solidali COVID-19. La domanda di crediti COVID-19 è stata eccezionalmente vivace soprattutto nei primi otto giorni del programma, con all'incirca 76 000 crediti erogati. Il vistoso aumento dei contratti di credito COVID-19 nei primi giorni del programma creditizio è illustrato nella figura 5 sottostante, che riporta il numero cumulato di crediti COVID-19 accordati durante il periodo di richiesta. Nei primi otto giorni sono state presentate complessivamente 76 034 richieste, con una media di 9500 al giorno. Il picco di richieste giornaliero è stato raggiunto il 28 marzo 2020 con 11 750 domande.

Figura 5: Totale dei contratti di credito COVID-19 cumulati (26 marzo 2020-31 luglio 2020)



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

⁴⁵ BNS (2020)

⁴⁶ La BNS ha applicato tassi d'interesse negativi dal 22 gennaio fino al 23 settembre 2022.

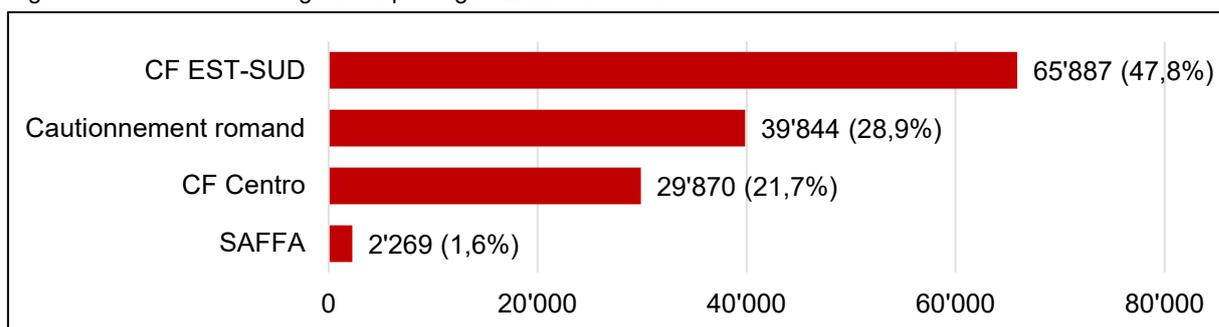
⁴⁷ UST (2022e)

Rispetto alle 601 392 imprese commerciali⁴⁸ del 2019 stando all'Ufficio federale di statistica⁴⁹, un totale di 136 737 imprese, ossia circa il 23 per cento di tutte le imprese in Svizzera, ha ottenuto un credito COVID-19.

3.3.1 Organizzazioni che concedono fideiussioni (fase 1)

Le fideiussioni per i crediti COVID-19 sono state accordate dalle quattro organizzazioni di fideiussione riconosciute dalla Confederazione. Nel contratto di credito è stata definita di volta in volta l'organizzazione competente nei confronti del mutuatario. Nel novero delle quattro organizzazioni che concedono fideiussioni figurano le tre organizzazioni regionali CF EST-SUD, Cautionnement romand e CF Centro. La CF EST-SUD opera nei Cantoni della Svizzera orientale e meridionale, Cautionnement romand nei Cantoni della Svizzera romanda e la CF Centro nei Cantoni della Svizzera centrale (Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo) come pure Berna, Soletta, Basilea e Giura⁵⁰. A seconda del Cantone in cui ha sede un'impresa è quindi preposta una diversa organizzazione di fideiussione regionale. SAFFA, la quarta organizzazione che concede fideiussioni, promuove esclusivamente progetti femminili in tutta la Svizzera. Per ottenere una fideiussione solidale COVID-19 da SAFFA le mutuatriche dovevano dichiarare di essere imprenditrici e che l'impresa era posseduta, in maggioranza, da donne. Con circa 66 000 crediti COVID-19, l'organizzazione di fideiussione CF EST-SUD ha garantito di gran lunga il maggior numero di crediti (cfr. figura 6), un risultato in parte ascrivibile al fatto che il bacino di utenza della CF EST-SUD è costituito da Cantoni che accolgono un numero elevato di imprese, ad esempio il Cantone di Zurigo. In seconda posizione segue Cautionnement romand, con circa 40 000 crediti COVID-19 garantiti. La CF Centro si è fatta garante di circa 30 000 crediti COVID-19 e la cooperativa di fideiussione SAFFA (per motivi tecnici di programmazione solo a partire da aprile 2020) di circa 2000 crediti COVID-19.

Figura 6: Numero di crediti garantiti per organizzazione di fideiussione



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

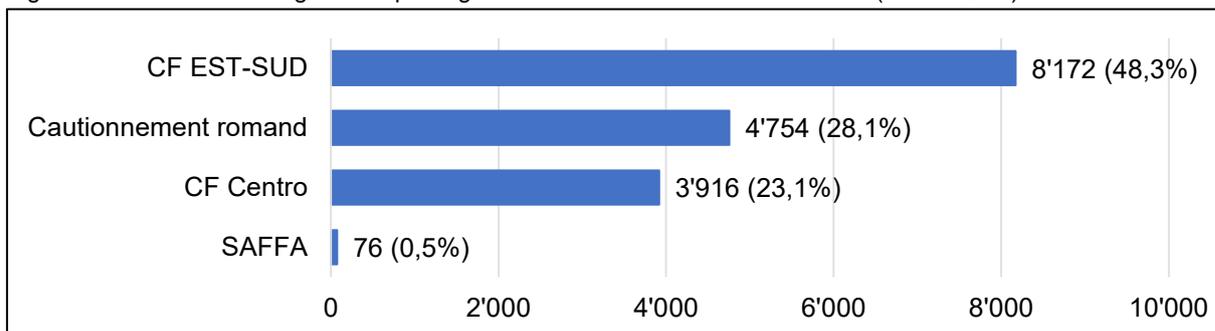
L'ordine delle organizzazioni di fideiussione per volume di crediti garantito (in mio. CHF) esprime un andamento analogo al numero di crediti garantiti per organizzazione che concede fideiussioni, cfr. figura 7. In termini di volume, CF EST-SUD ha garantito il maggior numero di crediti, seguita dalle organizzazioni Cautionnement romand, CF Centro e infine SAFFA.

⁴⁸ Secondo la definizione dell'UST (2022c), un'impresa è considerata commerciale se la maggior parte della sua produzione è offerta a prezzi che coprono i costi, il che si verifica quando i ricavi delle vendite rappresentano almeno il 50 per cento dei costi di produzione.

⁴⁹ UST (2021c)

⁵⁰ Il bacino di utenza della CF EST-SUD comprende i seguenti Cantoni: AG, AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, ZH, ZG
Il bacino di utenza di Cautionnement romand comprende i seguenti Cantoni: VD, FR, VS, NE, GE
Il bacino di utenza della CF Centro comprende i seguenti Cantoni: BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW, LU

Figura 7: Volume di crediti garantito per organizzazione che concede fideiussioni (in mio. CHF)



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

3.3.2 Banche (fase 1)

Hanno partecipato al programma di fideiussioni solidali COVID-19 125 banche. Con una quota del 29 per cento ciascuna, le due grandi banche (40 131 crediti COVID-19) e le banche cantonali (39 962 crediti COVID-19) hanno concesso il maggior numero di crediti COVID-19. Le grandi banche hanno anche erogato il volume di crediti più consistente, in ragione del 40 per cento (6,73 miliardi di franchi). Le due grandi banche (fr. 167 709 per credito) e le banche cantonali (fr. 132 255) hanno accordato in media crediti più ingenti delle banche Raiffeisen (fr. 84 016) e di PostFinance SA (fr. 49 771), verosimilmente a causa delle diverse dimensioni dei loro clienti aziendali. Nel caso di PostFinance SA occorre tenere presente che il divieto di concedere crediti è stato revocato solo per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi. Altre banche, che non rientrano nelle categorie precitate, hanno concesso in media un credito di 126 175 franchi. Informazioni dettagliate sui crediti COVID-19 concessi per gruppo bancario sono riportate nella tabella 15 dell'allegato 9.3.

3.3.3 Dimensioni delle imprese (fase 1)

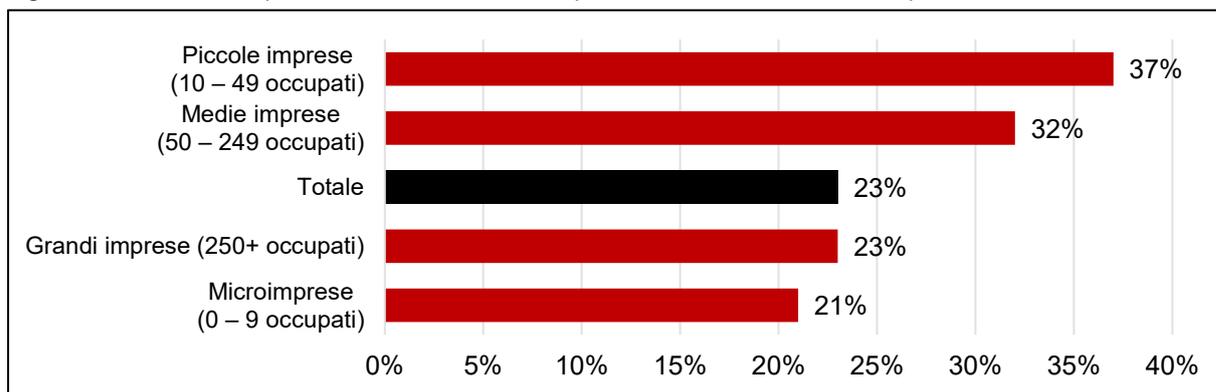
Il programma di fideiussioni solidali COVID-19 ha raggiunto imprese di ogni dimensione, comprese le più piccole, una conclusione a cui è giunto anche lo studio della BNS sulla partecipazione delle imprese al programma di fideiussioni solidali COVID-19⁵¹.

Circa l'89,7 per cento di tutte le imprese in Svizzera sono considerate microimprese e con una quota dell'84 per cento hanno partecipato al programma di fideiussioni solidali COVID-19 in misura leggermente inferiore. Con lo 0,3 per cento le grandi imprese (0,3 % di tutte le imprese in Svizzera nel 2019) hanno aderito proporzionalmente alla loro quota al programma. Viceversa, le piccole imprese, che rappresentano circa l'8,4 per cento in Svizzera, e le medie imprese (1,6 %), hanno fatto ricorso proporzionalmente un po' di più alle fideiussioni solidali COVID-19 con rispettivamente il 13,7 per cento e il 2 per cento.

In cifre assolute, sono principalmente le microimprese ad aver fruito del programma di credito COVID-19 (114 730 crediti concessi), mentre in termini percentuali, proporzionalmente alla rispettiva classe dimensionale, sono soprattutto le piccole (37 %) e medie imprese (32 %) ad aver ricevuto crediti COVID-19 (cfr. figura 8).

⁵¹ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

Figura 8: Quota delle imprese con credito COVID-19 per classe dimensionale dell'impresa



Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

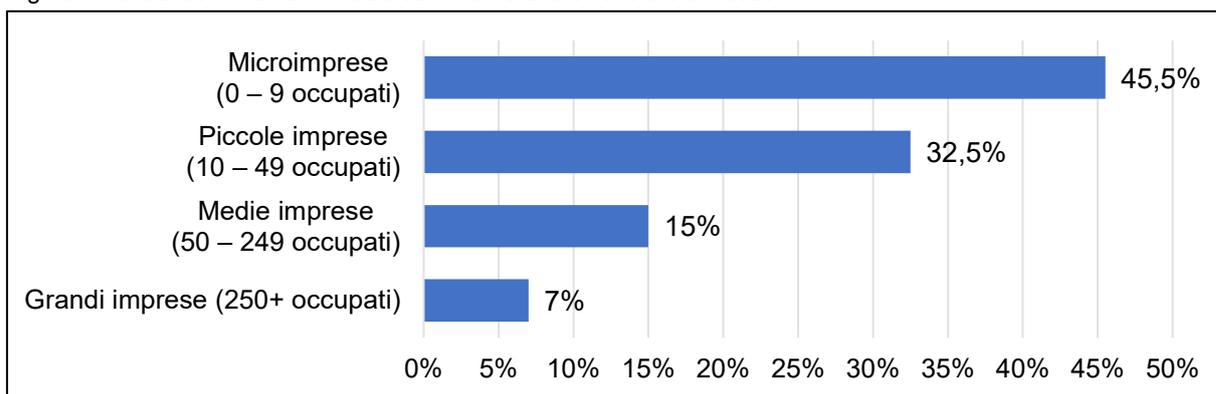
Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

Da un'analisi del centro di ricerca congiunturale dell'ETH di Zurigo (KOF) emerge che le piccole imprese esaminate sono state decisamente più colpite dalla pandemia di COVID-19 rispetto alle grandi imprese, tant'è vero che per le imprese di piccole dimensioni la probabilità di una minaccia esistenziale è stata valutata più alta e si è riscontrato un calo della cifra d'affari più marcato rispetto alle grandi imprese⁵².

In linea generale, le imprese più piccole e più giovani sono finanziariamente più vulnerabili delle grandi imprese in quanto è meno probabile, soprattutto in periodi di crisi, che riescano ad accedere a capitale di terzi⁵³. Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 ha consentito a tutte le imprese – a prescindere dalle loro dimensioni e dall'anno di fondazione – l'accesso a disponibilità liquide. I dati a disposizione non consentono di esprimersi sull'influsso che la differenza di età delle imprese può avere sul fabbisogno di liquidità. La grande esigenza di liquidità delle piccole imprese è tuttavia comprovabile.

Il volume di crediti concesso (in mia. CHF) per dimensione dell'impresa evidenzia un andamento analogo alla quota dei mutuatari COVID-19 per dimensione dell'impresa sul totale delle imprese mutuatarie. Con il 45,5 per cento, la classe dimensionale «microimpresa» è quella che ha assorbito la quota più consistente del volume di crediti totale concesso. Seguono le piccole imprese con il 32,5, le medie imprese con il 15 e le grandi imprese con il 7 per cento (cfr. figura 9).

Figura 9: Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso



Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

⁵² Abberger/Mühlebach (2022)

⁵³ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

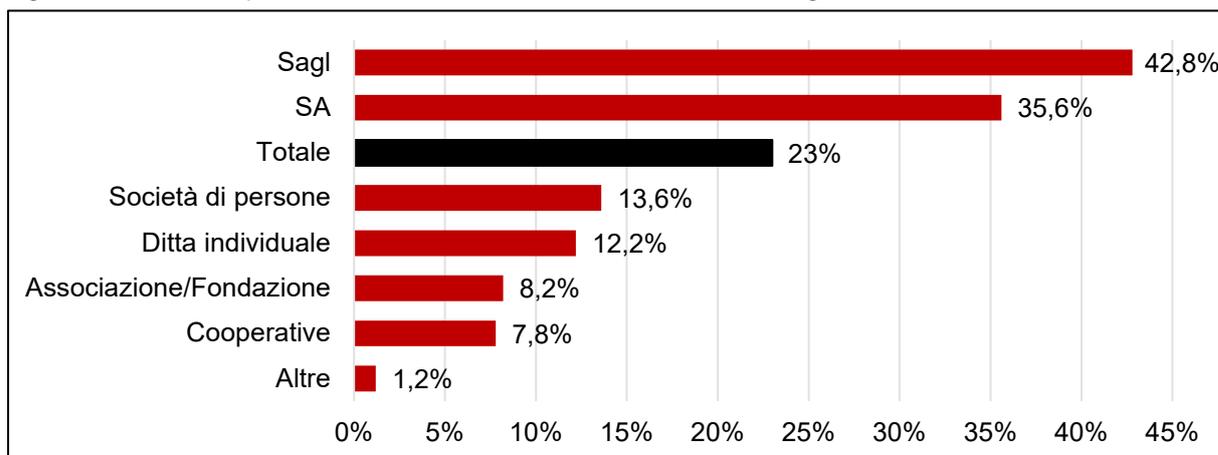
Informazioni più dettagliate sulle imprese con credito COVID-19 ricevuto, suddivise per dimensione delle imprese, sono riportate nella tabella 16 dell'allegato 9.3.

3.3.4 Forme giuridiche (fase 1)

Il maggior numero di crediti COVID-19 è stato richiesto dalle società a garanzia limitata (Sagl), per un totale di circa 51 000 imprese. Il dato corrisponde a circa il 37 per cento del totale di 136 737 imprese con crediti COVID-19. Seguono da vicino le società anonime (SA) con poco meno di 43 000 imprese e le ditte individuali con circa 40 000 imprese. Le società di persone (2217 imprese con crediti COVID-19), le associazioni e le fondazioni (1153 imprese con crediti COVID-19) e le cooperative (252 imprese con crediti COVID-19) hanno richiesto un numero nettamente inferiore di crediti COVID-19 rispetto alle tre forme giuridiche menzionate in precedenza.

Se riportiamo il numero di imprese con credito COVID-19 per forma giuridica al numero totale di imprese per forma giuridica, otteniamo un'immagine analoga (cfr. nella figura 10). Il 42,8 per cento di tutte le Sagl in Svizzera ha richiesto un credito COVID-19. Seguono a ruota le SA con il 35,6 per cento, e infine le società di persone con il 13,6 per cento e le ditte individuali con il 12,2 per cento. Nelle forme giuridiche «Associazione/Fondazione» e «Cooperative» hanno fatto ricorso a un credito COVID-19 rispettivamente l'8,2 per cento e il 7,8 per cento delle imprese. È interessante notare che, sebbene in termini numerici le ditte individuali (39 984) abbiano richiesto molti crediti COVID-19, con il 12,2 per cento sono relativamente poche le beneficiarie di un credito COVID-19 rispetto al numero di imprese della loro forma giuridica. Le Sagl, che costituiscono circa il 20 per cento di tutte le imprese in Svizzera, hanno usufruito di un numero sensibilmente maggiore di crediti COVID-19, rappresentando di fatto il 37 per cento di tutte le imprese che ne hanno fatto richiesta.

Figura 10: Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno di una forma giuridica

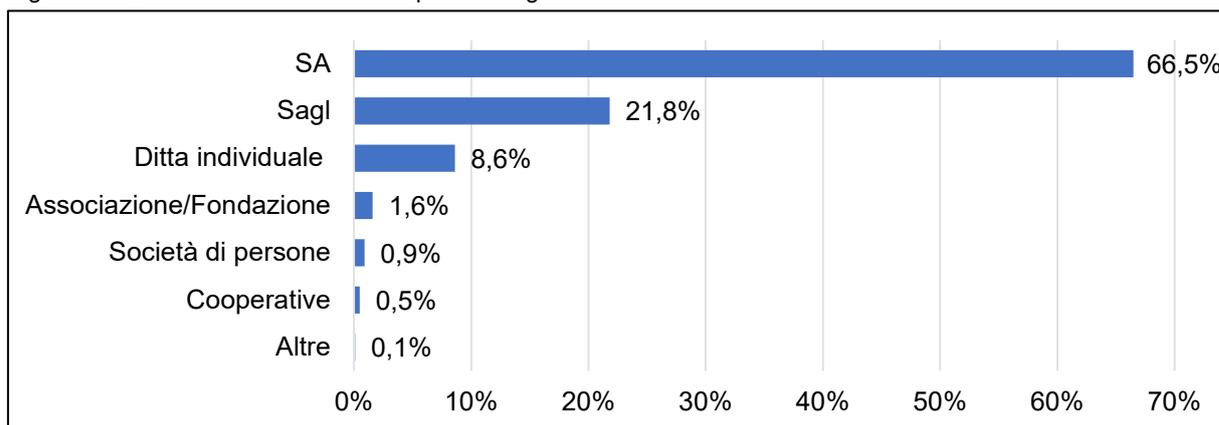


Fonti: UST (2021d), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

In ordine al volume di crediti concesso, si vedano nella figura 11, con circa 11 miliardi di franchi due terzi dell'intero volume creditizio pari pressappoco a 17 miliardi di franchi sono stati assorbiti da società anonime, mentre poco meno di un quarto è stato richiesto dalle Sagl e solo circa 1,5 miliardi di franchi (8,6 %) da ditte individuali. Poiché le Sagl hanno richiesto più crediti COVID-19 proporzionalmente al loro numero rispetto alle SA, ma la quota del volume di crediti richiesti dalle Sagl è significativamente inferiore a quella delle SA, si può affermare che le Sagl hanno beneficiato sostanzialmente di crediti di importo minore rispetto alle SA.

Figura 11: Quota del volume di crediti per forma giuridica sul volume di crediti totale concesso



Fonti: UST (2021d), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

Informazioni più dettagliate sulle imprese con credito COVID-19 ricevuto, suddivise per la forma giuridica della impresa sono riportate nella tabella 17 dell'allegato 9.3.

3.3.5 Situazione finanziaria delle imprese (fase 1)

Secondo lo studio della BNS sulla partecipazione delle imprese svizzere al programma di fidejussioni solidali COVID-19, non vi sono prove evidenti che l'indebitamento preesistente delle imprese abbia influenzato la partecipazione al programma. Inoltre, nulla lascia apparentemente supporre che le cosiddette imprese zombie, ossia imprese in crisi con una redditività relativamente bassa e fortemente indebitate, già presenti prima della pandemia di COVID-19, abbiano partecipato in misura sovraproporzionale al programma creditizio. Ciò malgrado, lo studio della BNS ha rivelato che le imprese meno liquide avevano una probabilità significativamente maggiore di partecipare al programma⁵⁴.

3.3.6 Branche d'attività economica (fase 1)

Le differenze che intercorrono tra le branche economiche relativamente all'utilizzo dei crediti COVID-19 possono essere spiegate, tra l'altro, dal fatto che esse hanno risentito in misura disomogenea delle chiusure degli esercizi, delle disposizioni igieniche adottate e del drastico calo della domanda⁵⁵. Nei Cantoni di Ginevra e Ticino, la branca delle «Costruzioni» è stata colpita da chiusure provvisorie dei cantieri e l'attività edilizia è rimasta debole per diverse settimane fino a quando non sono stati implementati i necessari piani di protezione e sono state adottate le prime misure di allentamento⁵⁶. Nel 1° e nel 2° trimestre del 2020, il valore aggiunto nel settore delle costruzioni ha lamentato una flessione (rispettivamente del -1,3 % e del -6,5 %). In prima fila in termini di numero di mutuatari si è classificato la branca del «Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli», basti pensare che circa 27 000 imprese di questo settore hanno fatto ricorso a crediti COVID-19, il che corrisponde a circa il 20 per cento del totale di 136 737 imprese con credito COVID-19. Circa il 13 per cento di tutte le imprese con credito COVID-19 proviene dalla branca dei «Servizi di alloggio e di ristorazione», seguito da vicino da quella delle «Costruzioni» con una quota di pressappoco il 12 per cento.

⁵⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁵⁵ SECO (2020b)

⁵⁶ SECO (2020c)

Osservando la percentuale di imprese con credito COVID-19 all'interno di una branca, si nota che circa il 61 per cento di tutte le imprese che operano nei «Servizi di alloggio e di ristorazione» ha richiesto un credito COVID-19 (cfr. figura 12). Di tutte le imprese con un credito COVID-19, quelle della branca dei «Servizi di alloggio e di ristorazione» rappresentano il 12,66 per cento, un dato ampiamente superiore al 4,75 per cento che corrisponde alla quota delle imprese del settore «Servizi di alloggio e di ristorazione» sul totale delle imprese a livello nazionale. Questa branca economica è stata particolarmente colpita dalla pandemia di COVID-19. Nelle restanti branche, il numero di imprese per branca che hanno richiesto un credito COVID-19 è stato proporzionalmente molto più contenuto.

Figura 12: Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno della branca economica

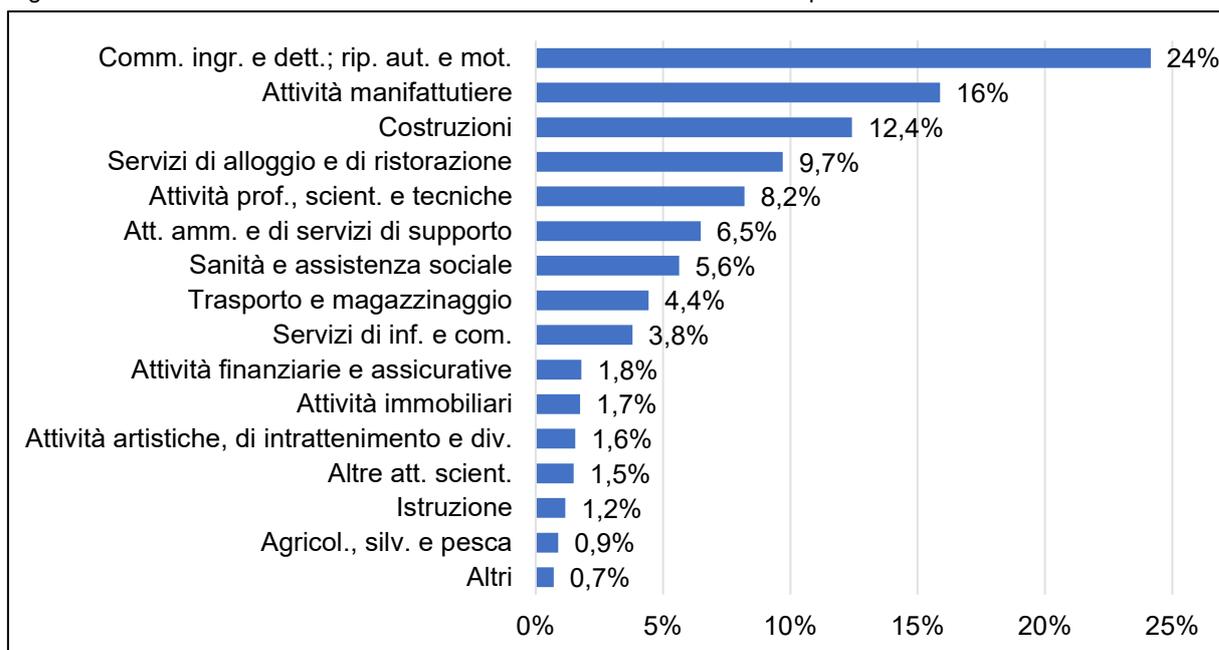


Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

Se osserviamo la quota del volume di crediti concesso per branca economica (cfr. figura 13), spiccano grossomodo gli stessi rami di attività come evidenziato nella figura 12, che rappresenta la quota di imprese con credito COVID-19 all'interno di una branca. Con circa 4 miliardi di franchi, il settore «Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli» ha beneficiato della quota creditizia più cospicua del programma di fidejussioni solidali COVID-19, pari al 24 per cento del volume di crediti totale concesso. Seguono le branche «Attività manifatturiere» con il 16 per cento, «Costruzioni» con il 12,4 per cento e ««Servizi di alloggio e di ristorazione» con il 9,7 per cento. Durante la pandemia di COVID-19, ristoranti e negozi hanno dovuto in parte chiudere completamente o hanno potuto rimanere aperti solo attenendosi rigorosamente a severe restrizioni. Le misure di sicurezza e le norme di igiene sono state all'origine di costi aggiuntivi anche nell'edilizia. Un altro aspetto da non sottovalutare è dato dai prezzi elevati dei materiali da costruzione come acciaio, materie plastiche e legno, così come dalla situazione dei fornitori dell'industria edile durante la crisi pandemica. Fornitori fondamentalmente affidabili si sono trovati in difficoltà economiche e le catene di approvvigionamento sono state interrotte. Questi sono verosimilmente alcuni dei motivi per cui nelle branche economiche in esame si è fatto ricorso a un volume particolarmente consistente di crediti.

Figura 13: Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso per branca economica



Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

La crisi pandemica ha colpito l'intera economia. Tuttavia, a causa dei provvedimenti disposti dalle autorità alcune imprese hanno dovuto chiudere, mentre altre sono state sostanzialmente in grado di proseguire l'attività. Secondo lo studio del KOF sui crediti COVID-19 per le piccole imprese in Svizzera, la percentuale di imprese che hanno ricevuto un credito COVID-19 è la più alta in assoluto nei rami economici che hanno particolarmente risentito dei provvedimenti di polizia sanitaria adottati nella primavera del 2020⁵⁷. L'UST a sua volta ha analizzato quali segmenti sono stati direttamente colpiti dalle ordinanze 2 e 3 COVID-19⁵⁸ e hanno dovuto chiudere sistematicamente⁵⁹. Ai fini del presente rapporto è rilevante l'ordinanza 2, che era in vigore durante la fase di presentazione delle richieste di credito e ha disposto le chiusure aziendali di questo periodo. In virtù dell'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza 2 COVID-19 (stato 4 aprile 2023) nella sua stima dei settori direttamente interessati l'UST si è limitato ai seguenti quattro gruppi settoriali: negozi e mercati⁶⁰; ristoranti, bar, discoteche e locali notturni⁶¹; strutture ricreative e per il tempo libero e campeggi⁶² come pure esercizi che forniscono prestazioni alla persona con contatto corporeo⁶³. Secondo le stime dell'UST, su 687 022 imprese censite, un totale di 124 999 (circa il 18,2 %) sono state interessate da chiusure a seguito dell'articolo 6 dell'ordinanza 2 COVID-19, in vigore dal 13 marzo al 22 giugno 2020.

⁵⁷ Brühlhart/Lalive/Lehmann/Siegenthaler (2020)

⁵⁸ RS 818.101.24

⁵⁹ UST (2021a)

⁶⁰ Codici NOGA: 451102, 451902, 4532, 4741, 4743, 475, 476 (senza 476201), 4771, 4772, 477502, 477602, 4777, 4719, 477803, 477804, 477805, 477806, 4779, 4781, 4782, 4789

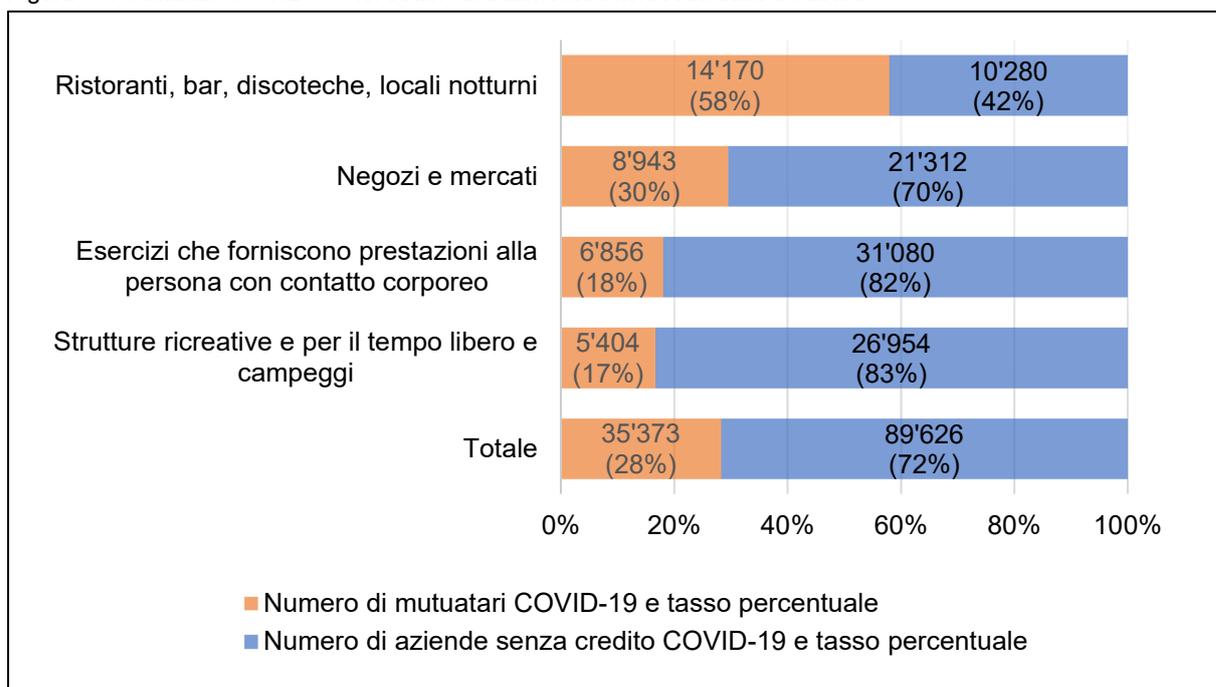
⁶¹ Codici NOGA: 56 (senza 561002, 562900)

⁶² Codici NOGA: 5914, 9001, 9002, 9004, 91, 92, 493903, 553, 7721, 7722, 7729, 7734, 7911, 7912, 7990, 821902, 8230, 855100, 93

⁶³ Codici NOGA: 960201, 960202, 9604, 9609

La figura 14 rappresenta il numero di mutuatari COVID-19 in proporzione al numero di imprese del rispettivo gruppo settoriale. Nell'insieme, 35 373 imprese (28 %) delle 124 999 direttamente interessate dall'ordinanza 2 COVID-19 hanno beneficiato di un credito COVID-19. Queste 35 373 imprese totalizzano circa il 26 per cento di tutte le 136 737 imprese con un credito COVID-19 in Svizzera. Nella branca economica «Ristoranti, bar, discoteche e locali notturni» più della metà, ossia il 58 per cento, di tutte le imprese (14 170 imprese) ha richiesto un credito COVID-19, mentre in ciascuno degli altri tre gruppi settoriali, ha fatto ricorso a un credito COVID-19 tra il 17 e il 30 per cento delle imprese. Queste 14 170 imprese rappresentano circa il 10 per cento di tutte le imprese con un credito COVID-19 in Svizzera.

Figura 14: Mutuatari COVID-19 nei settori direttamente interessati dalle chiusure



Fonti: UST (2021d), JANUS, rappresentazione propria

Tra i mutuatari COVID-19 nei settori direttamente interessati dalle chiusure figurano soprattutto numerosi ristoranti, bar, discoteche, locali notturni nonché negozi e mercati. Complessivamente, nei settori direttamente colpiti dalle chiusure circa il 28 per cento delle imprese ha beneficiato di un credito COVID-19 (cfr. figura 14). Questo dato è superiore alla media di tutte le branche economiche che si attesta al 23%, a significare che i settori direttamente interessati dalle chiusure hanno partecipato più di altri rami economici al programma di fidejussioni solidali COVID-19.

Informazioni dettagliate sulle imprese con credito COVID-19 ricevuto, suddivise per branca economica, sono riportate nella tabella 18 dell'allegato 9.3.

3.3.7 Cantoni (fase 1)

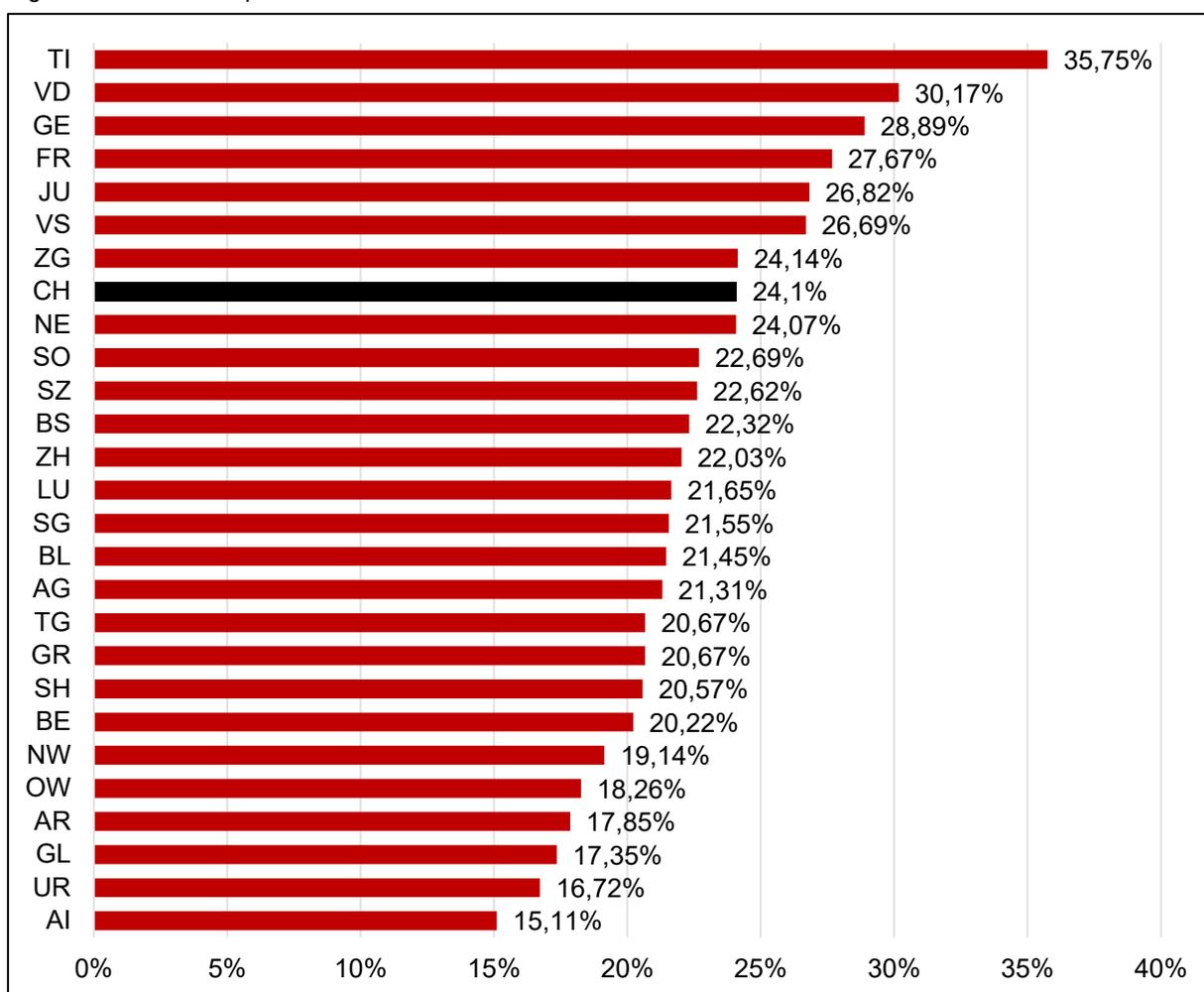
A causa delle differenze intercantonali in ordine alla struttura economica, all'entità della pandemia di COVID-19 e ai provvedimenti di polizia sanitaria aggiuntivi adottati dalle autorità cantonali, sono state riscontrate situazioni diverse sul fronte dei crediti COVID-19 concessi a livello cantonale. Il numero di gran lunga maggiore di crediti è stato richiesto nel Cantone di Zurigo con circa 23 000 imprese, pari a circa il 17 per cento del totale di 136 737 imprese che hanno ricevuto un credito COVID-19. Con 188 imprese con un credito COVID-19, Appenzello Interno è il Cantone con il minor numero di imprese, in termini assoluti, ad aver fatto richiesta di crediti COVID-19.

Da notare che il numero delle PMI nel rispettivo Cantone ricopre un ruolo importante nell'interpretazione delle cifre suindicate. Per questo, di seguito il numero di crediti COVID-19 concessi è rapportato alle imprese insediate nel Cantone. Più di un'impresa su tre nel Cantone Ticino (35,75 %) ha fatto ricorso ad un credito COVID-19 (cfr. nella figura 15). Con il 35,75 per cento, il Cantone Ticino si colloca al vertice del confronto cantonale. Sebbene il numero maggiore di crediti COVID-19 sia stato richiesto nel

Cantone di Zurigo, nell'insieme solo il 22,03 per cento di tutte le imprese di questo Cantone ha fatto ricorso a un credito COVID-19. Secondo lo studio della BNS sulla partecipazione delle imprese svizzere al programma di fidejussioni solidali COVID-19, l'esposizione delle imprese alle misure anti-COVID-19 e l'intensità della diffusione del virus nella rispettiva regione sono stati fattori cruciali per la partecipazione al programma di fidejussioni solidali COVID-19⁶⁴. Nella prima ondata della pandemia di COVID-19, la Svizzera romanda e il Ticino, a causa della loro posizione geografica, sono stati più colpiti della Svizzera tedesca⁶⁵ in termini di numero assoluto di infezioni e di casi di contagio rispetto alla popolazione cantonale. Il primo e più grave focolaio dell'epidemia in Europa è stato identificato nella regione di Bergamo, non lontano dal Cantone Ticino, per cui sotto il profilo geografico esisteva una certa correlazione tra l'impatto della crisi sanitaria all'inizio della pandemia di COVID-19 e la domanda di crediti COVID-19.

In Ticino le misure legate al COVID-19 hanno verosimilmente influito sulla vivace domanda dei relativi crediti. Il governo del Cantone Ticino aveva proclamato lo stato di emergenza già l'11 marzo 2020 e numerose strutture ricreative ticinesi erano state costrette a chiudere temporaneamente⁶⁶. È presumibile che anche le differenze culturali tra i singoli Cantoni rispetto all'atteggiamento verso il sostegno statale abbiano inciso in ampia misura sui divari nella domanda a livello cantonale.

Figura 15: Quota di imprese con crediti COVID-19 nel Cantone



Fonti: UST (2022d), UST (2022f), JANUS, rappresentazione propria
 Osservazione: statistica della demografia delle imprese (UDEM). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS. Non sono considerate le unità del settore primario, le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni private senza scopo di lucro.

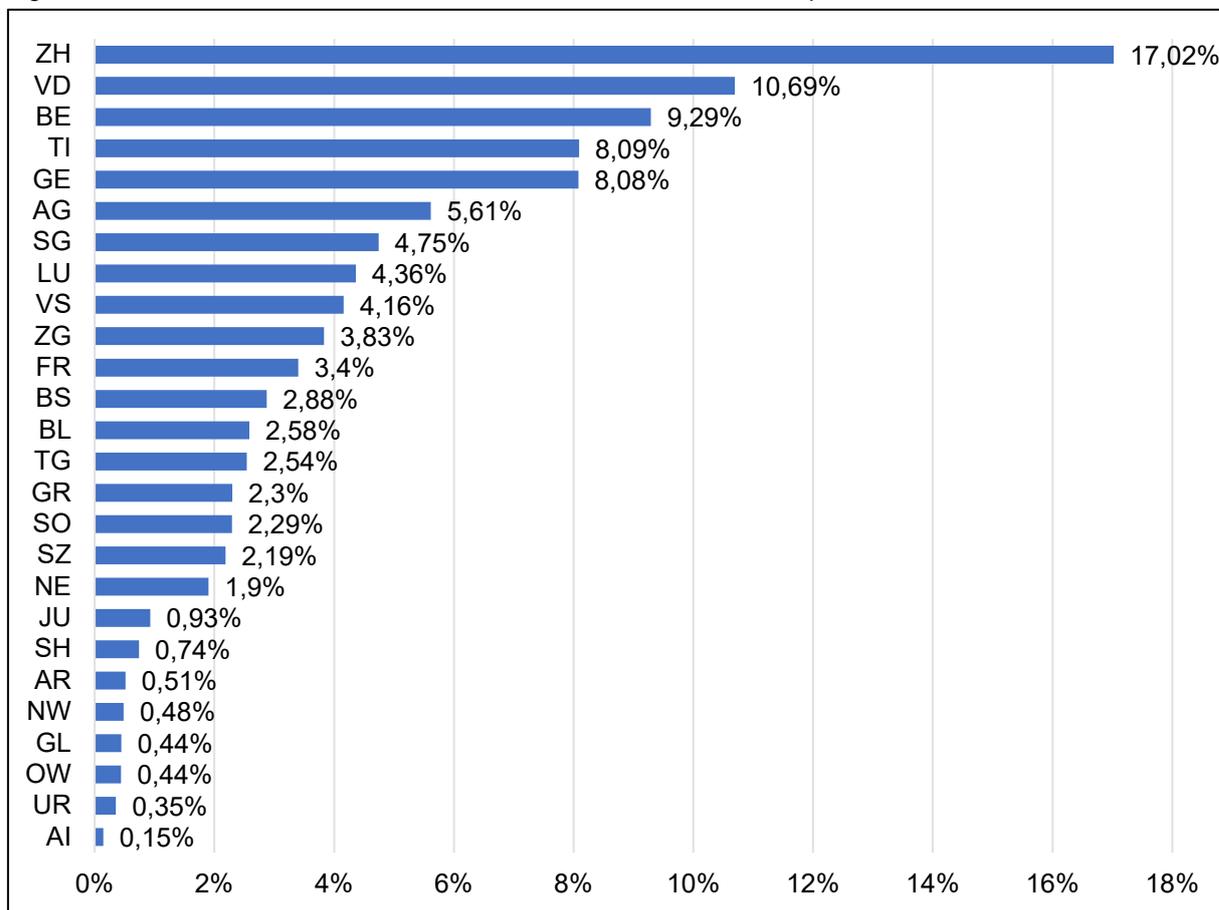
⁶⁴ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

⁶⁵ Secondo i dati pubblicamente disponibili dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sui casi cumulativi di COVID-19 (UFSP 2023).

⁶⁶ Swissinfo (2020)

Per quanto attiene alla quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso per Cantone, Zurigo è saldamente in testa con una quota del 17,02 per cento, pari a 2,9 miliardi di franchi, seguito dal Cantone di Vaud con il 10,69 per cento e dal Cantone di Berna con il 9,29 per cento. Non stupisce che i Cantoni più grandi per superficie e popolazione abbiano presentato un maggior numero di richieste, ricevendo di riflesso un volume più elevato di crediti, in quanto in questi Cantoni risiedono anche più imprese.

Figura 16: Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso per Cantone



Fonti: UST (2022d), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica della demografia delle imprese (UDEMO). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS. Non sono considerate le unità del settore primario, le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni private senza scopo di lucro.

Informazioni dettagliate sulle imprese con credito COVID-19 ricevuto, suddivise per Cantone, sono riportate nella tabella 19 dell'allegato 9.3.

3.4 Crediti COVID-19 in essere, rimborsati e con fidejussioni onorate (fase 2)

Il capitolo seguente illustra la situazione dei crediti COVID-19 a metà giugno 2023. Secondo la panoramica riportata nella tabella 3, a metà giugno 2023 sono stati integralmente rimborsati 39 741 crediti per un importo di circa 7,4 miliardi di franchi, a significare che dopo circa 3 anni quasi il 44 per cento del volume di crediti è già stato rimborsato. La legge prevede il rimborso entro 8 anni, 10 anni per i casi di rigore. Le banche hanno fatto ricorso alla fidejussione per 11 439 crediti. Il volume originariamente erogato di questi crediti ammonta a circa 876,6 milioni di franchi (il 5 % del volume di crediti totale accordato). Di questi crediti, tuttavia, i mutuatari hanno rimborsato 66 milioni di franchi alla banca creditrice o non ne hanno usufruito. A metà giugno 2023, le organizzazioni che concedono fidejussioni sono chiamate di fatto a gestire un credito totale in sospeso di 810,7 milioni di franchi. I crediti in essere sono calcolati in base ai crediti concessi al netto dei crediti con fidejussioni onorate e integralmente rimborsati. A metà giugno 2023 sono quindi ancora in sospeso 86 672 crediti per un volume di circa 8,6 miliardi di franchi.

Tabella 3: Panoramica dello stato dei crediti COVID-19 (stato: metà giugno 2023)

	Tipo di credito	Numero di crediti	Quota di crediti	Volume di crediti concesso in CHF	Quota del volume di crediti
Crediti COVID-19 concessi	Crediti COVID-19 fino a CHF 500 000	136 737	99 %	13 916 789 551	82 %
	Crediti COVID-19 Plus	1133	1 %	3 001 189 029	18 %
	Totale	137 870	100 %	16 917 978 580	100 %
Crediti COVID-19 interamente rimborsati (metà giugno, 2023)	Crediti COVID-19 fino a CHF 500 000	39 199	28,5 %	5 770 950 811	34 %
	Crediti COVID-19 Plus	542	0,5 %	1 644 169 948	10 %
	Totale	39 741	29 %	7 415 120 759	44%
Crediti COVID-19 con volume onorato (metà giugno 2023)	Crediti COVID-19 fino a CHF 500 000	11 420	8,29 %	830 849 092	4,8 %
	Crediti COVID-19 Plus	19	0,01 %	45 733 763	0,2 %
	Totale	11 439	8,3 %	876 582 855	5 %
Totale dei crediti COVID-19 in essere (metà giugno, 2023)		86 690	62,7 %	8 626 274 966	51 %
Ammortamenti (al 31 marzo 2023)		87 633	63,6 %	1 798 759 247	10,6 %

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

Osservazione: le cifre relative ai crediti COVID-19 Plus e del rispettivo totale si basano sull'importo totale dei crediti concessi e non solo sulla quota dell'85% garantita dalla Confederazione.

3.4.1 Crediti COVID-19 parzialmente rimborsati

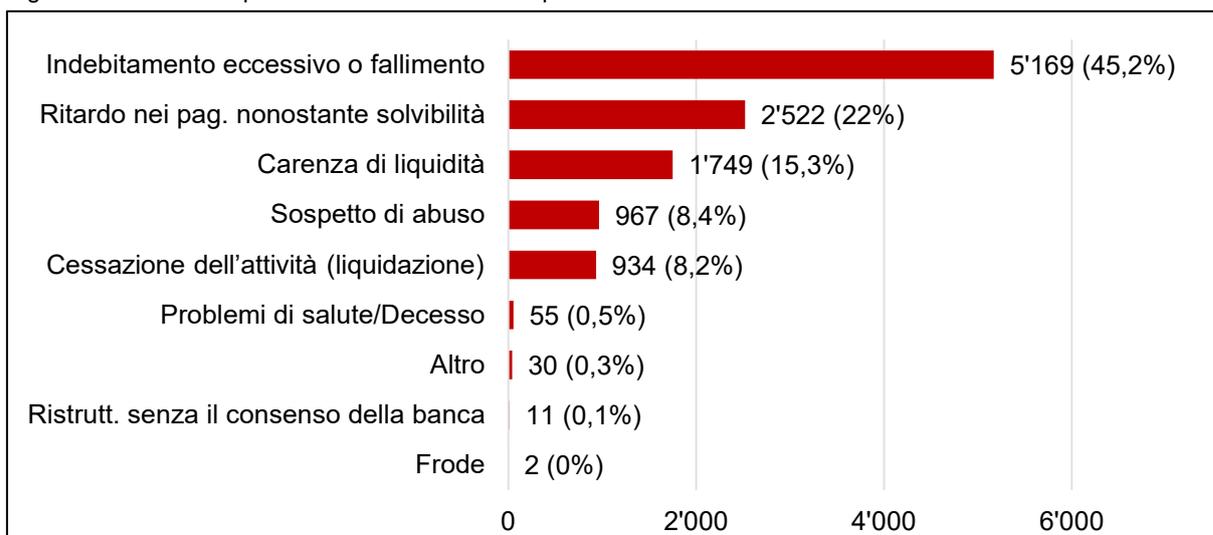
In conformità all'articolo 11 LFiS-COVID-19, le banche informano le organizzazioni che concedono fidejussioni sullo stato dei crediti garantiti nonché sugli arretrati relativi agli ammortamenti e ai pagamenti di interessi con periodicità semestrale, e precisamente a fine marzo e fine settembre. In data 31 marzo 2023 erano ancora in sospeso 90 433 crediti COVID-19. Per 87 633 crediti COVID-19 in essere alla fine di marzo 2023 sono stati effettuati ammortamenti per un totale approssimativamente di 1,8 miliardi di franchi (cfr. tabella 3), che in termini numerici e di volume corrispondono rispettivamente al 96,9 per cento e al 20 per cento dei crediti in essere alla fine di marzo 2023. Il piano di ammortamento viene concordato tra le imprese e le banche.

3.4.2 Motivi per le fidejussioni onorate e relativa evoluzione

Motivi per le fidejussioni onorate

La banca può escutere la fideiussione per svariati motivi. Una volta onorate le fidejussioni da parte delle rispettive organizzazioni, per legge il credito in sospeso verso il mutuatario viene ceduto alla competente organizzazione che concede fidejussioni. In caso di escussione, la banca deve indicarne il motivo all'organizzazione di fideiussione. Di seguito sono esaminate nel dettaglio le motivazioni indicate dalle banche. L'escussione della fideiussione può essere riconducibile alle seguenti due ragioni: motivi normativi o un ritardo nei pagamenti di almeno 90 giorni da parte dell'impresa. Delle 11 439 fidejussioni onorate (cfr. figura 17) buona parte è imputabile a sovraindebitamento o fallimento (45,1 %), a ritardi nei pagamenti a dispetto della solvibilità (22 %) o a una carenza di liquidità (15,3 %).

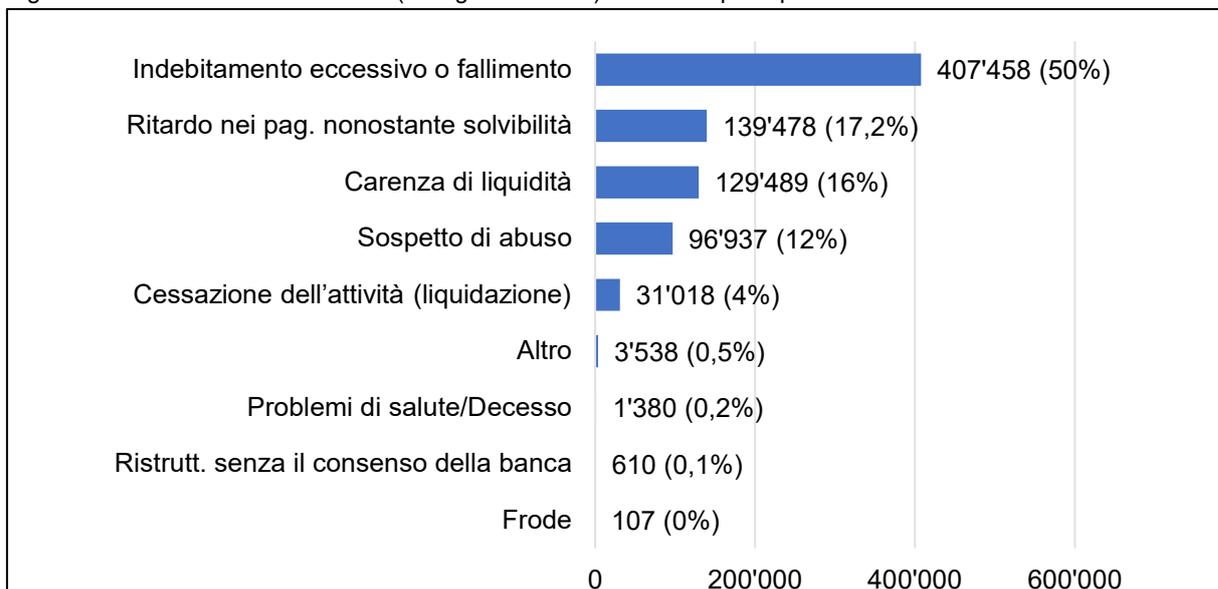
Figura 17: Numero e quota di fideiussioni onorate per motivo dell'escussione



Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Il numero di crediti COVID-19 con fideiussioni onorate è, a grandi linee, proporzionale al volume di crediti onorato, riportato nella figura 18. A metà giugno 2023, la metà del volume di crediti onorato, vale a dire circa 407 milioni di franchi, era da ascrivere a un indebitamento eccessivo o a un fallimento dei mutuatari. Sempre a metà giugno, circa il 17 per cento del volume di crediti onorato era imputabile a un ritardo nei pagamenti a dispetto della solvibilità. Problemi di liquidità sono stati all'origine di fideiussioni onorate in ragione del 16 per cento del volume di crediti onorato.

Figura 18: Volume di crediti onorato (in migliaia di CHF) e relativa quota per motivo dell'escussione



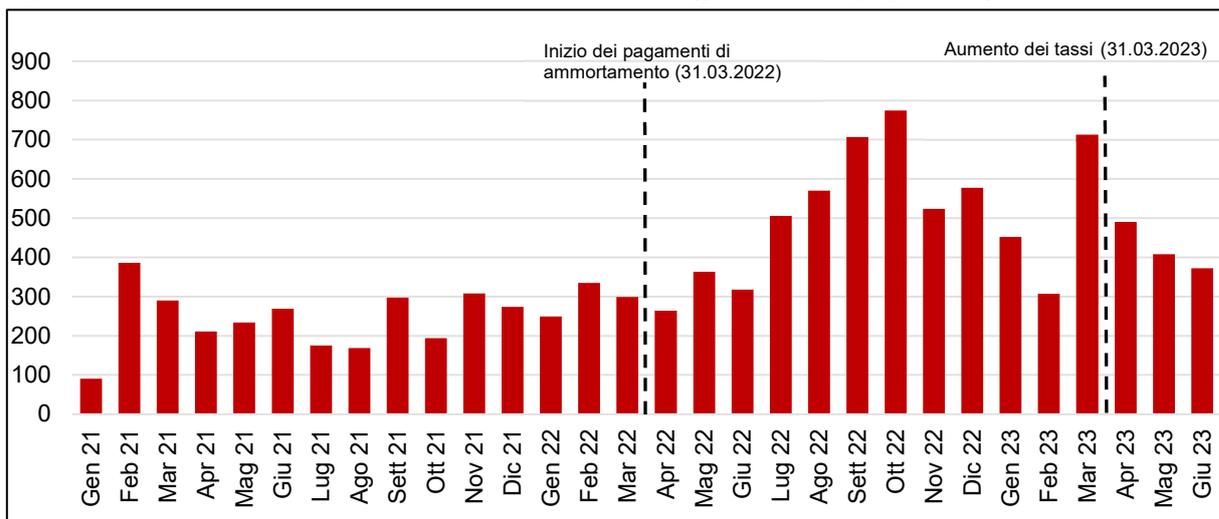
Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

A metà giugno 2023, il volume di crediti onorato, come tra l'altro i circa 407 milioni di franchi di fideiussioni onorate in seguito a indebitamento eccessivo o fallimento, non è ancora da considerarsi una perdita definitiva per la Confederazione. Nell'ambito del processo di gestione dei crediti si sta infatti cercando di recuperare questi importi onorati, in modo da mitigare la perdita effettiva per la Confederazione. Informazioni più dettagliate sulle perdite sono riportate nel capitolo 3.5.

Evoluzione delle fideiussioni onorate

A metà 2022 le fideiussioni onorate hanno espresso un vistoso rialzo, complice anche la raccomandazione rilasciata dall'ASB alle banche di introdurre pagamenti di ammortamento per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi a partire dal 31 marzo 2022 (cfr. figura 19 e figura 20).⁶⁷ In più, l'ASB ha raccomandato alle banche di consentire ai mutuatari di procrastinare le rate di ammortamento di 6–12 mesi, qualora non fossero ancora in grado di farvi fronte⁶⁸. Il numero di fideiussioni onorate nei mesi di settembre 2022, ottobre 2022 e marzo 2023, piuttosto nutrito rispetto ai mesi precedenti, potrebbe quindi essere riconducibile a mutuatari che, a dispetto del differimento degli ammortamenti, non sono riusciti ad adempiere i loro obblighi di pagamento.

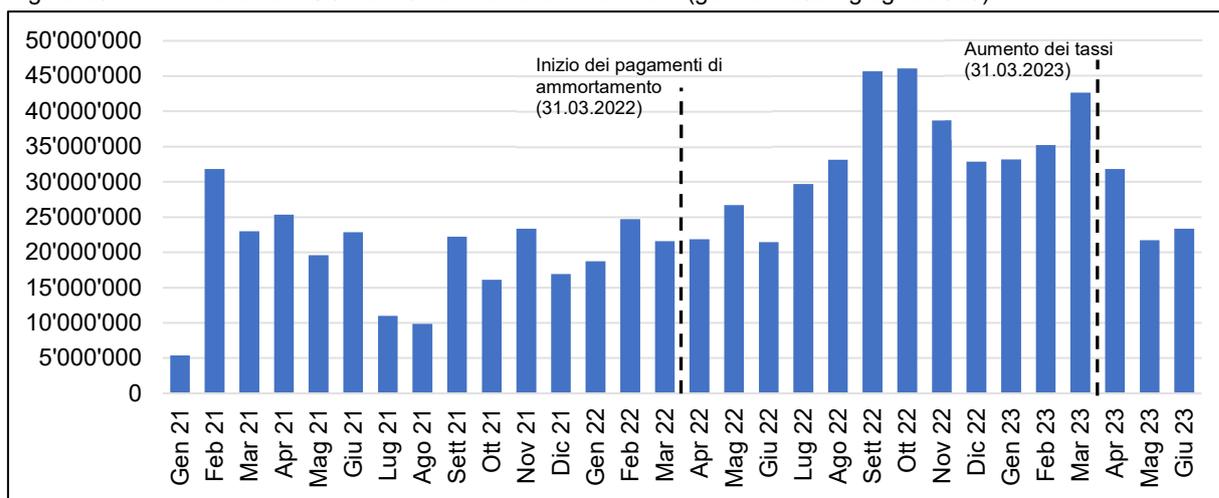
Figura 19: Numero di crediti COVID-19 con fideiussioni onorate (gennaio 2021-giugno 2023)



Fonte: JANUS, rappresentazione propria

I tassi d'interesse per i crediti COVID-19 sono stati aumentati a partire dal 31 marzo 2023 (cfr. capitolo 3.6). A tre mesi dall'innalzamento dei tassi, il numero e il volume delle fideiussioni onorate non sono particolarmente elevati, per cui si può concludere che, quantomeno a breve termine, gli interessi sono finanziariamente sostenibili per i mutuatari.

Figura 20: Volume di crediti COVID-19 con fideiussioni onorate (gennaio 2021-giugno 2023)



Fonte: JANUS, rappresentazione propria

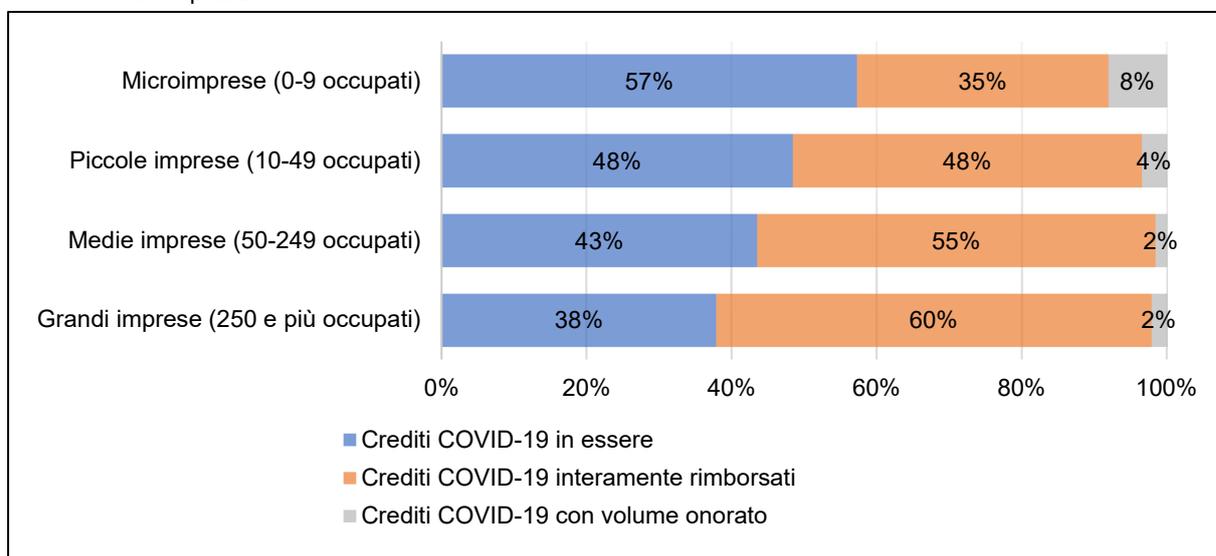
⁶⁷ ASB (2022)

⁶⁸ ASB (2022)

3.4.3 Dimensioni delle imprese (fasi 2 e 3)

Entro metà giugno 2023, il 35 per cento del volume di crediti concesso alle microimprese e il 60 per cento del volume di crediti concesso alle grandi imprese sono stati interamente rimborsati (cfr. figura 21). La quota del volume di crediti integralmente rimborsato dei restanti gruppi di imprese oscilla tra questi valori estremi. Buona parte dei mutuatari rientra nella categoria delle microimprese, alle quali è stato erogato un volume di crediti pari a quasi la metà del volume creditizio totale concesso (7,7 miliardi di franchi) (cfr. tabella 16 nell'allegato 9.3, che fornisce informazioni sui crediti COVID-19 per dimensione dell'impresa). Le grandi imprese hanno richiesto crediti per 1,2 miliardi di franchi. Dalla figura 21 si evince chiaramente che più grande è l'impresa, maggiore è la quota del volume di crediti integralmente rimborsato e minore quella del volume onorato. È stato onorato tra l'8 per cento del volume di crediti concesso alle microimprese e il 2 per cento di quello accordato alle grandi imprese, per cui a metà giugno 2023 è ancora in sospeso il 57 per cento del volume erogato alle microimprese e il 38 per cento del volume erogato alle grandi imprese. Nelle altre classi dimensionali, la quota del volume di crediti ancora in essere oscilla tra questi valori estremi. A metà giugno 2023, la quota del volume di crediti in essere è inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa.

Figura 21: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per dimensione dell'impresa



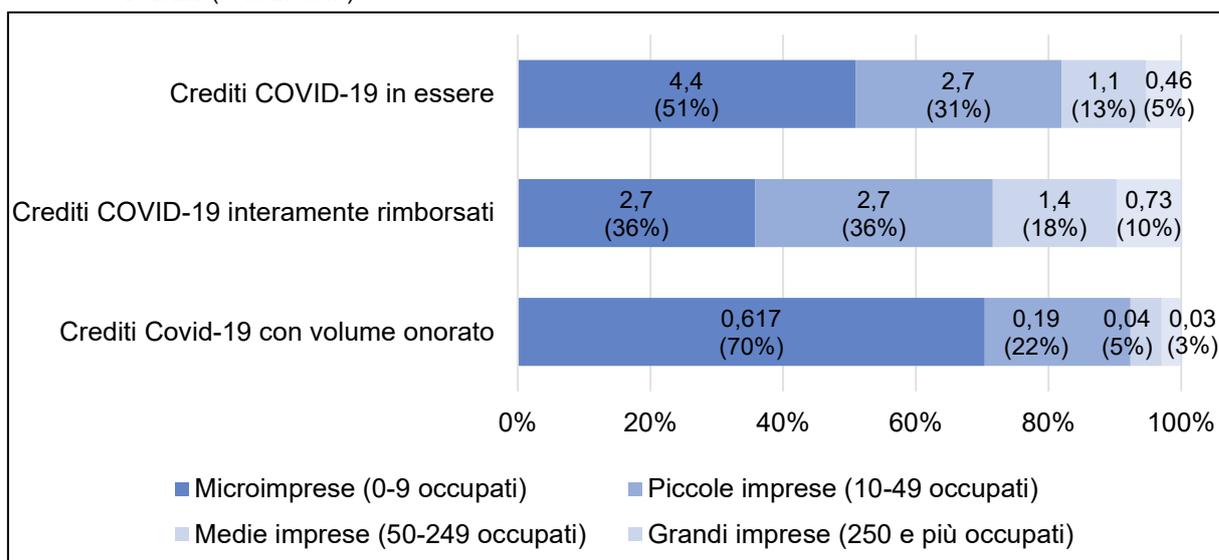
Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: il 100 % corrisponde al volume di crediti concesso al rispettivo gruppo dimensionale.

La figura 22 consente di raffrontare i riscontri evidenziati dalla figura 21 con l'intero volume di crediti in essere, onorato e integralmente rimborsato. A metà giugno 2023, le grandi imprese avevano già rimborsato circa il 60 per cento dei crediti loro erogati (cfr. figura 22). Tuttavia, questa quota rappresenta solo il 10 per cento del volume totale di crediti integralmente rimborsato (cfr. figura 22). Il volume di crediti completamente rimborsato si compone principalmente degli importi restituiti dalle micro e piccole imprese, ciascuna categoria in ragione di circa il 36 per cento (circa 2,7 miliardi di franchi per categoria). Questo importo corrisponde pressappoco al 35 per cento del volume di crediti concesso alle microimprese e a circa il 48 per cento del volume di crediti accordato alle piccole imprese (cfr. figura 21).

Grossomodo il 70 per cento del volume di crediti onorato è costituito da volumi onorati di crediti concessi a microimprese (617 milioni di franchi), mentre circa il 22 per cento del volume onorato (192 milioni di franchi) è riconducibile a crediti erogati a piccole imprese. La quota delle grandi imprese sul volume di crediti in essere assomma a circa il 5 per cento. Approssimativamente il 51 per cento (4,4 miliardi di franchi) del volume di crediti in essere a metà giugno 2023 è totalizzato dalle microimprese, mentre la quota delle piccole imprese è pari a circa il 31 per cento (2,7 miliardi di franchi) del volume di crediti in essere. Si può quindi ipotizzare che l'andamento del volume di crediti in essere o dei rimborsi sarà determinato in ampia misura dal futuro corso economico delle micro e piccole imprese.

Figura 22: Quota delle classi dimensionali delle imprese sul volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato (in mia. CHF)



Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: il 100 % corrisponde al volume di crediti in essere, onorato o interamente rimborsato.

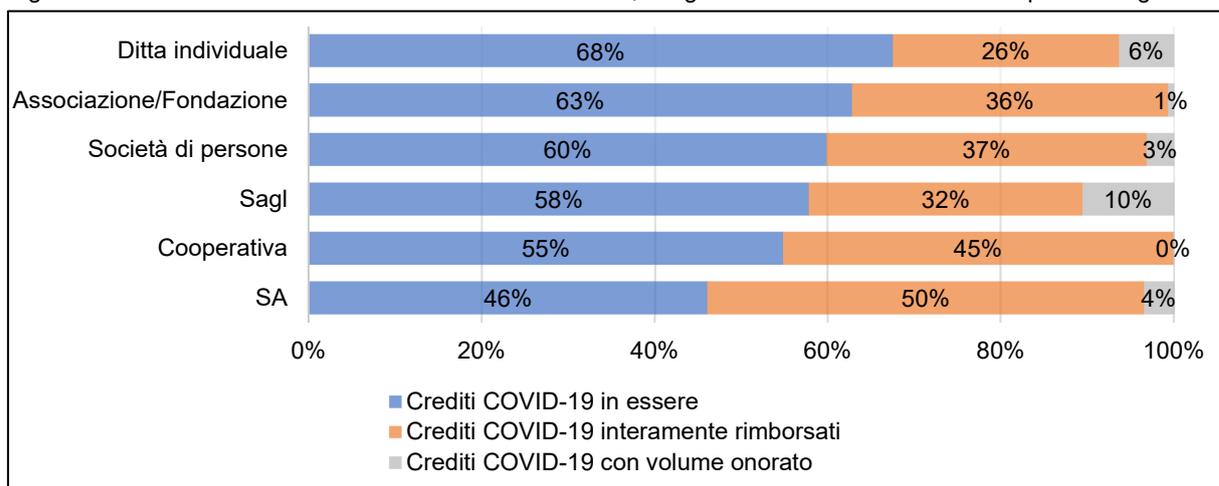
Riepilogando, si può affermare che le imprese di maggiori dimensioni sono generalmente in grado di rimborsare i crediti più velocemente e devono onorare in misura minore il volume di crediti concesso loro rispetto alle imprese più piccole (cfr. figura 21). Tale conclusione è verosimilmente riconducibile al fatto che le grandi imprese sono state meno colpite dalla crisi pandemica e sono riuscite a riprendersi e recuperare più rapidamente delle piccole imprese, che hanno lamentato un calo più significativo del fatturato⁶⁹, presentano fondamentalmente una base di liquidità inferiore e non possono beneficiare di vantaggi di scala.

3.4.4 Forme giuridiche (fasi 2 e 3)

A metà giugno 2023, le società anonime (SA) hanno rimborsato integralmente la metà del volume di crediti loro erogato (cfr. figura 23). Finora, le società a garanzia limitata (Sagl) e le ditte individuali hanno rimborsato rispettivamente il 32 per cento e il 26 per cento del volume di crediti che hanno ricevuto. A metà giugno 2023 è stato onorato il 10 per cento del volume di crediti erogato alle Sagl, rispetto al 6 per cento delle ditte individuali, al 4 per cento delle SA e al 3 per cento delle società di persone. Ne consegue che a metà giugno 2023 è ancora in sospeso tra il 68 per cento (ditte individuali) e il 46 per cento (SA) del volume di crediti concesso al rispettivo gruppo di forme giuridiche.

⁶⁹ Abberger/Mühlebach (2022)

Figura 23: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per forma giuridica

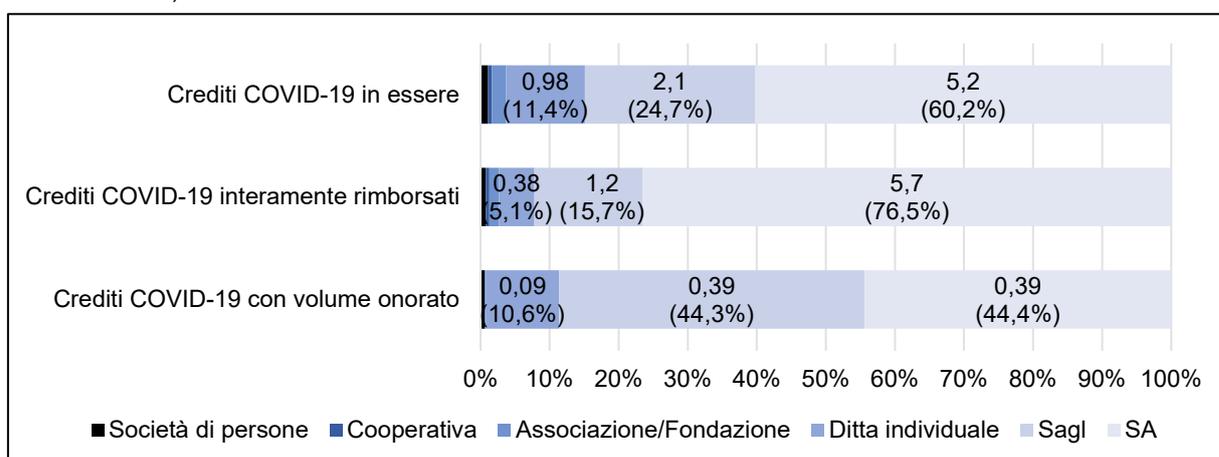


Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: le società di persone comprendono la società in accomandita, la società semplice e la società in nome collettivo. Il 100 % corrisponde al volume di crediti concesso alla rispettiva forma giuridica.

Se consideriamo il volume di crediti totale onorato per tutte le forme giuridiche, si evidenzia che sia per le SA sia per le Sagl sono state onorate fideiussioni per circa il 44 per cento del volume totale di crediti onorato (cfr. figura 24). Per le Sagl questo importo è pari all'10 per cento e per le SA, che hanno richiesto un volume di crediti leggermente superiore, solo al 4 per cento del volume di crediti erogato alla rispettiva forma giuridica (cfr. figura 23). Il volume di crediti in essere a metà giugno 2023 è pertanto costituito prevalentemente dai crediti erogati alle SA (60,2 %), alle Sagl (24,7 %) e alle ditte individuali (11,4 %). Le altre forme giuridiche, ovvero associazione/fondazione, cooperativa e società di persone, rappresentano una minoranza (3,7 %) in termini di volume di crediti in essere.

Figura 24: Quota delle forme giuridiche sul volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato (in mia. CHF)



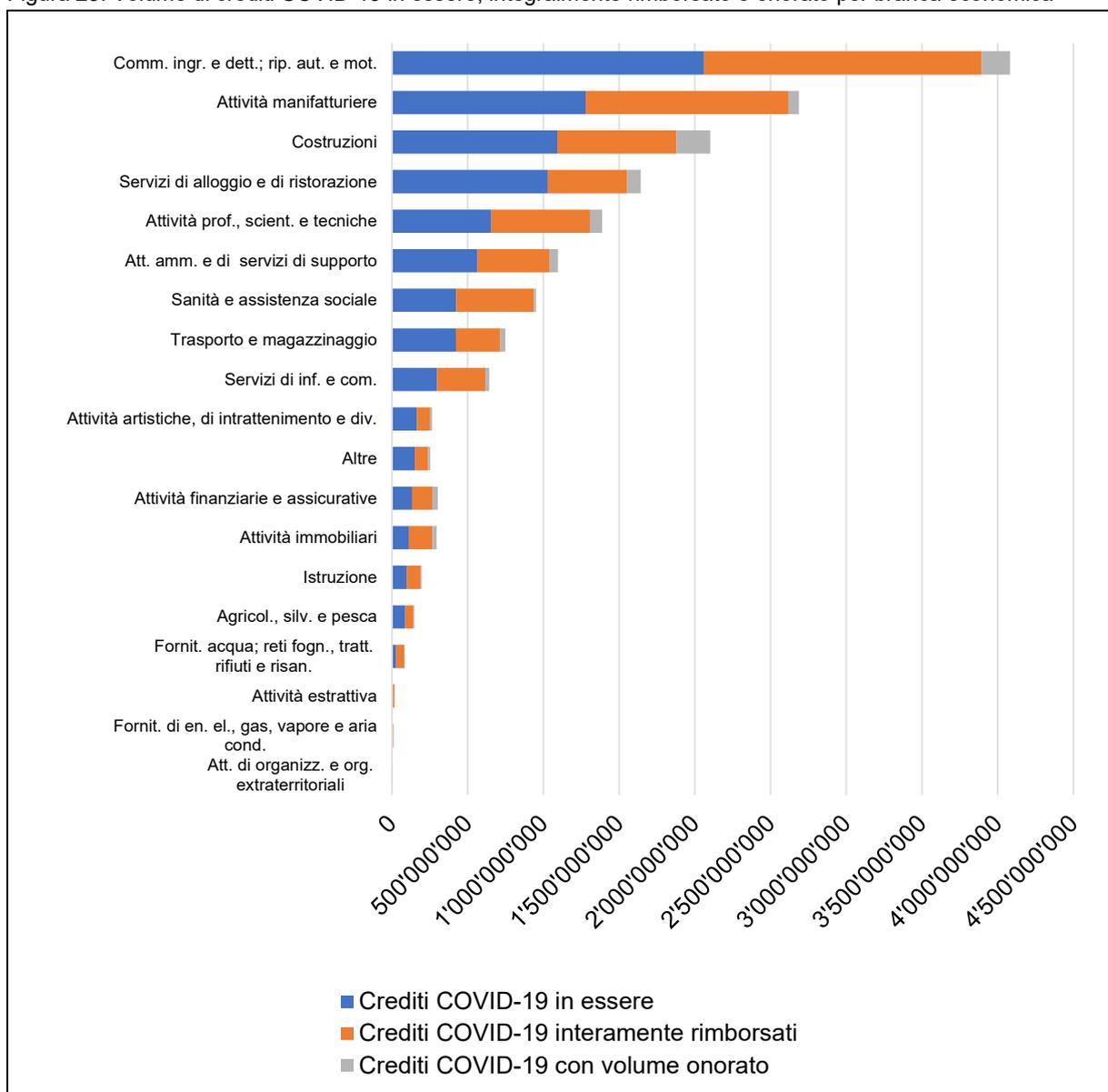
Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: le società di persone comprendono la società in accomandita, la società semplice e la società in nome collettivo. Il 100 % corrisponde al volume di crediti totale in essere, onorato o integralmente rimborsato.

3.4.5 Branche d'attività economica (fasi 2 e 3)

Con circa due miliardi di franchi, a metà giugno 2023 la maggior parte dei crediti COVID-19 in essere è concentrata nella branca economica del «Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli» (cfr. figura 25). Peraltro, in questo ramo è stato anche rimborsato il maggior numero di crediti, per un importo che si aggira attorno a 1,8 miliardi di franchi. Viceversa, il volume onorato più cospicuo è rinvenibile nella branca delle «Costruzioni» per un ammontare di 223 milioni di franchi.

Figura 25: Volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per branca economica

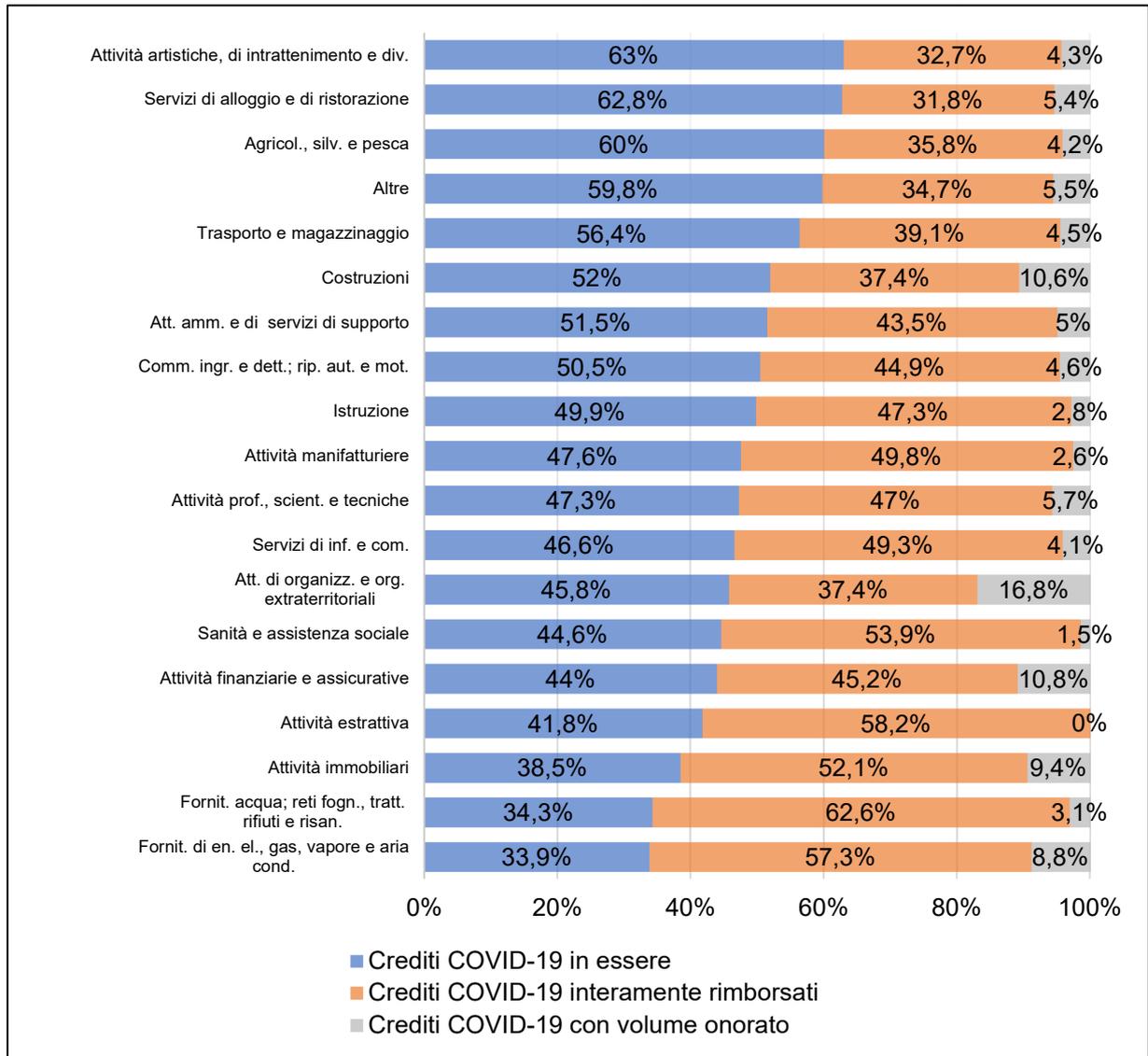


Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria in conformità al CDF (2022b)

All'interno della sezione NOGA «Costruzioni» è stato onorato circa l'11 per cento dell'intero importo dei crediti erogati (cfr. figura 26), il che equivale grossomodo a un quarto dell'intero ammontare onorato. La branca del «Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli» totalizza all'incirca il 21 per cento, ossia supergiù 186 milioni di franchi, dell'intero importo onorato. Quella dei «Servizi di alloggio e di ristorazione» è la terza branca in termini di volume di crediti onorato, con il 10 per cento e 89 milioni di franchi. Da notare anche le quote relativamente significative di importi onorati tra l'8 e il 10 per cento nelle branche della «Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata» e delle «Attività finanziarie e assicurative». In termini di importi assoluti, le suddette quote sono tuttavia proporzionalmente modeste.

Alcune delle branche economiche che contribuiscono maggiormente ai volumi onorati presentano al tempo stesso il numero in assoluto più alto di crediti COVID-19 rimborsati. Circa un quarto dell'importo totale dei crediti rimborsati proviene dalla sezione NOGA «Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli», per la sezione NOGA «Costruzioni» è circa l'11 per cento. Approssimativamente il 18 per cento dell'ammontare totale dei crediti rimborsati è attribuibile alla branca delle «Attività manifatturiere», quantunque la quota dei crediti COVID-19 con fidejussioni onorate sia, con circa il 3 per cento, decisamente trascurabile in questo settore. In ordine alla quota degli importi interamente rimborsati, la posizione di fanalino di coda è occupata dalle branche dei «Servizi di alloggio e di ristorazione» e delle «Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento» con rispettivamente il 32 e il 33 per cento. In tutti le branche la quota media di volume onorato si attesta al 5,18 per cento.

Figura 26: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per branca



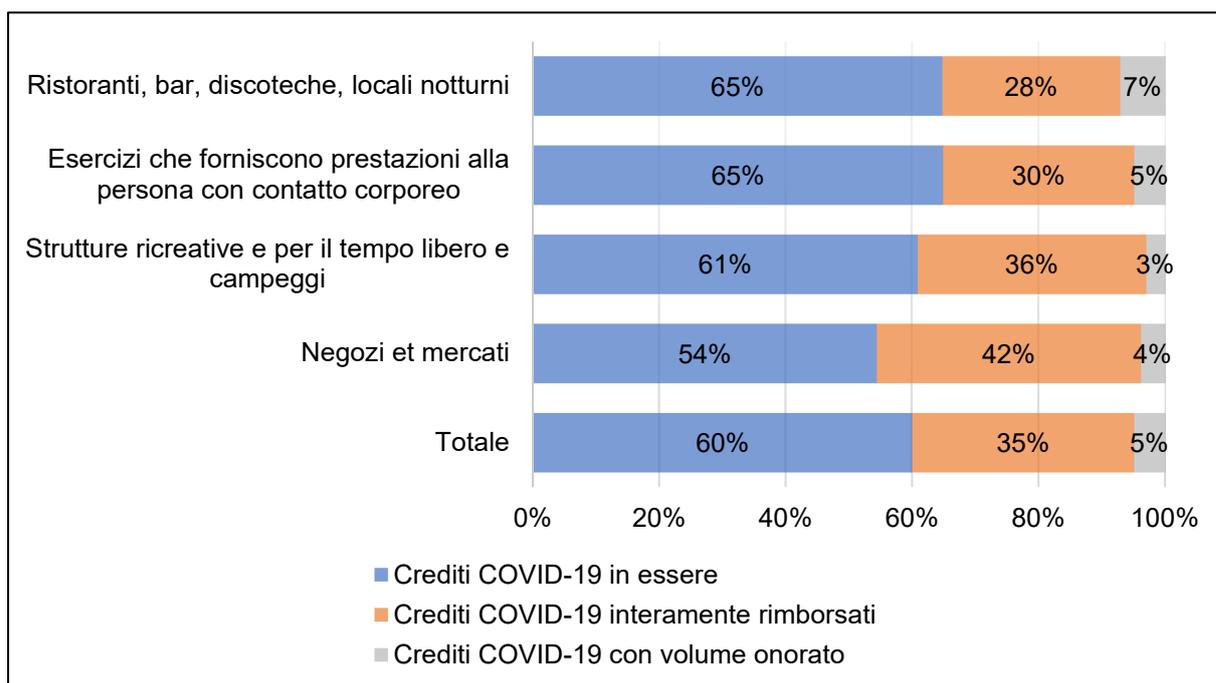
Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria in conformità al CDF (2022b)

La figura 27 mostra la quota del volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato sul volume di crediti erogato alle branche economiche direttamente interessate dalle chiusure secondo l'UST⁷⁰. A metà giugno 2023, circa il 51 per cento del volume di crediti COVID-19 totale era ancora in sospeso in tutti i settori. Nelle branche direttamente interessate dalle chiusure, questa quota oscilla tra il 54 per cento («Negozzi e mercati») e il 65 per cento («Esercizi che forniscono prestazioni alla persona con contatto corporeo»).

⁷⁰ UST (2021a)

Le imprese della branca dei «Ristoranti, bar, discoteche e locali notturni» hanno rimborsato il 28 per cento del volume di crediti loro erogato. Poiché più della metà delle imprese di questi settori ha richiesto un credito COVID-19 (cfr. capitolo 3.3.5, figura 12), è lecito presumere che avessero particolarmente bisogno di liquidità aggiuntiva. Del pari, è ipotizzabile che queste differenze rispetto al fabbisogno di liquidità si riflettano nella durata del rimborso. Negli altri gruppi settoriali è stata integralmente rimborsata una quota che oscilla tra il 30 per cento («Esercizi che forniscono prestazioni alla persona con contatto corporeo») e il 42 per cento («Negozii e mercati») del volume di crediti erogato. A prescindere dai negozi e dai mercati, la percentuale di rimborsi integrali dei settori direttamente interessati dalle chiusure è nettamente inferiore alla media di tutti i settori (44 %). Circa il 7 per cento del volume di crediti accordato ai ristoranti, bar, discoteche e locali notturni è stato onorato entro la metà di giugno 2023, mentre per i negozi e i mercati il dato si aggira attorno al 4 per cento. La quota di volume onorato delle quattro branche (5 %) corrisponde grossomodo alla quota di tutti i settori (5,18 %).

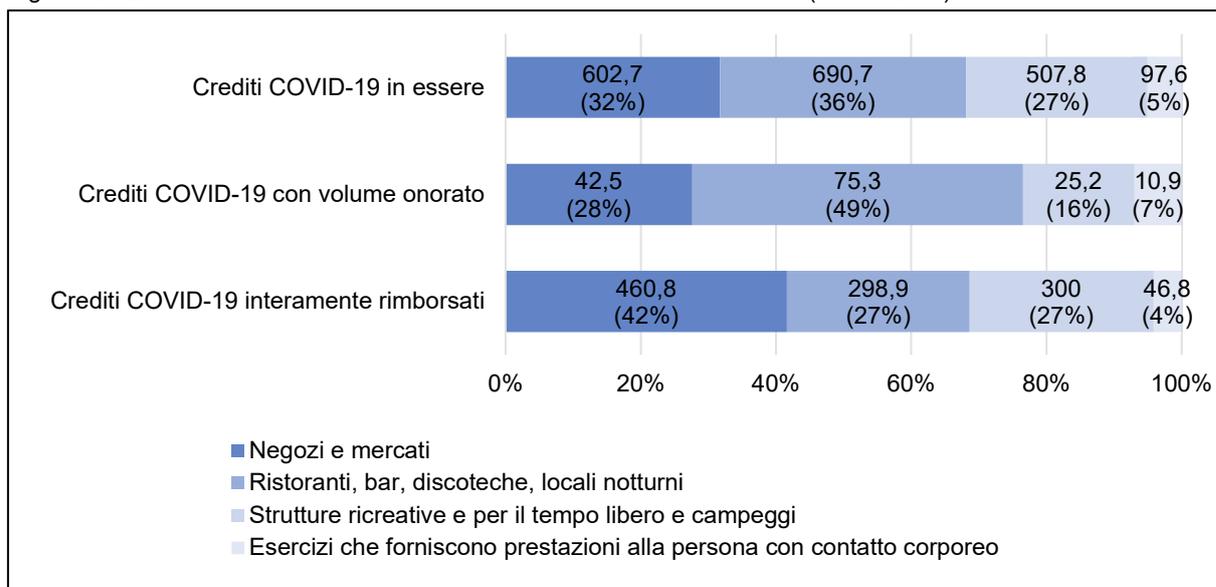
Figura 27: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato delle branche direttamente interessate dalle chiusure



Fonti: UST (2021a), JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria
 Osservazione: il 100 % corrisponde al volume di crediti concesso al rispettivo settore.

Con circa 460,8 milioni di franchi (42 %), i negozi e i mercati rappresentano buona parte del volume complessivo integralmente rimborsato da queste quattro branche (cfr. figura 28). Il volume di crediti integralmente rimborsato delle branche «Ristoranti, bar, discoteche e locali notturni» nonché «Strutture ricreative e per il tempo libero e campeggi» è di circa 300 milioni di franchi ciascuno (27 % ciascuno). Il volume totale di crediti COVID-19 onorato è costituito per il 49 per cento (75,3 milioni di franchi) da importi onorati di ristoranti, bar, discoteche e locali notturni, ciò che corrisponde al 7 per cento del volume di crediti erogato a questo settore (cfr. figura 27). Il volume di crediti COVID-19 onorato dei negozi e dei mercati ammonta solamente al 4 per cento, ma con una quota del 28 per cento, pari a 42,5 milioni di franchi, anche questi segmenti economici contribuiscono al volume complessivo onorato. Gli esercizi che forniscono prestazioni alla persona con contatto corporeo totalizzano a grandi linee il 5 per cento del volume di crediti in essere. Il restante 95 per cento è costituito dagli altri tre settori considerati, ciascuno nella misura di circa un terzo.

Figura 28: Quota delle branche interessate dalle chiusure sul volume totale (in mio. CHF)



Fonti: UST (2021a), JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: il 100 % corrisponde al volume totale di crediti in essere, onorato o interamente rimborsato dei quattro settori.

3.4.6 Cantoni (fasi 2 e 3)

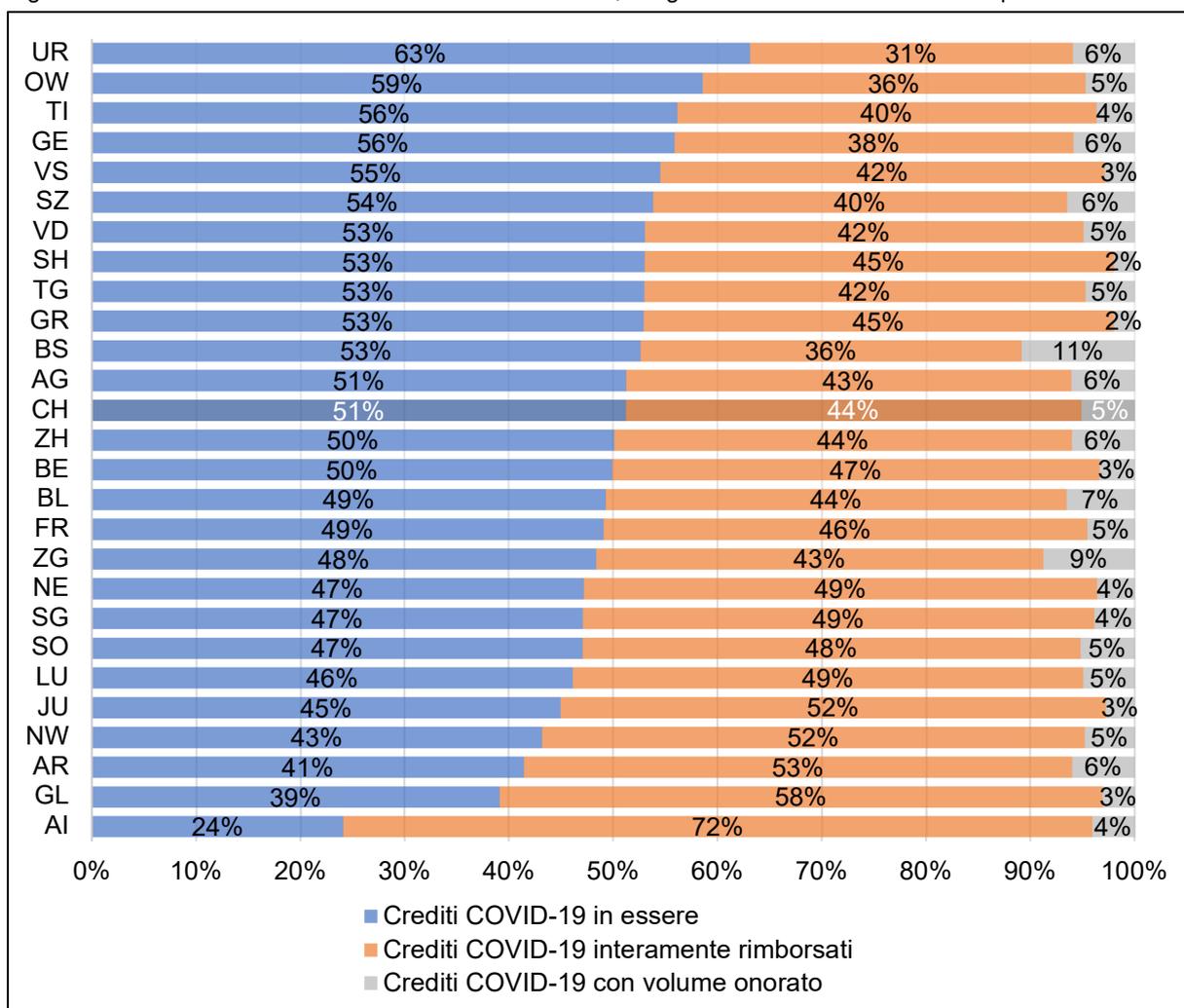
A seguito delle differenze intercantionali – tra l’altro nell’ammontare del volume di crediti erogato o nella struttura settoriale cantonale (cfr. capitolo 3.3.7) – intercorrono differenze anche in ordine allo stato del rimborso dei crediti COVID-19. La figura 29 offre una visione d’insieme del volume di crediti integralmente rimborsato, onorato e in essere nel rispettivo Cantone come quota del volume di crediti erogato nel Cantone. A metà giugno 2023 la quota del volume dei crediti completamente rimborsati sul volume di crediti accordato varia nei Cantoni da circa il 31 per cento (Cantone di Uri) a circa il 72 per cento (Cantone di Appenzello Interno).

La quota del volume di crediti onorato⁷¹ sul volume di crediti concesso nel Cantone oscilla tra il 2 per cento (Cantone di Sciaffusa) e l’11 per cento (Cantoni di Basilea Città e Grigioni). La quota del volume di crediti in essere sul volume di crediti erogato nel rispettivo Cantone varia dal 24 per cento (Cantone di Appenzello Interno) al 63 per cento (Cantone di Uri). I cinque Cantoni con il maggior numero di crediti COVID-19 e il volume di crediti erogato più elevato sono i Cantoni di Zurigo, Vaud, Berna, Ticino e Ginevra. In questi Cantoni la quota del volume di crediti in essere ammonta tra il 50 e il 56 per cento del volume di crediti erogato nel rispettivo Cantone. Complessivamente, il volume di crediti in essere in questi Cantoni somma all’incirca a 4,7 miliardi di franchi⁷², ovvero approssimativamente alla metà del volume totale di crediti in essere. Il numero dei crediti COVID-19 in questi Cantoni equivale complessivamente a circa il 54 per cento di tutti i crediti COVID-19 concessi.

⁷¹ Nei capitoli seguenti, in tema di volume onorato si considera in ciascun caso l’importo concesso e non quello effettivamente onorato, che a seguito dei rimborsi effettuati prima di onorare le fideiussioni (cfr. il capitolo sui crediti COVID-19 parzialmente rimborsati) può rivelarsi inferiore. Pertanto, la quota dei crediti in essere, rimborsati e con fideiussioni onorate può essere illustrata come quota del volume di crediti erogato.

⁷² Il calcolo si basa sui dati della figura 19 relativa al volume di crediti concesso per Cantone e della figura 29: $4,7 = 0,5 \times 2,88 + 0,53 \times 1,8 + 0,56 \times 1,369 + 0,5 \times 1,572 + 0,56 \times 1,367$

Figura 29: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per Cantone



Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

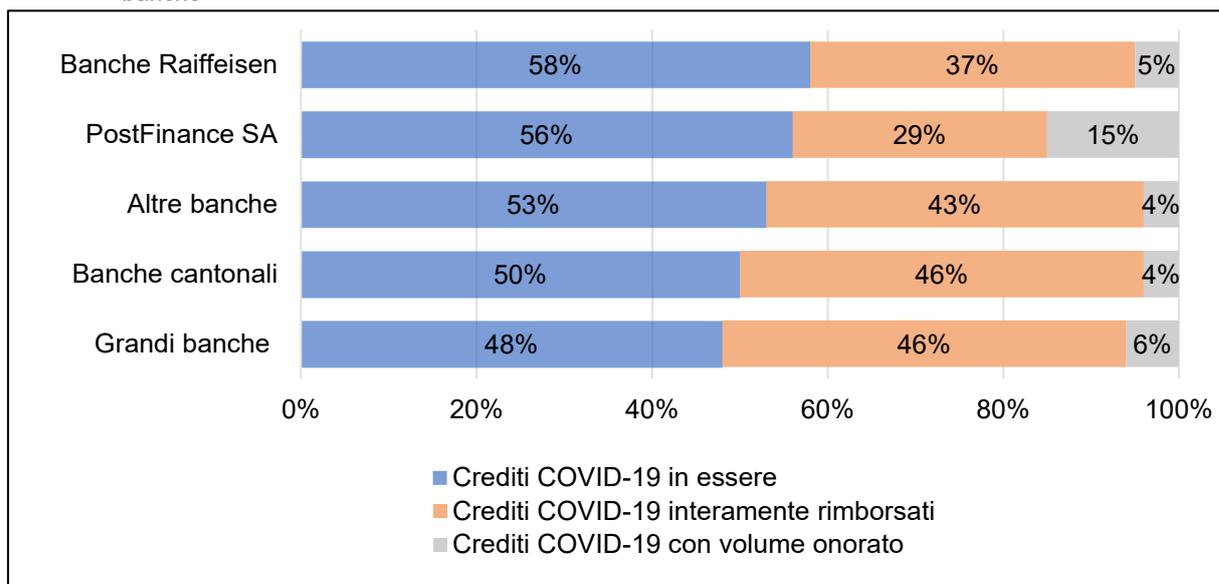
Osservazione: il 100 % corrisponde al volume di crediti concesso all'interno del Cantone.

3.4.7 Banche (fasi 2 e 3)

Dopo circa tre anni dalla fine del periodo di presentazione delle richieste, sono ancora in sospenso grossomodo il 50 per cento del volume di crediti concesso dalle grandi banche e dalle banche cantonali e il 58 per cento del volume accordato dalle banche Raiffeisen. A metà giugno 2023, il 46 per cento del volume di crediti erogato sia dalle grandi banche sia dalle banche cantonali era stato rimborsato, mentre per le banche Raiffeisen tale quota ammonta al 37 per cento. Circa il 92,9 per cento dei mutuatari COVID-19 di PostFinance SA è costituito da microimprese, che sembrano aver accusato un particolare fabbisogno di liquidità nella forma di crediti, visto e considerato che hanno richiesto un numero di crediti COVID-19 superiore alla media (84 % di tutti i mutuatari COVID-19; cfr. 16 nell'allegato 9.3, che mostra le imprese con credito COVID-19 ricevuto in funzione della loro dimensione)⁷³. Poiché la quota delle microimprese mutuarie presso PostFinance SA è superiore alla media e le dimensioni dell'impresa sono inversamente proporzionali al volume onorato (cfr. capitolo 3.4.3), presso PostFinance SA è stato necessario onorare una quota del volume di crediti maggiore (15 % circa) rispetto alle altre banche. Le banche cantonali e le banche della categoria «Altre banche» hanno onorato il 4 per cento, le banche Raiffeisen il 5 per cento e le grandi banche il 6 per cento del loro volume di crediti erogato. La situazione del volume di crediti in essere, integralmente rimborsato e onorato per categoria di banche è riportata nella figura 30.

⁷³ I mutuatari COVID-19 di PostFinance SA sono così suddivisi: 16 394 microimprese (92,94 %), 1061 piccole imprese (6,02 %), 155 medie imprese (0,88 %), 29 grandi imprese (0,16 %). Per confronto: presso le grandi banche la quota delle microimprese ammonta a circa il 79,7 per cento (numero: 32 010) e presso le banche cantonali a circa l'80,6 per cento (numero: 32 193).

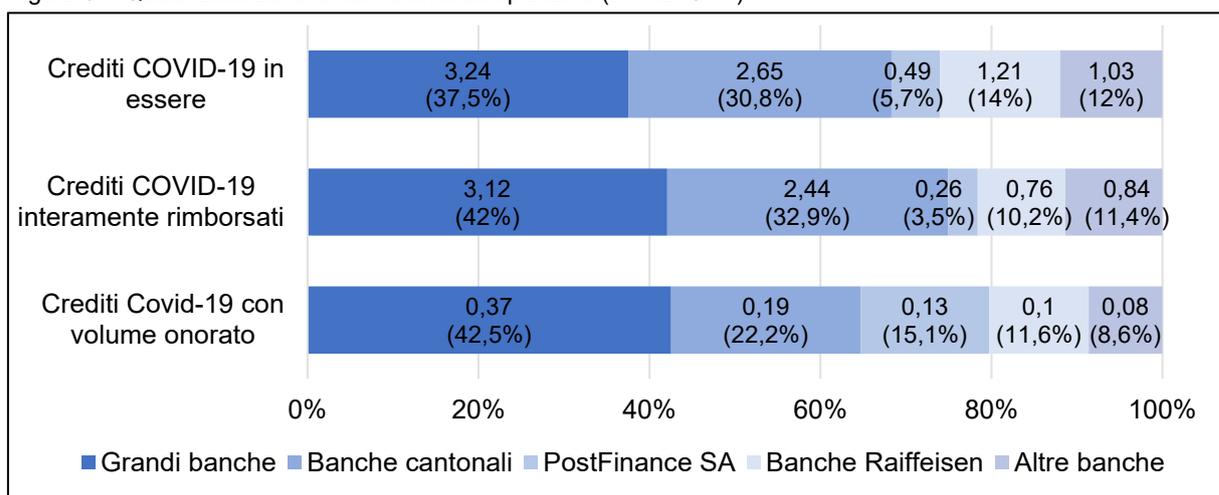
Figura 30: Quota del volume di crediti COVID-19 in essere, integralmente rimborsato e onorato per categoria di banche



Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria
 Osservazione: le grandi banche comprendono Credit Suisse e UBS. Il 100 % corrisponde al volume di crediti concesso dalla rispettiva categoria di banche.

Rispetto all'intero volume di crediti onorato, le grandi banche e le banche cantonali contribuiscono nella misura maggiore, con il 65 per cento in totale, mentre PostFinance SA e le banche Raiffeisen totalizzano rispettivamente il 15 per cento circa e poco meno del 12 per cento (cfr. figura 31). Approssimativamente il 76 per cento di tutti i crediti COVID-19 e circa l'83 per cento del volume totale di crediti concesso sono stati erogati attraverso le grandi banche, le banche cantonali e le banche Raiffeisen (cfr. tabella 15 nell'allegato 9.3, che fornisce informazioni sui crediti COVID-19 concessi per categoria di banche). In media, le grandi banche e le banche cantonali hanno accordato gli importi più consistenti per mutuatario. Questa differenza è ascrivibile verosimilmente ai diversi portafogli clienti delle banche.

Figura 31: Quota delle banche sul volume complessivo (in mia. CHF)



Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria
 Osservazione: le grandi banche comprendono Credit Suisse e UBS. Il 100 % corrisponde al volume totale di crediti in essere, onorato o integralmente rimborsato.

3.5 Gestione dei crediti e perdite (fase 3)

Dopo aver onorato la fideiussione, gli importi in sospeso del rispettivo credito COVID-19 vengono ceduti dalla banca creditrice all'organizzazione che concede fideiussioni perché si occupi della gestione del credito. In linea generale, l'importo onorato non corrisponde ancora alla perdita effettiva, poiché nel processo di gestione dei crediti le organizzazioni di fideiussione adottano tutte le disposizioni necessarie per recuperare i crediti in sospeso (recuperi). La gestione dei crediti viene interrotta se l'intero importo in sospeso è stato recuperato o se non sono possibili ulteriori recuperi (importi irrecuperabili). Nel caso di crediti inesigibili, si distingue tra le fideiussioni per le quali è stato possibile recuperare una parte dell'importo onorato (perdita parziale) e quelle per le quali non è stato possibile generare alcun recupero (perdita totale). I motivi per cui si verificano importi inesigibili dopo l'escussione delle fideiussioni solidali COVID-19 sono i seguenti: il debitore è una società di capitali estinta o in fallimento oppure il debitore è nel frattempo deceduto. In caso di fallimento o di decesso, i crediti inesigibili possono sorgere per mancanza di attivi o perché un attestato di carenza di beni rilasciato all'organizzazione che concede fideiussioni non può essere gestito ulteriormente. La tabella 4 seguente illustra la gestione dei crediti delle fideiussioni solidali COVID-19 onorate.

Tabella 4: Gestione dei crediti cessata e in corso

		Numero	Importo concesso in CHF	Importo onorato in CHF	Recuperi in CHF	Crediti inesigibili in CHF ¹
Gestione dei crediti cessata	con recuperi (100% rimborsato) ²	187	11 947 181	8 972 403	8 980 079	0
	con recuperi (perdita parziale)	318	24 347 670	22 579 982	2 565 540	20 014 443
	senza recuperi (perdita totale)	866	47 272 691	41 784 215	0	41 784 215
	Totale casi con gestione dei crediti cessata	1371	83 567 542	73 336 600	11 545 619	61 798 658
Gestione dei crediti in corso		10 068	793 015 313	736 547 510	17 324 348	0
Totale		11 439	876 582 855	809 884 110	28 869 967	61 798 658

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a)

Osservazione: gli importi dei crediti inesigibili sono calcolati in base al volume di fideiussioni onorate meno i recuperi. Nei casi di abuso ai sensi dell'OFis-COVID-19 e della LFis-COVID-19, i recuperi possono risultare più elevati dell'importo onorato a causa degli interessi di mora e degli interessi compensativi.

In conformità alla tabella 4, a metà giugno la gestione dei crediti è stata sospesa in 1371 casi. Complessivamente, questi ultimi rappresentano un volume di crediti concesso pari a circa 83,57 milioni di franchi. Di questi, circa 73,34 milioni di franchi sono stati onorati. Fino al momento di onorare le fideiussioni, per questi crediti sono stati quindi effettuati ammortamenti per un totale di 10,23 milioni di franchi. Grazie alla gestione dei crediti da parte delle organizzazioni che concedono fideiussioni, per 187 crediti è stato possibile recuperare integralmente l'importo onorato di 8,97 milioni di franchi, mentre per 318 crediti si è riusciti a recuperare solo una parte dell'importo onorato di 22,58 milioni di franchi, ossia circa 2,57 milioni di franchi, prima di dover interrompere la gestione dei crediti. Da 866 crediti concessi è risultata sinora una perdita totale di circa 41,78 milioni di franchi, in quanto la gestione dei crediti a cura delle organizzazioni di fideiussione ha dovuto essere sospesa senza alcun recupero. Nei 1371 casi sono stati quindi recuperati in totale circa 11,55 milioni di franchi.

Oltre ai 1371 casi per i quali la gestione è stata sospesa, fino a metà giugno 2023 sono state onorate fideiussioni per 10 068 crediti la cui gestione e quindi anche la possibilità di generare recuperi sono ancora in sospeso. Complessivamente, fino a metà giugno 2023 sono stati recuperati pressappoco 28,9 milioni di franchi dei circa 809,9 milioni di franchi di importi onorati. A seguito dei 1184 casi in cui la gestione dei crediti è stata sospesa senza che si riuscisse a recuperare l'intero importo onorato, a metà giugno 2023 la Confederazione ha subito perdite effettive per circa 61,8 milioni di franchi, pari a circa lo 0,37 per cento del volume totale di crediti erogato.

3.6 Adeguamento dei tassi d'interesse

Sino a fine marzo 2023 il tasso d'interesse per i crediti COVID-19 ammontava allo 0 per cento, per i crediti COVID-19 Plus allo 0,5 per cento. Ai sensi dell'articolo 4 capoverso 2 LFIS-COVID-19, su proposta del Dipartimento federale delle finanze (DFF) i due tassi d'interesse vengono verificati ogni anno al 31 marzo dal Consiglio federale e adeguati, se del caso, all'andamento del mercato. Negli anni 2021 e 2022 sono state effettuate puntualmente verifiche al 31 marzo che non hanno comportato un adeguamento dei tassi d'interesse, poiché in questi giorni di riferimento i tassi d'interesse sul franco stazionavano ancora in territorio negativo. A seguito del mutevole scenario di mercato connotato dall'energico rialzo dei tassi, il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità di intervenire sui tassi per i crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale. Poiché la decisione di adeguare i tassi d'interesse dei crediti COVID-19 dipende in particolare dal tasso di riferimento della BNS, si è attesa la valutazione di politica monetaria della banca centrale elvetica del 23 marzo 2023. Nell'ambito di tale valutazione, la BNS ha deciso di innalzare di 0,5 punti percentuali all'1,5 per cento il tasso di riferimento. Nella sua successiva seduta che si è tenuta il 29 marzo 2023, il Consiglio federale ha deciso, conformemente all'articolo 4 capoverso 2 LFIS-COVID-19, di aumentare al 31 marzo 2023 i tassi d'interesse per i crediti COVID-19 all'1,5 per cento e quelli per i crediti COVID-19 Plus al 2 per cento^{74, 75}.

A giudizio del Consiglio federale, un moderato aumento dei tassi d'interesse è sostenibile per le imprese mutuarie. A suo modo di vedere, anche con l'intervento rialzista sui tassi i mutuatari continuano a beneficiare di condizioni interessanti, senza trascurare che il Consiglio federale è dell'avviso che l'adeguamento dei tassi d'interesse costituisca un incentivo a non utilizzare i crediti COVID-19 più a lungo del necessario, il che peraltro è in linea sia con l'obiettivo originario del programma creditizio, ossia colmare le carenze di liquidità provocate dalla pandemia, sia con l'interesse dei contribuenti di contenere il più possibile le inadempienze creditizie⁷⁶. L'adeguamento dei tassi consente anche di attenuare le distorsioni di concorrenza. La grande maggioranza delle imprese che operano in Svizzera non ha richiesto un credito COVID-19 oppure lo ha già rimborsato. Per queste imprese vigono e prevalgono quindi le condizioni di mercato. Se i tassi d'interesse dei crediti COVID-19 non venissero adeguati di volta in volta alle condizioni di mercato, si creerebbe una distorsione della concorrenza a svantaggio di tutte le imprese che non hanno richiesto un credito COVID-19 o che lo hanno già rimborsato⁷⁷.

Nella sua decisione in ordine agli adeguamenti dei tassi d'interesse, il Consiglio federale è in ogni caso vincolato ai requisiti di legge a norma dell'articolo 4 capoverso 2 LFIS-COVID-19, che prevede un adeguamento dei tassi d'interesse all'andamento del mercato. La verifica annuale prevista dalla legge può quindi comportare anche in futuro un innalzamento, una riduzione o una conferma dei tassi d'interesse in vigore.

Non è da escludere che l'intervento rialzista sui tassi di fine marzo 2023 abbia avuto ricadute sui rimborsi dei crediti. Da notare inoltre che anche la raccomandazione dell'ASB di introdurre pagamenti di ammortamento a fine marzo 2022 e la possibilità di una proroga da 6 a 12 mesi potrebbero aver avuto un forte impatto sui rimborsi⁷⁸. Nell'aprile 2023 è stato osservato un numero sensibilmente più elevato di crediti COVID-19 integralmente rimborsati rispetto ai mesi precedenti e anche ad aprile 2022 (cfr. figura 32).

⁷⁴ Consiglio federale (2023)

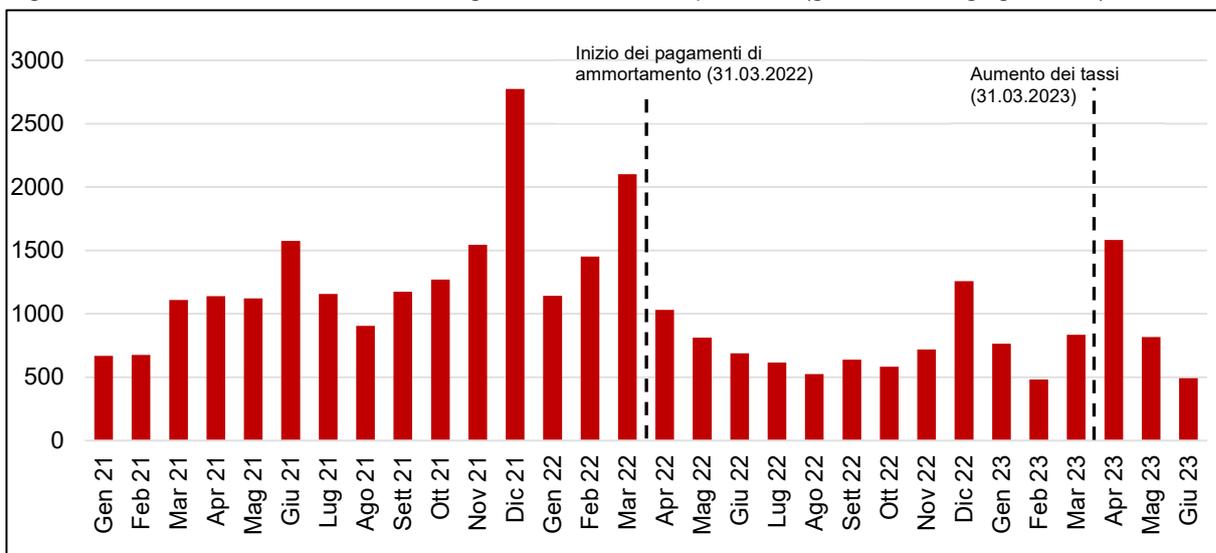
⁷⁵ Ordinanza del 29 marzo 2023 sull'adeguamento dei tassi d'interesse secondo la LFIS-COVID-19.

⁷⁶ Consiglio federale (2023)

⁷⁷ DFF (2023)

⁷⁸ ASB (2022)

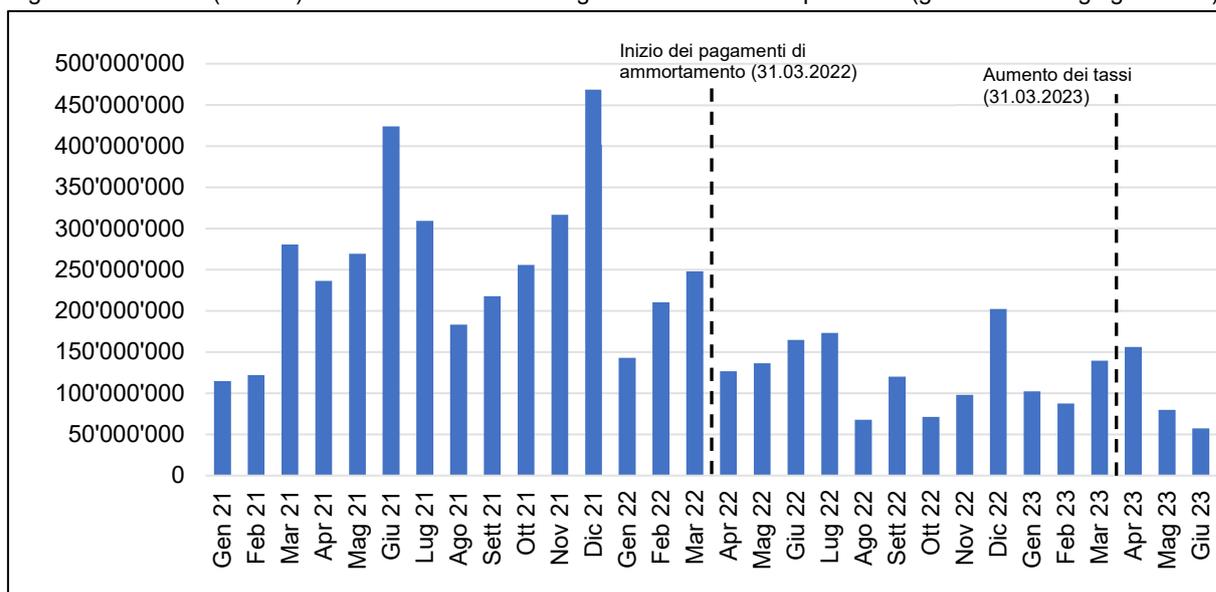
Figura 32: Numero di crediti COVID-19 integralmente rimborsati per mese (gennaio 2021-giugno 2023)



Fonte: JANUS, rappresentazione propria

Per quanto attiene al volume dei crediti rimborsati, da aprile 2023 in poi si osserva solo un aumento trascurabile rispetto al precedente mese di marzo 2023 (cfr. figura 33). Si può ragionevolmente ritenere che in aprile 2023 siano stati rimborsati numerosi crediti COVID-19 con importi modesti. Nei successivi mesi di maggio e giugno 2023 il numero dei rimborsi mensili è tornato al livello antecedente al marzo 2023 e in termini di volume è persino sceso leggermente al di sotto.

Figura 33: Volume (in CHF) dei crediti COVID-19 integralmente rimborsati per mese (gennaio 2021-giugno 2023)



Fonte: JANUS, rappresentazione propria

4 Lotta contro gli abusi

4.1 Descrizione del piano di controllo per contrastare gli abusi

Il programma di credito COVID-19 si prefiggeva di consentire alle imprese svizzere un accesso rapido e senza burocrazia alla liquidità. Per questo motivo si è rinunciato a un esame completo della richiesta di credito di ogni impresa per i crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi, limitandosi a un'autodichiarazione del mutuatario e a un esame basilare da parte delle banche creditrici. L'importanza dell'autodichiarazione nel processo di erogazione del credito COVID-19 è concretizzata nei due punti della sezione 4 del contratto di credito. Nel primo campo è scritto: *«Il mutuatario conferma che tutte le informazioni riguardanti la cifra d'affari sono complete e veritiere.»*. Nel secondo campo: *Il mutuatario prende nota che fornendo informazioni false o incomplete si rende perseguibile penalmente per frode (art. 146 Codice penale) o per falsità in documenti (art. 251 Codice penale) ed è punibile con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria. Inoltre è punito con la multa fino a 100 000 franchi chiunque ottenga un credito ai sensi dell'Ordinanza sulle fideiussioni solidali COVID-19 fornendo intenzionalmente informazioni false oppure utilizzi il credito concesso non allo scopo di coprire le necessità di liquidità di cui sopra.»*⁷⁹. Considerata la situazione complessiva venutasi a creare nella primavera 2020 si è reso necessario basarsi sull'autodichiarazione e non era possibile evitare abusi.

Il piano anti-abusi prevedeva accertamenti approfonditi (sui dati) una volta accordato il credito, mentre nella prassi consueta gli accertamenti sono svolti prima di concedere il credito. Il Consiglio federale ha deciso di procedere in ordine inverso di fronte alla minaccia di un tracollo dell'economia svizzera causato dalla pandemia di COVID-19. Con la firma della richiesta di credito COVID-19 il richiedente esonerava in particolare la banca creditrice e gli uffici federali e cantonali competenti dal segreto bancario, fiscale e d'ufficio. Acconsentiva inoltre al reciproco scambio tra i principali partecipanti (in particolare le organizzazioni di fideiussione, le banche creditrici, gli uffici federali e cantonali competenti) dei dati necessari all'adempimento dei compiti finalizzati a contrastare gli abusi. Nella LFis-COVID-19, entrata in vigore il 19 dicembre 2020, sono state create basi durature per contrastare gli abusi. Per esempio, mantenere la possibilità di scambiare dati fiscali e bancari del mutuatario ha consentito e consente tuttora di verificare se le prescrizioni relative all'impiego dei crediti, tra cui ad esempio il divieto di distribuire dividendi, vengono rispettate.

Già nel comunicato stampa del 3 aprile 2020 il Consiglio federale aveva annunciato di aver incaricato i dipartimenti competenti di attuare rapidamente un programma volto a contrastare gli abusi⁸⁰. La SECO, in collaborazione con l'AFF e il CDF, ha quindi predisposto un vasto e minuzioso piano di controllo per identificare gli abusi, pubblicato online⁸¹ e aggiornato all'occorrenza, che garantisce una verifica sistematica di ogni credito COVID-19.

Per contrastare gli abusi è stata creata una piattaforma digitale (Next) nella quale lo studio legale Kellerhals Carrard (KC) incaricato dalle organizzazioni di fideiussioni inserisce tutti i casi di abuso da gestire. Al fine di garantire uno scambio di informazioni tra KC e le organizzazioni di fideiussione, tutte le organizzazioni di fideiussione hanno accesso a questa banca dati. Anche la SECO può accedere alla piattaforma Next come autorità di vigilanza. La banca dati JANUS, antecedente alla pandemia di COVID-19, nella quale vengono registrati tutti i crediti COVID-19 garantiti e le informazioni contenute nelle richieste di credito⁸², è utilizzata tra l'altro anche per contrastare gli abusi. Consente uno scambio di informazioni al riguardo tra la SECO, le organizzazioni di fideiussione e il CDF.

Nella figura 34 sono menzionati tutti gli attori coinvolti nella lotta agli abusi. La loro partecipazione ha consentito di instaurare una rete capillare grazie alla quale sarà prima o poi possibile individuare gran parte dei casi di abuso.

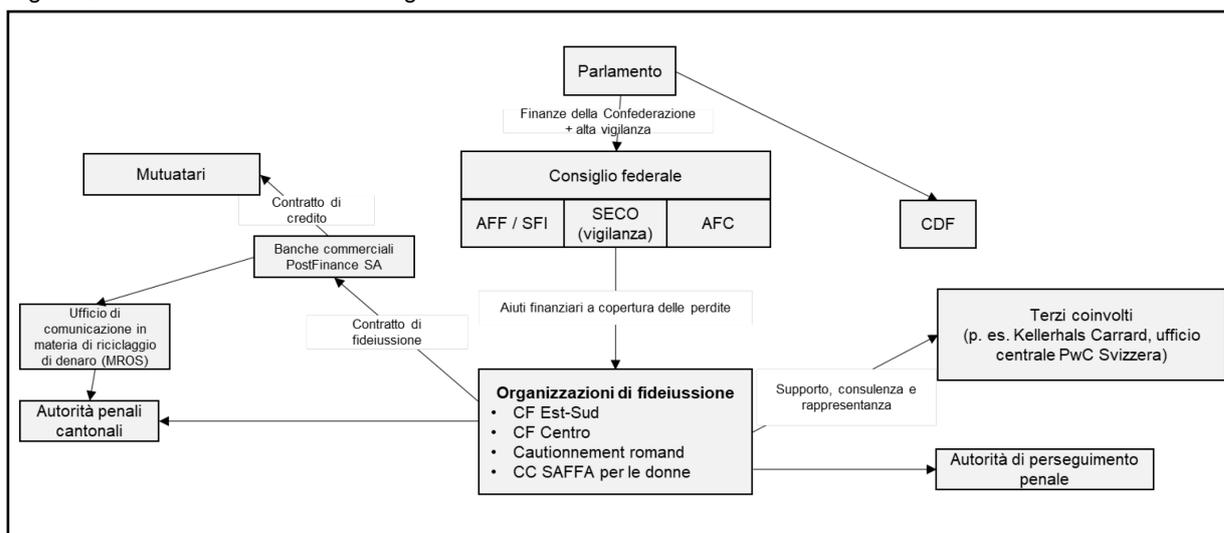
⁷⁹ Micheli/Spahni (2023)

⁸⁰ Consiglio federale (2020e)

⁸¹ Il piano anti-abusi è pubblicato sul sito covid19.easygov.swiss in francese e in tedesco.

⁸² Micheli/Spahni (2023)

Figura 34: Attori coinvolti nella lotta agli abusi



Fonte: SECO, rappresentazione propria

L'esame dei crediti COVID-19 può essere suddiviso in tre fasi:

1. fase: verifica del rispetto delle condizioni

L'ufficio centrale delle organizzazioni che concedono fideiussioni (PwC) ha esaminato per loro conto se i mutuatari adempissero le condizioni per ottenere un credito COVID-19. Questa attività è terminata alla fine di marzo 2023. La prima fase è quindi conclusa.

2. fase: verifica della correttezza delle informazioni fornite nell'autodichiarazione in particolare relativamente alla cifra d'affari

Il CDF ha verificato per ogni singolo credito la cifra d'affari indicata dal mutuatario nell'autodichiarazione con i dati della banca dati dell'imposta sul valore aggiunto dell'AFC. Tramite la SECO, ha quindi trasmesso le anomalie alle organizzazioni che concedono fideiussioni per un esame dettagliato. Il CDF ha terminato questa attività. Anche la seconda fase è quindi conclusa.

3. fase: verifica dell'impiego lecito dei fondi

Durante la terza fase prosegue la verifica dell'impiego lecito dei fondi fino alla conclusione del programma di fideiussioni solidali COVID-19. Il CDF verifica costantemente, confrontando i dati sull'imposta preventiva dell'AFC, se le imprese con fideiussioni solidali COVID-19 in corso violino il divieto di distribuire dividendi⁸³ o quello di restituire apporti di capitale⁸⁴. Il CDF trasmette le violazioni emerse da queste verifiche per accertamenti alla SECO, che le inoltra poi alle organizzazioni che hanno concesso le fideiussioni. Ulteriori informazioni su un ricorso abusivo a un credito COVID-19 o il suo impiego abusivo possono essere attinte dalle autorità cantonali di polizia, dalle procure pubbliche cantonali o da privati. Le organizzazioni di fideiussione esaminano di volta in volta altri indicatori e indizi sospetti riguardanti i mutuatari di crediti COVID-19.

⁸³ Secondo l'art. 6 cpv. 3 lett. a OFis-COVID-19, in vigore fino al 18 dicembre 2020, era esclusa la distribuzione di dividendi per la durata della fideiussione solidale COVID-19. Secondo l'art. 2 cpv. 2 lett. a LFis-COVID-19, entrata in vigore il 19 dicembre 2020, e in linea con la volontà del Parlamento sono escluse sia la decisione di distribuire dividendi sia la distribuzione per la durata della fideiussione solidale COVID-19 (Bollettino ufficiale, 2020).

⁸⁴ Secondo l'art. 2 cpv. 2 lett. LFis-Covid-19, è vietata la restituzione di apporti di capitale.

Dopo gli accertamenti molti casi di sospetto abuso non trovano conferma. Per alcuni casi di abuso si giunge a una correzione senza denuncia penale oppure l'accertamento viene abbandonato senza denuncia penale poiché il mutuatario o i suoi organi e tutte le persone coinvolte nella direzione o nella liquidazione del mutuatario, per quanto perseguibili, sono deceduti o scomparsi. Se una persona scomparsa ricompare, il caso può essere riaperto. Per i casi di abuso può essere avviato un procedimento penale o civile dinanzi alle procure pubbliche. Per gli accertamenti giuridici e l'eventuale avvio di un procedimento penale o civile le organizzazioni si avvalgono del sostegno dello studio legale Kellerhals Carrard⁸⁵. Se si avvalora il sospetto di abuso, l'organizzazione di fideiussione si mette in contatto con la banca creditrice per esigere il rimborso integrale del credito entro 90 giorni. Se ciò avviene nel termine prescritto, l'organizzazione di fideiussione può rinunciare a sporgere denuncia, a condizione che non siano constatati un'evidente volontà criminale, abusi ripetuti o un comportamento non collaborativo da parte del mutuatario. In questi ultimi casi inoltra il dossier a Kellerhals Carrard che procede agli accertamenti giuridici e a sporgere denuncia penale. Nei casi sospetti di riciclaggio di denaro, segnalati dalle banche all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), questi decide in merito alla denuncia penale. La durata degli accertamenti giuridici varia notevolmente in funzione della complessità del potenziale abuso e delle possibilità dell'accusato di interporre ricorso.

Il sistema di lotta agli abusi non prevede dunque che sia intentata in ogni caso un'azione legale. L'obiettivo è trovare un equilibrio tra l'interesse a punire chi commette abusi e i costi del perseguimento penale a carico dei contribuenti. L'attuale sistema di lotta agli abusi è dunque fondato sia sul principio dell'economicità, sia su quello della punibilità.

4.2 Indicazioni sui casi di abuso

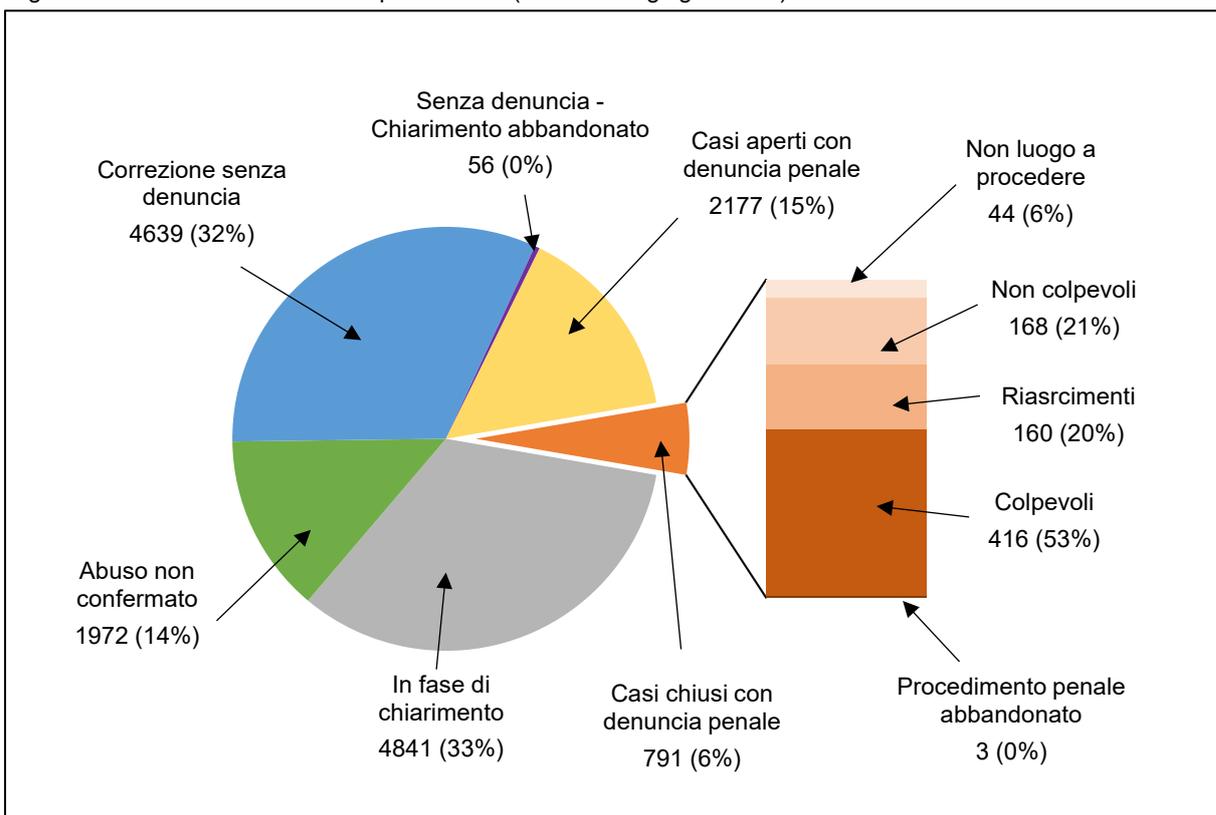
Sino a metà giugno 2023 i casi di sospetto abuso ammontavano complessivamente a 14 476. Per il 33 per cento circa di questi, ossia 4841 potenziali casi di abuso, gli accertamenti erano ancora in corso a metà giugno 2023 (cfr. figura 35). Per il 67 per cento, ossia 9635 casi, gli accertamenti sono stati portati a termine. A metà giugno 2023, gli abusi non hanno trovato conferma in 1972 casi, pari al 14 per cento circa di tutti i casi sospetti. Per 4639 casi si è proceduto a una correzione senza denuncia penale⁸⁶. Per 56 casi l'accertamento è stato abbandonato senza denuncia penale poiché il mutuatario o i suoi organi e tutte le persone coinvolte nella direzione o nella liquidazione del mutuatario, per quanto perseguibili, sono deceduti o scomparsi. A metà giugno 2023 erano 2177 i casi aperti con denuncia penale e 791 i procedimenti penali conclusi. Il 53 per cento dei 791 casi conclusi con denuncia penale hanno portato a verdetti di colpevolezza.

Ciò corrisponde allo 0,3 per cento di tutti i crediti COVID-19 concessi. Per 168 casi di sospetto abuso è emersa l'assenza di colpa e in 160 casi di sospetto abuso si è giunti a un risarcimento. Per il 6 per cento dei 791 casi conclusi con denuncia penale è stato deciso il non luogo a procedere e in 3 casi l'abbandono del procedimento. Sino a giugno 2023 è stato accertato un abuso per il 3,8 per cento di tutte le imprese mutuatarie.

⁸⁵ Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften, Svizzera (ed.) (2021)

⁸⁶ Per questi casi rettificati è stato constatato un abuso ai sensi dell'OFis-COVID-19 o della LFis-Covid-19. Si tratta di casi in cui sono stati commessi errori non intenzionali da parte dei mutuatari, che su richiesta hanno rimborsato l'intero credito COVID-19 oppure una parte di un credito COVID-19 troppo elevato o ancora hanno stipulato un accordo di pagamento rateale per il rimborso totale. Dal momento che si trattava di inesattezze o di errori involontari, l'organizzazione che aveva concesso la fideiussione ha rinunciato ad avviare un procedimento penale.

Figura 35: Statistica dei casi di sospetto abuso (stato: metà giugno 2023)



Fonte: SECO, rappresentazione propria

A metà giugno 2023, le organizzazioni di fideiussione hanno trattato o trattano 14 476 potenziali casi di abuso⁸⁷. Il maggior numero di casi di abuso potenziale riguardava la categoria «utilizzo del credito in generale e investimenti di sostituzione»⁸⁸ con 5855 casi, pari al 40 per cento, seguiti piuttosto da vicino dalla categoria «cifra d'affari dichiarata»⁸⁹ con 3722 casi (26 %) e da «utilizzo del credito per dividendi, rifinanziamenti ecc.»⁹⁰ con 2856 casi (20 %). Informazioni più dettagliate sulle tipologie di abuso sono riportate nella tabella 20 dell'allegato 9.4.

⁸⁷ L'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro riceve per esempio da istituti assoggettati alla legge sul riciclaggio di denaro comunicazioni di sospetto in relazione ai crediti COVID-19 che non vengono trasmesse alle organizzazioni che concedono fideiussioni, quindi non sono comprese in queste cifre.

⁸⁸ Violazione dell'art. 6 cpv. 1 e 2 OFis-COVID-19. Art. 6 cpv. 1: «La fideiussione solidale secondo la presente ordinanza serve esclusivamente alla garanzia di crediti bancari per le esigenze di liquidità correnti del richiedente.» e art. 6 cpv. 2: «La concessione di una fideiussione solidale è esclusa se: a. nel 2019 la cifra d'affari del richiedente ha superato i 500 milioni di franchi; o b. il credito da garantire verrebbe utilizzato dal creditore per effettuare nuovi investimenti nelle immobilizzazioni, diversi dagli investimenti di sostituzione.»

⁸⁹ Violazione dell'art. 7 cpv. 1 OFis-COVID-19: «L'importo totale garantito conformemente agli articoli 3 e 4 ammonta al massimo al 10 per cento della cifra d'affari realizzata dal richiedente nel 2019. In assenza del conto annuale definitivo del 2019, fa stato la versione provvisoria o, in mancanza anche di questa, la cifra d'affari del 2018.»

⁹⁰ Violazione dell'art. 6 cpv. 3 OFis-COVID-19: «Sono esclusi per la durata della fideiussione solidale: a. la distribuzione di dividendi, il versamento di tantièmes e la restituzione di apporti di capitale; b. la concessione di prestiti attivi o il rifinanziamento di prestiti privati o azionari concessi sotto forma di prestiti attivi, fatto salvo il rifinanziamento degli scoperti di conto accumulati dal 23 marzo 2020 presso la banca che concede il credito garantito secondo la presente ordinanza; c. la restituzione di prestiti di gruppo; e d. il trasferimento di crediti garantiti da una fideiussione solidale secondo la presente ordinanza a una società del gruppo a cui il richiedente si ricollega direttamente o indirettamente che non ha la propria sede in Svizzera.»

A metà giugno 2023 la maggior parte dei casi per i quali è stata sporta denuncia hanno portato a un verdetto di colpevolezza. Dei 719 casi con denuncia 416, ossia il 53 per cento, si sono conclusi con un verdetto di colpevolezza, quindi sul totale di 137 870 crediti COVID-19 erogati lo 0,3 per cento ha portato a un verdetto di colpevolezza (stato: metà giugno 2023). Ciò significa che i processi utilizzati dalle organizzazioni di fideiussione per avviare un procedimento penale si sono dimostrati validi. Se tutti gli accertamenti giuridici e i procedimenti penali in corso a metà giugno 2023 portassero a un verdetto di colpevolezza, risulterebbe che il 5,5 per cento dei crediti COVID-19 erogati sono stati richiesti o utilizzati abusivamente. Dal momento che sempre alla stessa data non hanno trovato conferma 2184 casi⁹¹ di potenziali abusi, ossia il 15 per cento circa, dopo gli accertamenti giuridici o il procedimento penale, oggi appare lecito presumere che questo 5,5 per cento costituisce un tetto massimo, ma la quota effettiva di abusi è nettamente inferiore. Informazioni più dettagliate sui casi chiusi con denunce penali per tipo di abuso sono riportate nella tabella 21 dell'allegato 9.4.

Considerando che i crediti COVID-19 hanno dovuto essere erogati rapidamente e senza burocrazia in risposta alle esigenze di liquidità delle imprese, per cui è stato necessario rinunciare a un esame completo della richiesta di credito, una quota di abusi presumibilmente inferiore al 5 per cento di tutti i crediti COVID-19, pertanto relativamente bassa, può essere considerata un dato positivo. Nel suo rapporto di verifica relativa al coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19⁹² il CDF ha stabilito che il trattamento dei casi di sospetto abuso ha avuto un corso favorevole. Nel suo rapporto il CDF ha inoltre lodato la rigorosa attività di controllo e l'elevato grado di trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica in materia di lotta agli abusi⁹³. D'altro canto si attende che il processo di identificazione e di accertamento di possibili abusi sia continuamente perfezionato al di là del trattamento dei casi attualmente notificati.

Il numero dei verdetti di colpevolezza pronunciati nell'ambito del programma di credito COVID-19 è risultato finora relativamente modesto con 416 casi, ossia lo 0,3 per cento di tutti i crediti COVID-19 erogati. Una valutazione esaustiva della lotta agli abusi può essere eseguita soltanto alla conclusione del programma di crediti COVID-19, ma in particolare occorre attendere il trattamento dei 4841 casi in fase di accertamento.

4.2.1 Casi di abuso di natura penale per Cantone

Se si considera la quota cantonale di tutte le procedure penali in corso⁹⁴, i verdetti di colpevolezza e i risarcimenti, il Cantone di Zurigo ha registrato il maggior numero di casi (potenziali) di abuso di natura penale, con una quota del 21,58 per cento (594 casi). Tuttavia, il Cantone di Zurigo ha anche il maggior numero di mutuatari. Se il numero di (potenziali) casi di abuso di natura penale viene messo in relazione al numero di mutuatari nel Cantone, si può notare che la percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale è più alta nel Cantone di Appenzello Esterno con il 3,89 per cento. La media svizzera è del 2,01 per cento (cfr. figura 36).

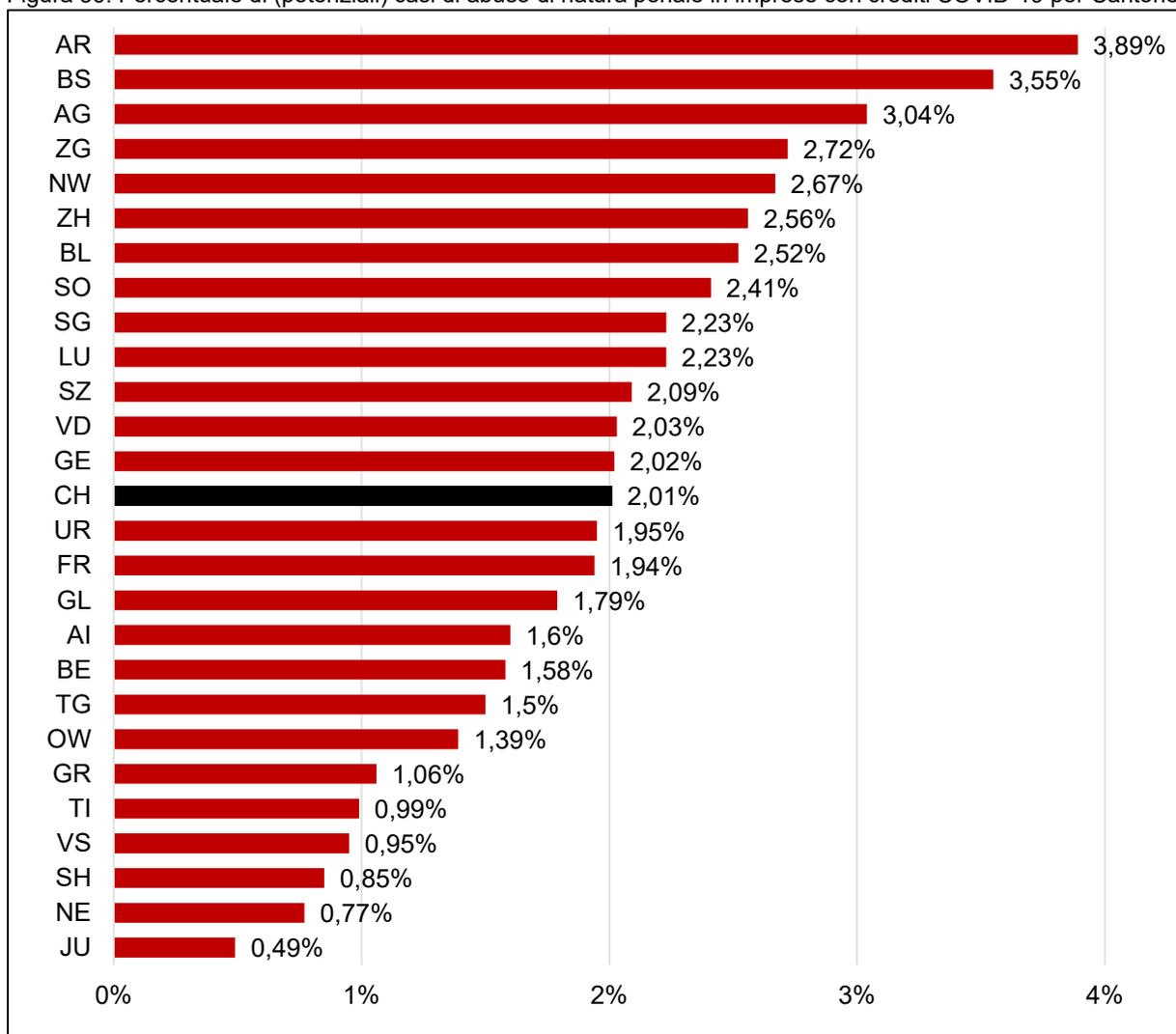
⁹¹ Rappresenta la somma dei casi di abuso non confermato, di non colpevolezza e di non luogo a procedere.

⁹² CDF (2022a)

⁹³ CDF (2022a)

⁹⁴ Tenendo in considerazione i procedimenti penali ancora in corso e non solo quelli conclusi e non solo quelli conclusi con una colpevolezza o risarcimento si evita una possibile distorsione dell'analisi dovuta alla durata differente dei procedimenti penali nei vari cantoni.

Figura 36: Percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale in imprese con crediti COVID-19 per Cantone



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

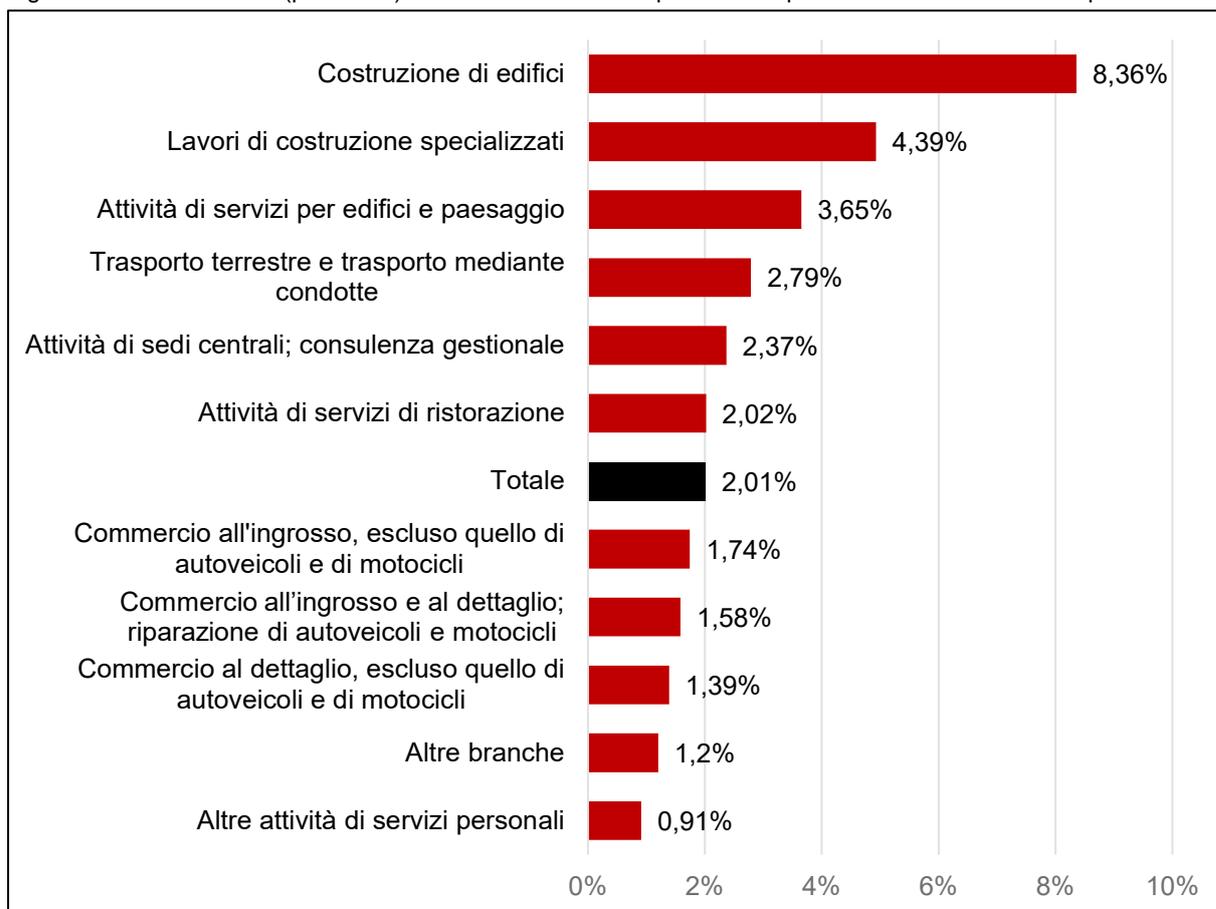
Informazioni dettagliate sui casi di abuso di natura penale per Cantone sono riportate nella tabella 22 dell'allegato 9.4. Informazioni inerenti all'ammontare del reato per Cantone sono disponibili sul sito web covid19.easygov.swiss.

4.2.2 Casi di abuso di natura penale per branca di attività economica

Osservando la proporzione di tutte le procedure penali in corso⁹⁵, i verdetti di colpevolezza e i risarcimenti per branca economica, la branca dei «Lavori di preparazione dei cantieri, impianti di costruzione e altri mestieri di finitura» ha registrato il maggior numero di casi (potenziali) di abuso di natura penale con una quota del 23,28 per cento (641 casi). Se il numero di (potenziali) casi di abuso di natura penale all'interno della branca viene messo in relazione al numero di imprese con crediti COVID-19 per branca, si può notare che la percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale è più alta all'interno della branca delle «Costruzioni edili», con una quota dell'8,36 per cento. La media nazionale è del 2,01 per cento.

⁹⁵ Tenendo in considerazione i procedimenti penali ancora in corso e non solo quelli conclusi e non solo quelli conclusi con una colpevolezza o risarcimento si evita una possibile distorsione dell'analisi dovuta alla durata differente dei procedimenti penali nei vari cantoni.

Figura 37: Percentuale di (potenziali) casi di abuso di natura penale in imprese con crediti COVID-19 per branca



Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

Informazioni dettagliate sui casi di abuso di natura penale per branca economica sono riportate nella tabella 23 dell'allegato 9.4. Informazioni inerenti all'ammontare del reato per branca sono disponibili sul sito web covid19.easygov.swiss.

5 Programmi di crediti garantiti realizzati nei Paesi limitrofi

5.1 Ruolo e coinvolgimento dell'OCSE

Numerosi Paesi nel mondo hanno adottato pacchetti di misure analoghe a quelle attuate in Svizzera per mitigare l'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19, quindi sostenere i cittadini e le imprese di fronte a difficoltà di ordine economico.

I governi si sono concentrati tra l'altro su politiche volte a fornire rapidamente liquidità mediante meccanismi di indebitamento (*debt mechanism*), molti dei quali erano destinati specificamente alle PMI. Le analisi e i rapporti elaborati, in tempi stretti, da parte dell'OCSE, in particolare tramite il suo Comitato delle piccole e medie imprese (PMI) e dell'imprenditoria (CPMEE), hanno fornito indicazioni molto utili offrendo una visione d'insieme delle misure di sostegno all'economia in risposta alla crisi pandemica. L'OCSE riferisce di non meno di 46 Paesi che hanno optato per un sistema di crediti garantiti (*loan guarantees*)⁹⁶. Anche l'AECM (*European association of mutual guarantee societies*) si è attivata durante la pandemia di COVID-19⁹⁷. Ha contribuito all'approfondita analisi dell'OCSE sulle politiche a favore delle PMI grazie alla sua competenza e ai suoi contatti presso le organizzazioni di fidejussione aderenti. Anch'essa ha pubblicato uno studio che riassume le misure di rilancio economico adottate nei diversi Paesi⁹⁸.

⁹⁶ OCSE (2021), pag. 32 e 73 segg.

⁹⁷ L'AECM conta 47 organizzazioni aderenti che operano in 30 Paesi. L'Associazione funge da piattaforma di scambio per i diversi attori dei crediti garantiti (AECM, 2023).

⁹⁸ AECM (2022)

Di seguito sono messi a confronto i sistemi di crediti garantiti adottati dai Paesi confinanti con la Svizzera. Questo excursus si apre con il quadro giuridico stabilito dalla Commissione europea, per proseguire con i dispositivi realizzati in diversi Paesi limitrofi alla Svizzera. Da qui emergono forti analogie, seppure con differenze in termini di durata dei crediti, quota di garanzia, tasso d'interesse o importo massimo del credito.

5.2 Quadro giuridico dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato

Il 19 marzo 2020 la Commissione europea ha adottato un quadro temporaneo (nel frattempo modificato a più riprese) per consentire agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato al fine di sostenere le loro economie. Ritenendo che l'economia dell'UE era chiamata ad affrontare un grave turbamento, la Commissione europea si è basata sull'articolo 107 capoverso 3 punto b del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁹⁹ per mettere in atto il suo dispositivo provvisorio degli aiuti di Stato volti a sostenere l'economia durante la pandemia di COVID-19. Il suddetto dispositivo contiene cinque tipi di sostegni¹⁰⁰ tra i quali si annoverano gli aiuti sotto forma di garanzie sui crediti assunti dalle imprese presso le banche o ancora gli aiuti sotto forma di garanzie per le banche che convogliano gli aiuti pubblici all'economia reale (in particolare per le PMI). Gli Stati membri rimangono assoggettati al rispetto del quadro giuridico europeo relativo agli aiuti di Stato (come richiesto dal principio generale del primato del diritto comunitario), ma beneficiano degli allentamenti voluti dal dispositivo provvisorio adottato dalla Commissione europea. Considerata l'entità ridotta del bilancio dell'UE, queste misure di sostegno, in particolare i crediti bancari garantiti direttamente o indirettamente dallo Stato, hanno dovuto essere attuate principalmente attingendo ai bilanci nazionali degli Stati membri¹⁰¹. Da notare che la Commissione europea non ha voluto prorogare la durata del dispositivo provvisorio fissata al 30 giugno 2022, fatta eccezione per le misure di sostegno all'investimento che sono state prorogate fino al 31 dicembre 2022 e per le misure di sostegno alla solvibilità, in vigore fino al 31 dicembre 2023¹⁰².

La Commissione europea ha sottolineato l'importanza delle banche e di altri intermediari finanziari per contrastare le conseguenze nefaste della pandemia di COVID-19 sull'economia. Il flusso di credito all'economia è essenziale per garantire un buon funzionamento delle imprese. Secondo la Commissione, è dunque opportuno che gli Stati membri possano adottare misure per incentivare gli enti creditizi e gli altri intermediari finanziari a continuare il loro ruolo di partner a sostegno delle attività economiche nell'UE¹⁰³.

La Commissione europea ha temporaneamente ammorbidito le regole sugli aiuti di Stato in risposta alle gravi perturbazioni economiche dovute alla pandemia di COVID-19. Sono state comunque introdotte condizioni di compatibilità con il mercato interno dell'UE degli aiuti di Stato, in particolare a livello dei crediti garantiti. Secondo la Commissione, il controllo degli aiuti di Stato consente di evitare la frammentazione del suddetto mercato e di preservare le condizioni di parità in materia di concorrenza¹⁰⁴. I crediti garantiti sono quindi compatibili con il mercato interno (sulla base dell'art. 107 cpv. 3 lett. b del TFUE) alle condizioni seguenti¹⁰⁵:

- i premi di garanzia devono rispettare determinati livelli minimi in funzione del tipo d'impresa che beneficia del credito (PMI, grandi imprese) e della durata del medesimo. Il «margine di rischio di credito» per un prestito con scadenza a un anno, per esempio, deve essere di almeno 25 punti base per le PMI e di 50 punti base per le grandi imprese. Il margine aumenta parallelamente alla durata del credito;

⁹⁹ Il TFUE è il testo costitutivo dell'Unione europea che definisce le competenze dell'UE, le sue grandi politiche e le regole di funzionamento delle istituzioni dell'UE (Unione europea, 2010).

¹⁰⁰ I cinque tipi di aiuti sono: 1. aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali; 2. aiuti sotto forma di garanzie sui crediti assunti dalle imprese presso le banche; 3. aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i crediti; 4. aiuti sotto forma di garanzie e crediti veicolati tramite enti creditizi o altri enti finanziari; 5. assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

¹⁰¹ Commissione europea (2020b), comunicato stampa del 19 marzo 2020

¹⁰² Commissione europea (2022a), comunicato stampa del 12 maggio 2022

¹⁰³ Commissione europea (2020c), comunicazione del 20 marzo 2020, par. 5

¹⁰⁴ Commissione europea (2020c), comunicazione del 20 marzo 2020, par. 10

¹⁰⁵ Commissione europea (2020c), comunicazione del 20 marzo 2020, par. 24 segg.

- la garanzia era concessa entro e non oltre il 30 giugno 2022 (inizialmente previsto il 31 dicembre 2020, ma la Commissione europea ha prorogato le misure del quadro temporaneo¹⁰⁶);
- l'importo complessivo dell'aiuto non deve superare 2,3 milioni di euro per impresa. Inoltre, i crediti con scadenza superiore al 30 giugno 2022 non devono superare il doppio della massa salariale annua del beneficiario per il 2019 o per l'ultimo anno disponibile. Nel caso di imprese create dopo il 1° gennaio 2019, l'importo massimo del credito non può superare la massa salariale annua prevista per i primi due anni di attività. In alternativa, è possibile basarsi sulla cifra d'affari realizzata nel 2019. Il credito non deve superare il 25 per cento di quest'ultima. L'importo del credito può essere tuttavia aumentato se la Commissione europea riceve una giustificazione adeguata da parte dello Stato membro e a condizione che la proporzionalità dell'aiuto resti assicurata;
- in linea di principio la durata della garanzia è limitata a un massimo di 6 anni;
- in caso di perdite subite in modo proporzionale e alle stesse condizioni da parte dell'ente creditizio e dello Stato la garanzia pubblica non può eccedere il 90 per cento del capitale di credito. Inoltre, l'entità del credito deve diminuire nel tempo (p. es. se comincia a essere rimborsato);
- la garanzia può riguardare sia i crediti per gli investimenti che quelli per il capitale di esercizio;
- la garanzia può essere concessa a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019.

È opportuno precisare che gli Stati membri hanno la possibilità di discostarsi dai limiti stabiliti dalla Commissione europea modulando la scadenza, la fissazione dei prezzi e la copertura della garanzia. Una copertura della garanzia inferiore può per esempio compensare una scadenza più lunga¹⁰⁷.

In Europa almeno 34 sistemi di crediti garantiti (*credit guarantee schemes*) hanno introdotto programmi specifici e almeno 35 organismi di garanzia (*guarantee institutions*) hanno esteso la loro offerta di garanzie per sostenere le PMI di fronte alle misure di confinamento (*lockdown measures*). Parallelamente, 23 organismi di garanzia hanno introdotto procedure accelerate e ammorbidito le loro esigenze di documentazione al fine di semplificare l'accesso al finanziamento da parte delle piccole imprese in difficoltà¹⁰⁸.

5.3 Excursus sui programmi di crediti garantiti adottati dai Paesi limitrofi

5.3.1 Germania

KfW-Sonderprogramm

Per fare fronte alla crisi, il governo tedesco ha messo a punto un pacchetto di misure (*Massnahmenpaket*) a favore delle PMI, ma anche delle grandi imprese. Tra queste, è entrato in vigore il 23 marzo 2020 un programma speciale di crediti (**KfW¹⁰⁹-Sonderprogramm**) che ha consentito alle imprese di presentare richieste di aiuto contro le conseguenze economiche del coronavirus (*Corona-Hilfe*) alla loro banca abituale o a una qualsiasi altra banca partecipante al programma KfW. Le domande hanno potuto essere presentate fino al 30 aprile 2022¹¹⁰. KfW assume il 90 per cento del rischio di credito (*Kreditausfallrisikos*) per le piccole e medie imprese (PMI)¹¹¹ e l'80 per cento per le grandi imprese. L'importo massimo del credito (*Kredithöchstbetrag*) è di 100 milioni di euro. Un importo più elevato è possibile mediante un prestito sindacato (*Konsortialfinanzierung*) previsto dal «KfW-Sonderprogramm – *Direktbeteiligungen für Konsortialfinanzierungen*»¹¹². In questo caso, il KfW può assumere un rischio massimo dell'80 per cento del finanziamento del progetto (*Vorhabenfinanzierung*).

¹⁰⁶ Commissione europea (2021), comunicazione del 18 novembre 2021, par. 33

¹⁰⁷ Commissione europea (2020c), comunicazione del 20 marzo 2020, par. 25 lett. b

¹⁰⁸ OCSE (2021), pag. 33 e 73 segg.

¹⁰⁹ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, 2023)

¹¹⁰ Bmwk (2021b)

¹¹¹ PMI ai sensi della raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (art. 2): la categoria delle PMI è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro (Unione europea, 2003).

¹¹² Bmwk (2021a), pag. 2 seg.

KfW riprende peraltro le condizioni convenute dai partner del finanziamento (segnatamente per quanto riguarda la durata e la modalità di rimborso) purché siano ritenute ragionevoli sulla base di una valutazione della solvibilità e del rischio¹¹³. Prima della crisi, il rischio assunto non superava il 50 per cento del credito¹¹⁴.

Relativamente ai crediti erogati nell'ambito del *KfW-Sonderprogramm 2020*, il rimborso è stato leggermente agevolato rispetto all'inizio del programma in quanto la loro durata è passata da cinque a sei anni¹¹⁵.

KfW-Schnellkredit 2020

Il 6 aprile 2020 (con entrata in vigore il 15 aprile successivo) il pacchetto di misure è stato integrato dai crediti rapidi KfW (***KfW-Schnellkredit 2020***) per le imprese. Le richieste di credito nell'ambito del programma KfW-Schnellkredit 2020 potevano essere presentate fino al 30 aprile 2022¹¹⁶. I suddetti crediti servono a finanziare investimenti (*Investitionen*) e a coprire le spese correnti¹¹⁷. Le imprese richiedenti crediti rapidi KfW dovevano adempiere le condizioni seguenti:

- impresa commerciale (*Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft*): la maggioranza delle azioni deve essere detenuta da privati (*Privatbesitz*) e la sede è in Germania;
- impresa individuale o libera professione: attiva e con sede in Germania;
- l'impresa deve aver realizzato un utile sulla somma dei risultati d'esercizio dal 2017 al 2019 o nel 2019;
- divieto di distribuire dividendi e di concedere crediti da parte della società ai soci fino al rimborso totale del credito;
- il direttore e i quadri dirigenti (*Geschäftsführer und geschäftsführende Gesellschafter*) non devono percepire una remunerazione superiore a 150 000 euro a testa e per esercizio per la durata del credito.

Le principali caratteristiche di questi crediti rapidi consistono nella limitazione a un importo massimo di 2,3 milioni di euro e in una garanzia (*Haftungsfreistellung*) fino al 100 per cento rilasciata da KfW con una copertura totale da parte dello Stato. Inoltre, l'approvazione del credito non implicava altre verifiche del rischio di credito (*Kreditrisikoprüfung*).

Il programma *KfW-Schnellkredit 2020* comprende tre limiti massimi diversi a seconda del numero di dipendenti del gruppo di imprese (*Unternehmensgruppe*, nel senso di imprese collegate) previsti per le richieste di credito:

- massimo 850 000 euro per gruppo di imprese fino a 10 dipendenti;
- massimo 1 500 000 euro per gruppo di imprese da 10 a 50 dipendenti;
- massimo 2 300 000 euro per gruppo di imprese con oltre 50 dipendenti.

A ciò si aggiunge il criterio della cifra d'affari: il credito deve corrispondere al 25 per cento al massimo di quella del 2019 per gruppo di imprese. Fino al raggiungimento dell'importo massimo del credito, possono essere presentate non più di tre domande per gruppo di imprese. È prevista la possibilità di combinare un credito del programma *KfW-Schnellkredit 2020* con un credito del *KfW-Sonderprogramm 2020*. La domanda non deve tuttavia superare la differenza tra l'importo massimo previsto per un credito *KfW-Schnellkredit 2020* e la somma degli impegni di credito ricevuti nel 2020 nell'ambito del *KfW-Sonderprogramm 2020*. Il tasso d'interesse del *KfW-Schnellkredit* tiene conto dell'andamento del mercato dei capitali. Il tasso è infatti fissato alla data dell'impegno e rimane invariato per tutta la durata del credito. È stato possibile stipulare un nuovo *KfW-Schnellkredit* fino al 30 giugno 2022¹¹⁸.

¹¹³ KfW (2022), pag. 3

¹¹⁴ Statista Research Department (2022a)

¹¹⁵ Brechbühl/Chenaux/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (ed.) (2021), Vor Art. 1, n° 44 segg.

¹¹⁶ Ecovis (2022)

¹¹⁷ Brechbühl/Chenaux/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (ed.) (2021), Vor Art. 1, n° 44 segg.

¹¹⁸ KfW (2020) e KfW (2023)

Per i crediti erogati nel quadro del programma *KfW-Schnellkredit 2020*, è previsto il rimborso in tranche entro un massimo di 10 anni, durante i quali al massimo i primi due anni possono essere privi di ammortamenti (*bei höchstens 2 Tilgungsfreijahren*)¹¹⁹.

Cifre e volumi

Al 13 maggio 2021 erano state depositate 136 638 richieste di credito nell'ambito del *KfW-Sonderprogramm 2020* o del *KfW-Schnellkredit 2020*. Di tutte le richieste presentate, due terzi (91 193) riguardavano crediti inferiori a 800 000 euro del *KfW-Sonderprogramm 2020*¹²⁰ per un volume di 14,66 miliardi di euro. A questi si aggiungono 7,69 miliardi di euro legati al programma *KfW-Schnellkredit 2020*¹²¹. Il PIL tedesco per il 2020 era di 3367,56 miliardi di euro¹²². Il totale dei crediti concessi equivaleva quindi all'1,86 per cento del PIL tedesco del 2020. Sempre nel 2020, la Germania contava circa 3 374 583 imprese sul suo territorio. Il numero di crediti erogati (136 638) corrisponde pertanto al 4,05 per cento del loro numero¹²³.

Tabella 5: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Germania

Tipo di credito	Numero di crediti	Volume (in mia. EUR)	Rapporto volume/Pil 2020 (in %)	Rapporto crediti/imprese
KfW-Schnellkredit	38 492	7,687	0,23 %	Numero di crediti: 136 638 Numero di imprese: 3 374 583
<u>KfW-Sonderprogramm 2020</u>				
Crediti fino a 800 000 euro	91 193	14,666	0,44 %	
Crediti fino a 3 milioni di euro	5576	9,56	0,28 %	
Crediti fino a 10 milioni di euro	1021	6,085	0,18 %	
Crediti fino a 100 milioni di euro	322	8,456	0,25 %	
Crediti fino a 100 milioni di euro	34	16,304	0,48 %	
Totale	136 638	62,758	1,86 %	4,05 %

Fonti: Statista Research Department (2022a), Statista Research Department (2022b), Statista Research Department (2022c) (stato: 13 maggio 2021, consultato il 28 marzo 2023)

5.3.2 Austria

Dal 14 marzo 2020 l'Austria ha attuato un vasto pacchetto di misure finalizzato al sostegno dei settori economici più colpiti. Tra l'altro, diversi organismi fornivano nuove garanzie su crediti ponte per le imprese.

Austria Wirtschaftsservice (aws):

Tra questi organismi, Austria Wirtschaftsservice (aws) ha fornito nuove garanzie su crediti ponte per le imprese. Questo tipo di credito garantito era destinato principalmente alle PMI, ai liberi professionisti, ai (nuovi) lavoratori indipendenti, ma anche alle aziende agricole. Consente alle imprese di coprire le spese correnti (*laufende Kosten*) tra cui i salari, le pigioni, le assicurazioni. Le richieste di garanzie ponte (*Überbrückungsgarantie*) potevano essere presentate tra il 10 aprile 2020 e il 15 giugno 2022.

¹¹⁹ Brechbühl/Chenau/Lengauer/Nösberger (2020), in: Kellerhals Carrard/Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (ed.) (2021), Vor Art. 1, n° 44 segg.

¹²⁰ Statista Research Department (2022a)

¹²¹ Statista Research Department (2022b)

¹²² Commissione europea (2023)

¹²³ Statista Research Department (2023)

A livello di iter procedurale, i crediti erano erogati dalle banche che si incaricavano di chiedere la garanzia ponte (*Überbrückungsgarantie*) per le imprese clienti. Grazie a una procedura rapida (*Schnellverfahren*), l'accordo dell'aws perveniva entro 24 ore o entro 48 ore per le garanzie superiori a 5 milioni di euro¹²⁴.

Il sistema di aws limitava la garanzia statale in funzione dell'importo del credito concesso. aws prevedeva tre varianti di crediti garantiti:

per le imprese che non sono in difficoltà:

- variante 1: i crediti garantiti fino a 500 000 euro beneficiano di una copertura del 100 per cento da parte del governo austriaco a un tasso d'interesse dello 0 per cento nei primi due anni (Euribor a 3 mesi + 0,75 % per gli anni successivi);
- variante 2: i crediti compresi tra 0,5 e 27,7 milioni di euro sono garantiti solo fino al 90 per cento (per la garanzia è previsto un tetto massimo a 25 milioni di euro) per un tasso d'interesse annuo dello 0,25 per cento nel primo anno, dello 0,5 per cento nel secondo e nel terzo anno e dell'1 per cento a partire dal quarto anno;

per le imprese in difficoltà:

- variante 3: crediti garantiti fino a 1,5 milioni di euro. Il credito è garantito all'80 per cento e il tasso d'interesse è variabile¹²⁵.

I crediti fino a 500 000 euro potevano essere richiesti dalle piccole imprese (fino a 49 dipendenti con una cifra d'affari annua o un totale di bilancio non superiore a 10 milioni di euro), ma anche dalle medie imprese (tra 50 e 249 dipendenti con una cifra d'affari annua non superiore a 50 milioni di euro o un totale di bilancio non superiore a 43 milioni di euro) e dalle grandi imprese (250 o più dipendenti con una cifra d'affari annua superiore a 50 milioni di euro o un totale di bilancio superiore a 43 milioni di euro). Per queste due ultime categorie di imprese era tuttavia necessario un esame da cui risultasse che l'impresa non era in difficoltà (*Unternehmen in Schwierigkeiten, UiS-Prüfung*¹²⁶).

I crediti fino a 27,7 milioni di euro erano a disposizione delle piccole e delle medie imprese (per le seconde a condizione che dall'esame non risultassero in difficoltà).

Alla terza variante di credito (fino a 1,5 milioni di euro) potevano accedere soltanto le piccole e medie imprese che rientravano nella categoria delle imprese in difficoltà (*Unternehmen in Schwierigkeiten*). L'importo del credito non doveva superare il doppio della massa salariale annua dell'impresa nel 2019 o il 25 per cento della cifra d'affari totale del 2019.

Le grandi imprese che desideravano ottenere un credito garantito superiore a 500 000 euro, a prescindere dal fatto che fossero o meno in difficoltà, dovevano rivolgersi all'Oesterreichische Kontrollbank (cfr. di seguito).

La garanzia ha una durata (*Garantielaufzeit*) di 5 anni per le tre varianti¹²⁷.

Oesterreichische Kontrollbank (OeKB)

Le grandi imprese che desideravano ottenere un credito superiore a 500 000 euro dovevano rivolgersi all'Oesterreichische Kontrollbank (OeKB), che offriva garanzie per conto della COFAG (*Covid-19 Finanzierungsagentur des Bundes GmbH*) a prescindere che il richiedente fosse già cliente o meno. Lo Stato garantiva il 90 per cento (*Garantiequote*) del credito erogato. Le richieste di garanzie ponte (*Überbrückungsgarantie*) potevano essere presentate fino al 30 giugno 2022¹²⁸. Il credito non doveva superare il 25 per cento della cifra d'affari o il doppio della massa salariale per il 2019. Tuttavia, in casi debitamente giustificati, sulla base di un'autovalutazione da parte dell'impresa delle sue esigenze di cassa, l'importo del credito poteva essere aumentato per coprire tali esigenze per i 18 mesi

¹²⁴ aws (2020)

¹²⁵ COFAG (2023)

¹²⁶ Le condizioni per essere qualificate «imprese in difficoltà» sono definite all'art. 2 cpv. 18 del regolamento (UE) N°651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (Unione europea, 2014).

¹²⁷ COFAG (2023)

¹²⁸ COFAG (2023)

successivi¹²⁹. L'importo massimo non poteva comunque superare 120 milioni di euro¹³⁰. La garanzia aveva una durata massima di sei anni. Di seguito sono indicati i costi legati al credito¹³¹:

- tasso d'interesse massimo (*Zinssatzobergrenze*): 1 per cento fisso;
- spese legate alla garanzia pari a: 0,5 per cento dell'importo del credito il primo anno, 1 per cento il secondo e terzo anno e 2 per cento a partire dal quarto anno

Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT)

Il settore del turismo è stato fortemente colpito dalla pandemia di COVID-19. L'Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT), in collaborazione con il Ministero dell'agricoltura, delle regioni e del turismo (*Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus*), aveva quindi attuato un sistema di garanzie specifiche per questo settore nell'intento di salvaguardare la liquidità delle imprese, evitando così il più possibile licenziamenti e fallimenti. In generale, il funzionamento del sistema delle garanzie concesse dall'ÖHT era molto simile a quello dell'aws (cfr. qui sopra). Erano proposte quattro varianti di crediti garantiti: gli importi massimi, le quote garantite e i tassi d'interesse si differenziavano a seconda della variante scelta¹³². Le richieste di garanzie ponte (*Überbrückungsgarantie*) potevano essere presentate all'ÖHT fino al 30 giugno 2022.

Cifre e volumi

Al 30 giugno 2022, i tre organismi autorizzati (aws, OeKB, ÖHT) avevano accettato 30 397 richieste di garanzie di credito (*Garantiegewährungen*) per un volume complessivo di 5,94 miliardi di euro. aws si colloca nettamente al primo posto con 21 634 garanzie di credito concesse per un volume di 4 miliardi di euro¹³³. Il totale del volume di crediti erogati è dunque pari all'1,56 per cento del PIL austriaco nel 2020, quando l'Austria contava 701 943 imprese sul suo territorio. Il numero di crediti erogati corrisponde pertanto al 4,33 per cento del loro numero¹³⁴.

Tabella 6: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Austria

Tipo di credito	Numero di crediti	Volume (in mia. EUR)	Rapporto volume/Pil 2020 (in %)	Rapporto crediti/imprese
Crediti garantiti da aws	21 634	4,004	1,05 %	Numero di crediti: 30 397 Numero di imprese: 701 943
Crediti garantiti da OeKB	103	0,716	0,19 %	
Crediti garantiti da ÖHT	8660	1,229	0,32 %	
Totale	30 397	5,949	1,56 %	4,33 %

Fonte: COFAG (2023) (stato: 30 giugno 2022; consultato il 7 marzo 2023)

¹²⁹ aws (2020)

¹³⁰ Era possibile ottenere un credito superiore a 120 milioni di euro, purché venisse rilasciata un'autorizzazione speciale dal Consiglio di sorveglianza della COFAG (*COFAG-Aufsichtsrat*).

¹³¹ Invest in Austria (2023)

¹³² Invest in Austria (2023)

¹³³ Commissione europea (2023)

¹³⁴ Statistik Austria (2023)

5.3.3 Francia

Per attenuare il più possibile i contraccolpi della pandemia di COVID-19 il governo francese ha varato un dispositivo eccezionale¹³⁵ che contempla il credito garantito dallo Stato (*Prêt garanti par l'État, PGE*) per consentire alle imprese di ottenere finanziamenti dal loro attuale istituto bancario o su specifiche piattaforme di finanziamento. Fatta eccezione per gli istituti di credito e le società di finanziamento, questi crediti erano aperti alle imprese e ai professionisti indipendentemente dalle dimensioni e dalla forma giuridica. Va segnalato che anche le imprese in difficoltà dal 1° gennaio 2020 (p. es. soggette a interventi di salvataggio, amministrazione controllata o persino procedure di liquidazione) potevano beneficiare del PGE. L'ottenimento di un PGE era possibile fino al 30 giugno 2022.

Il prestito ha un limite massimo pari a tre mesi di cifra d'affari (nel 2019) o due anni di massa salariale per le imprese innovative o create dopo il 1° gennaio 2019. Il sistema di ammortamento proposto è piuttosto flessibile, in quanto consente al mutuatario di concordarlo con la banca. In linea di principio la durata massima del credito non deve superare sei anni. Fanno eccezione le microimprese (TPE, meno di 50 dipendenti) in una precaria situazione di cassa che possono beneficiare di una proroga del termine di rimborso da sei a dieci anni.

Inoltre, un'impresa che ha ottenuto un PGE da aprile 2020 e non è in grado di cominciare a rimborsare il credito in aprile 2021 può chiedere una proroga fino ad aprile 2022. Sono comunque dovuti gli interessi e il costo della garanzia statale¹³⁶.

Il tasso d'interesse varia tra l'1 e il 2,5 per cento a seconda del numero di anni convenuto per il rimborso. Le banche si sono tuttavia impegnate ad applicare tassi compresi tra l'1 e l'1,5 per cento per i crediti rimborsati entro il 2022 o il 2023 e tra il 2 e il 2,5 per cento per i crediti rimborsati tra il 2024 e il 2026.

La garanzia statale è limitata a una quota del capitale di credito, degli interessi e delle spese accessorie ancora dovute fino alla scadenza del credito. La sua percentuale varia in funzione del numero di dipendenti in Francia e della cifra d'affari realizzata nell'ultimo esercizio concluso:

- 90 per cento per le imprese che realizzano una cifra d'affari inferiore a 1,5 miliardi di euro e hanno meno di 5000 dipendenti in Francia;
- 80 per cento per le imprese che realizzano una cifra d'affari compresa tra 1,5 e 5 miliardi di euro;
- 70 per cento per le altre imprese.

Lo scopo di questi crediti è mitigare tempestivamente i problemi di liquidità di imprese e professionisti. Le banche francesi si sono impegnate a svolgere un rapido esame delle richieste. D'altro canto, le grandi imprese richiedenti dovevano impegnarsi a non effettuare riacquisti di azioni né a versare dividendi agli azionisti in Francia o all'estero nel corso del 2020.

Inoltre, le imprese che non sono riuscite a ottenere un PGE dalla loro banca possono rivolgersi all'intermediario di credito¹³⁷ del dipartimento di loro pertinenza. Se l'intermediazione fallisce, possono ricorrere ai comitati dipartimentali per l'esame dei problemi di finanziamento delle imprese (CODEFI) per attingere ad altri meccanismi di finanziamento, tra i quali si annoverano crediti straordinari che la Francia ha varato per le microimprese (meno di 50 dipendenti). Questo sistema si serve di una piattaforma digitale protetta che facilita agli imprenditori la richiesta di un credito dopo essere stati assistiti dal servizio di mediazione creditizia e dal CODEFI. Si tratta di crediti «junior» da rimborsare entro sette anni al più tardi. Il prestito è limitato a 20 000 euro per le imprese fino a 10 dipendenti e 50 000 euro per le imprese con 11–49 dipendenti¹³⁸.

¹³⁵ OCSE (2021), pag. 124 seg.

¹³⁶ Governo francese (2023)

¹³⁷ Il servizio di mediazione creditizia è stato creato nel 2008 al culmine della crisi finanziaria. Questo dispositivo statale ha lo scopo di aiutare le imprese che hanno difficoltà con gli istituti di credito (Banque de France, 2023).

¹³⁸ Governo francese (2023)

Cifre e volumi

A livello di cifre (cfr. la seguente tabella 7), secondo i dati disponibili a fine aprile 2022 i beneficiari di un PGE erano 678 240 per un importo totale di 148,61 miliardi di euro. Quasi il 95 per cento dei beneficiari è costituito da PMI e, in particolare, da microimprese (81 %) ¹³⁹. In Francia il PIL per il 2020 era pari a 2302,86 miliardi di euro ¹⁴⁰. Il totale dei crediti concessi equivaleva quindi al 6,46 per cento del PIL francese del 2020. A fine 2018 la Francia contava 3 933 961 imprese (escluse quelle agricole e finanziarie). Il 17,24 per cento delle imprese ha quindi beneficiato di un credito ¹⁴¹.

Tabella 7: Tipo, numero e volumi di crediti erogati in Francia

Tipo di imprese	Numero di beneficiari	Volume (in mia. EUR)	Rapporto volume/Pil 2020 (in %)	Rapporto crediti/imprese
Grandi imprese	57	20,405	0,89 %	Numero di crediti: 678 240
Imprese di medie dimensioni	1307	17,27	0,75 %	
Piccole e medie imprese	90 931	68,175	2,96 %	Numero di imprese: 3 933 961
Microimprese	552 186	41,462	1,8 %	
Diverse*	33 759	1,302	0,06 %	
Totale	678 240	148,614	6,46 %	17,24 %

Fonte: Governo francese (2022) (stato: 30 aprile 2022; consultato il 17 ottobre 2022)

*Imprese con un livello di attività sconosciuto

5.3.4 Italia

Per fronteggiare le difficoltà economiche causate dalla pandemia di COVID-19 il governo italiano ha varato una serie di provvedimenti. Tra questi, l'Italia ha optato in particolare per un regime di garanzia a copertura dei crediti per gli investimenti e il capitale di esercizio. Il regime, focalizzato sulle PMI, ha lo scopo di aiutare le imprese a sopperire al fabbisogno di liquidità e di assicurare la loro continuità operativa ¹⁴².

Crediti garantiti mediante il Fondo centrale di garanzia

L'intervento del Fondo di garanzia per le PMI ¹⁴³ è stato rafforzato prevedendo l'ammissibilità senza valutazione del merito di credito e ampliando il numero di beneficiari per facilitare la risposta alle esigenze immediate di liquidità delle imprese e dei professionisti in difficoltà a causa dell'emergenza coronavirus ¹⁴⁴.

¹³⁹ Governo francese (2022)

¹⁴⁰ Commissione europea (2023)

¹⁴¹ Insee (2020), pag. 66 segg.

¹⁴² Commissione europea (2020a)

¹⁴³ Il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese aiuta le imprese e i professionisti che hanno difficoltà ad accedere al credito bancario perché non dispongono di garanzie sufficienti. Il Fondo è un meccanismo del Ministero dello sviluppo economico finanziato anche con risorse europee (Fondi di garanzia, 2023).

¹⁴⁴ Fondo di garanzia (2022a)

Per contrastare i danni economici della pandemia di COVID-19, il Fondo accordava gratuitamente garanzie al 100 per cento su crediti fino a 30 000 euro (90 % a partire dal 1° luglio 2021¹⁴⁵) alle PMI¹⁴⁶ e alle persone fisiche che esercitano un'attività commerciale, artistica o professionale, ai broker, agli agenti e subagenti assicurativi, ma anche agli enti religiosi riconosciuti civilmente. In ogni caso, le difficoltà dovevano essere riconducibili all'emergenza coronavirus¹⁴⁷. Le richieste di garanzia sui crediti da parte del Fondo potevano essere presentate fino al 23 giugno 2022¹⁴⁸.

Il credito doveva comunque rispettare le seguenti caratteristiche:

- l'importo non doveva superare il 25 per cento della cifra d'affari o il doppio della massa salariale del 2019 (ma al massimo 30 000 euro). Inoltre, era possibile ripartire la somma su più crediti e diverse banche. La garanzia era pari al 100 per cento (90 % a partire dal 1° luglio 2021)¹⁴⁹;
- la durata massima del prestito è di 15 anni con un periodo di grazia (ossia un periodo in cui il credito non deve essere rimborsato) che si estende fino ai primi 24 mesi (*preammortamento di 24 mesi*)¹⁵⁰.

Per i crediti già concessi alle PMI e garantiti dal Fondo antecedentemente alla pandemia di COVID-19 era possibile chiedere un adeguamento alle nuove condizioni. Prima dell'introduzione delle misure COVID-19 il credito massimo era di 25 000 euro (rispetto ai 30 000 in regime COVID-19) con una durata massima di sei anni (contro i 15 anni in regime COVID-19)¹⁵¹.

Tuttavia, in termini quantitativi, la competenza del Fondo non era limitata a 30 000 euro. Il Fondo aveva anche la possibilità di concedere garanzie su crediti fino a un importo massimo di cinque milioni di euro con un tasso di copertura al 90 per cento alle imprese con un numero di dipendenti non superiore a 499. Da notare che per le imprese con una cifra d'affari non superiore a 3,2 milioni di euro, la garanzia del 90 per cento concessa dal Fondo poteva essere combinata con un'altra garanzia terza (p. es. confidi) per ottenere un prestito garantito al 100 per cento fino a 800 000 euro (tuttavia senza superare il 25 % della cifra d'affari conseguita nel 2019)¹⁵². La durata massima della garanzia per questi crediti è di otto anni. A partire dal 1° marzo 2021 anche le imprese con massimo 499 dipendenti non considerate PMI hanno potuto accedere al programma *Garanzia Italia* di SACE (cfr. di seguito) alle stesse condizioni previste per il Fondo PMI¹⁵³.

È stata adottata una procedura molto rapida per consentire alle imprese con massimo 499 dipendenti di richiedere al Fondo una garanzia su un credito. La richiesta doveva essere presentata, con un modulo di richiesta di agevolazione ad hoc, all'istituto finanziario auspicato. L'impresa richiedente doveva autodichiarare l'esistenza di un certo numero di condizioni e che rispondeva ai requisiti di una PMI. La banca non era tenuta a verificare la veridicità delle dichiarazioni contenute nel modulo (in quanto si trattava di autodichiarazioni), ma si limitava a rapide verifiche preliminari concernenti la situazione finanziaria del richiedente, in particolare in ordine a un eventuale indebitamento. La garanzia era concessa automaticamente e la banca poteva erogare il finanziamento senza attendere l'esito definitivo dell'istruttoria da parte del gestore del Fondo. Quest'ultimo approvava le richieste presentate dalle banche, da cofidi o da altri intermediari finanziari dopo aver verificato che il richiedente facesse parte dei soggetti ammissibili e che i limiti stabiliti per gli aiuti non fossero superati. Non si trattava dunque di un esame del merito di credito del beneficiario¹⁵⁴.

¹⁴⁵ MEF (2023)

¹⁴⁶ PMI ai sensi della raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese (art. 2): la categoria delle PMI è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro (Unione europea, 2003).

¹⁴⁷ Fondo di garanzia (2020)

¹⁴⁸ Confindustria Toscana Sud (2022)

¹⁴⁹ Fondo di garanzia (2022b)

¹⁵⁰ MEF (2023)

¹⁵¹ Fondo di garanzia (2020)

¹⁵² OCSE (2021), pag. 152.

¹⁵³ MEF (2023)

¹⁵⁴ Fondo di garanzia (2020)

Crediti garantiti da SACE

L'Italia non si è fermata ai crediti garantiti dal Fondo centrale di garanzia. Un altro sistema è stato realizzato per le imprese di maggiori dimensioni. La SACE (*Servizi Assicurativi del Commercio Estero*¹⁵⁵) è stata autorizzata a rilasciare garanzie su crediti a favore di queste imprese analogamente a quanto previsto per il Fondo centrale di garanzia. I crediti erogati da soggetti finanziatori¹⁵⁶ sono dunque garantiti da SACE e contro-garantiti dallo Stato¹⁵⁷.

Per i crediti inferiori a 375 milioni di euro era prevista una procedura semplificata per le imprese di minori dimensioni, in particolare per finanziamenti assistiti da garanzie fino al 90 per cento a favore di imprese la cui cifra d'affari globale era pari o inferiore a 1,5 miliardi di euro e con un massimo di 5000 dipendenti in Italia¹⁵⁸. L'impresa richiedente sottoponeva la richiesta di finanziamento garantito al soggetto finanziatore, che poteva operare anche in pool con altri finanziatori. Il soggetto finanziatore procedeva all'esame della richiesta e alle opportune analisi, poi inseriva la richiesta di garanzia nel portale online di SACE¹⁵⁹. La SACE verificava la richiesta di garanzia in ordine cronologico e, in caso di esito positivo, assegnava al soggetto finanziatore un Codice Unico Identificativo della garanzia. Una volta ricevuto questo codice e conformemente alla procedura semplificata, il soggetto finanziatore erogava il finanziamento richiesto entro 30 giorni di calendario¹⁶⁰.

Per quanto riguarda le imprese con una cifra d'affari superiore a 1,5 miliardi di euro o con un numero di dipendenti in Italia superiore a 5000 o ancora con un credito pari o superiore a 375 milioni di euro, quindi le imprese di maggiori dimensioni, il rilascio di una garanzia fino all'80 per cento del credito era deciso con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico sulla base dell'istruttoria SACE. La valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze teneva in considerazione il ruolo che l'impresa beneficiaria svolge in Italia rispetto a una serie di profili che vanno dal contributo allo sviluppo tecnologico all'incidenza su infrastrutture strategiche, fino all'impatto sui livelli occupazionali e il mercato del lavoro. Si tratta della procedura ordinaria. Una volta ricevuto il codice da SACE, il soggetto finanziatore erogava il finanziamento richiesto entro 45 giorni di calendario¹⁶¹. Per le imprese che realizzano una cifra d'affari superiore a 5 miliardi di euro, la copertura dell'importo del finanziamento richiesto è limitata al 70 per cento¹⁶².

Le garanzie di Stato sui finanziamenti concessi dai soggetti finanziatori alle imprese potevano essere richieste fino al 30 giugno 2022. In linea di principio, tutte le imprese potevano richiedere la garanzia e il prestito, a prescindere dalle loro dimensioni e dalla forma giuridica. L'impresa doveva tuttavia soddisfare alcuni requisiti¹⁶³:

- avere sede in Italia;
- non essere in difficoltà al 31 dicembre 2019, ma averne affrontate successivamente a seguito della pandemia di COVID-19;
- avere già utilizzato il Fondo centrale di garanzia fino a completa capienza;
- avere già esaurito il «plafond» delle garanzie rilasciate da ISMEA¹⁶⁴ (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare*), ove ne avessero accesso.

¹⁵⁵ L'Agenzia italiana del credito all'esportazione: fornisce supporto alle imprese italiane che vogliono crescere in Italia e nel mercato globale (SACE 2023).

¹⁵⁶ Ciò comprende banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali, società di factoring, società di leasing e altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia.

¹⁵⁷ MEF (2023)

¹⁵⁸ MEF (2023)

¹⁵⁹ MEF (2023)

¹⁶⁰ MEF (2023)

¹⁶¹ MEF (2023)

¹⁶² Fondo di garanzia (2023)

¹⁶³ SACE (2023a)

¹⁶⁴ Si tratta di un ente pubblico economico. L'ISMEA realizza servizi informativi, assicurativi e finanziari e costituisce forme di garanzia creditizia e finanziaria per le imprese agricole e le loro forme associate (ISMEA, 2023).

SACE è stata altresì autorizzata a rilasciare garanzie per prestiti obbligazionari o altri titoli di debito emessi in Italia dalle imprese con sede in Italia e colpite dalla pandemia di COVID-19.

L'importo del credito o del prestito obbligazionario assistito da garanzia non può superare il maggiore tra i due elementi seguenti:

- 25 per cento della cifra d'affari annua dell'impresa relativa al 2019, come risultante dal bilancio ovvero dalla dichiarazione fiscale;
- il doppio dei costi del personale dell'impresa in Italia relativi al 2019, come risultanti dal bilancio ovvero da dati certificati se l'impresa non ha approvato il bilancio; qualora l'impresa abbia iniziato la propria attività successivamente al 31 dicembre 2018, si fa riferimento ai costi del personale attesi per i primi due anni di attività.

La durata del credito assistito da garanzia SACE era inizialmente di sei anni, poi è stata innalzata a otto anni, quindi non può estendersi oltre il 30 giugno 2030¹⁶⁵, con la possibilità per le imprese di avvalersi di un preammortamento di durata fino a 36 mesi. Dall'inizio degli ammortamenti stabiliti, le rate devono essere pagate trimestralmente¹⁶⁶.

I tassi d'interesse sui crediti erano definiti in funzione delle dimensioni dell'impresa e dell'importo assistito da garanzia.

Tabella 8: Tassi d'interesse applicabili ai crediti assistiti da garanzia SACE¹⁶⁷

Durata del prestito garantito (in anni)	PMI (prestito fino a 6 anni)	PMI (prestito da 6 a 8 anni)	non PMI (prestito fino a 6 anni)	non PMI (prestito da 6 a 8 anni)
1	0,25 %	0,75 %	0,5 %	1 %
2-3	0,5 %	1 %	1 %	1,5 %
4-5-6	1 %	1 %	2 %	2,5 %
7-8	-	2,5 %	-	3,5 %

Fonte: SACE (2022)

Per il rilascio della garanzia è prevista una commissione che non deve superare il 2 per cento dell'importo assistito dalla garanzia. Per i finanziamenti alle imprese diverse dalle PMI con un numero di dipendenti non superiore a 499 (imprese *mid cap*) la garanzia è gratuita nei limiti di importo garantito in linea capitale non superiore a 5 milioni di euro per impresa beneficiaria¹⁶⁸.

Un'impresa beneficiaria di un credito assistito da garanzia s'impegna a¹⁶⁹:

- non distribuire dividendi o effettuare *buy-back* di azioni nell'anno 2020 o, qualora i dividendi siano già stati distribuiti o siano state riacquistate azioni proprie al momento della richiesta del finanziamento, l'impegno anzidetto viene assunto dall'impresa per i 12 mesi successivi al momento della richiesta di finanziamento. L'obbligo vale per tutte le imprese del gruppo¹⁷⁰;
- gestire i livelli occupazionali mediante accordi sindacali¹⁷¹;
- destinare il finanziamento a coprire i costi dell'impresa relativa a stabilimenti produttivi siti in Italia;
- non delocalizzare le produzioni.

¹⁶⁵ MEF (2023)

¹⁶⁶ SACE (2023b)

¹⁶⁷ SACE (2022), pag. 9 segg.

¹⁶⁸ SACE (2023b)

¹⁶⁹ MEF (2023)

¹⁷⁰ Questa condizione non si applica alle imprese non PMI con numero di dipendenti fino a 499 (chiamate *mid cap*).

¹⁷¹ Questa condizione non si applica alle imprese non PMI con numero di dipendenti fino a 499 (chiamate *mid cap*).

Il soggetto erogatore del finanziamento monitora il rispetto degli impegni da parte del soggetto beneficiario e ne informa la SACE. In caso di violazioni sono previste sanzioni che includono, in casi estremi, la richiesta di rientro anticipato del finanziamento.

Cifre e volumi

Tra marzo 2020 e il 30 giugno 2022 il Fondo centrale di garanzia ha concesso 2 742 227 garanzie per un importo complessivo di 252,90 miliardi di euro, di cui 23,17 miliardi riguardano crediti fino a 30 000 euro.

Per quanto attiene alla SACE, al 30 giugno 2022 i crediti assistiti da garanzia ammontavano a 42 miliardi di euro, di cui 13,8 miliardi circa in capo a operazioni garantite attraverso la procedura ordinaria e 28,2 miliardi di euro attraverso la procedura semplificata. Inoltre, SACE ha processato ed emesso, entro 48 ore dalla loro ricezione, 5503 richieste di garanzia ricevute dagli istituti di credito (sono oltre 250 le banche e le società di factoring e di leasing accreditate al portale Garanzia Italia)¹⁷².

Il PIL italiano risultava pari a 1656,96 miliardi di euro per il 2020¹⁷³. Il totale dei crediti concessi equivaleva quindi al 17,798 per cento del PIL italiano del 2020. L'Italia contava 4 427 307 imprese attive nel 2020, quindi il 62,08 per cento delle suddette imprese ha beneficiato di un credito assistito da garanzia in relazione con l'emergenza coronavirus¹⁷⁴.

Tabella 9: Numero e volumi dei crediti garantiti erogati in Italia

Tipo di credito	Numero di crediti garantiti	Volume (in mia. EUR)	Rapporto volume/Pil 2020 (in %)	Rapporto crediti/imprese
<u>Fondo centrale di garanzia</u>				Numero di crediti: 2 742 227
Crediti fino a 30 000 euro	1 184 751	23,17	1,4 %	Numero di imprese: 4 427 307
Crediti fino a 5 milioni di euro	1 557 476	229,73	13,87 %	
Subtotale	2 742 227	252,9	15,27 %	
<u>SACE (Garanzia Italia)¹⁷⁵</u>				
Credito in «procedura ordinaria»	22	13,8	0,83 %	
Credito in «procedura semplificata»	6339	28,2	1,7 %	
Subtotale	6361	42	2,53 %	
Totale	2 748 588	294,9	17,8 %	62,08 %

Fonti: MEF (2022) (stato: 28 luglio 2022, consultato il 17 ottobre 2022) e sace.it (stato: 28 luglio 2022)

¹⁷² SACE (2023c)

¹⁷³ Commissione europea (2023)

¹⁷⁴ Istat (2022)

¹⁷⁵ MEF (2022)

5.3.5 Confronto tra il programma svizzero di crediti COVID-19 ed i programmi di fideiussione dei Paesi limitrofi

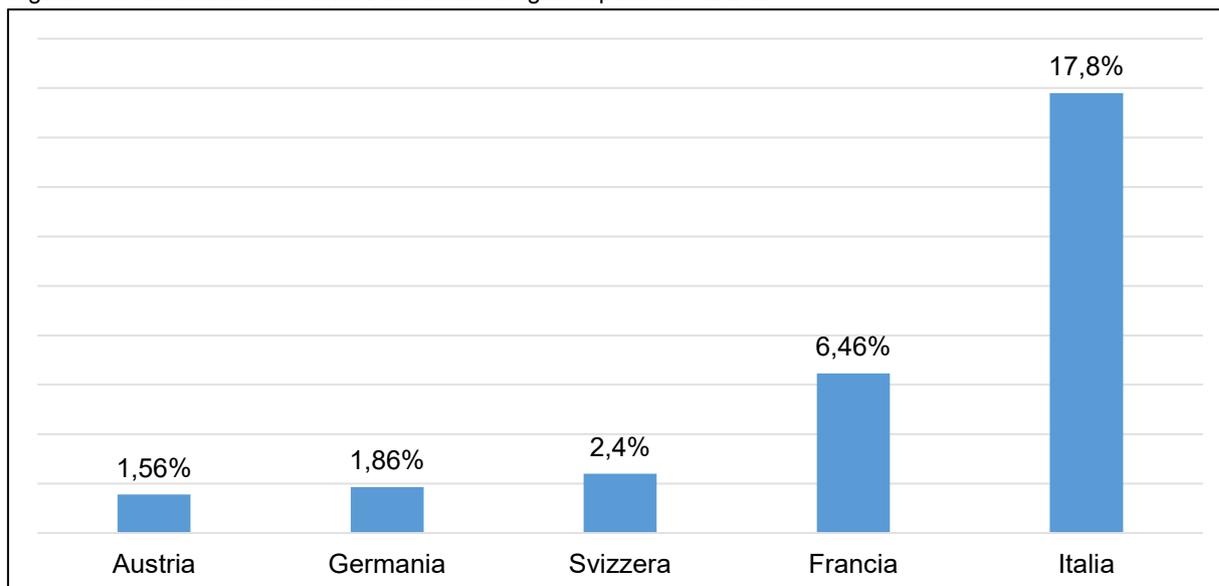
In termini di durata del credito, la Svizzera è leggermente più generosa con otto anni rispetto ai cinque o sei in Austria e sei in Francia. L'Italia prevede invece una durata di 15 anni per i suoi crediti fino a 30 000 euro tramite il Fondo centrale di garanzia, mentre per gli altri crediti è allineata con la Svizzera (8 anni). Per il tasso di garanzia statale, gli altri Paesi hanno optato per una garanzia variabile in funzione dell'importo del credito alla stregua della Svizzera. I crediti più modesti (p. es. *KfW-Schnellkredit 2020* in Germania, *aws* fino a 500 000 euro in Austria) sono garantiti al 100 per cento così come il credito COVID-19 fino a 500 000 franchi, mentre per i crediti di importo più considerevole il tasso di garanzia statale si situa tra il 70 e il 90 per cento, il che va nel senso dei crediti COVID-19 Plus garantiti all'85 per cento.

Per quanto riguarda i tassi d'interesse, Austria, Francia e Italia hanno scelto due tassi progressivi in funzione del numero di anni del credito. Il tasso aumenta dunque con il passare degli anni. La Germania, dal canto suo, ha scelto tassi fissi. In confronto il programma svizzero è ibrido, nel senso che i tassi sono fissi, ma possono evolvere su decisione del Consiglio federale principalmente in funzione dell'andamento del tasso di riferimento della BNS.

Infine, l'importo massimo del credito varia notevolmente a seconda dei diversi programmi proposti dai Paesi limitrofi alla Svizzera. Si nota tuttavia che la Francia non prevede un tetto massimo, così come l'Italia nel suo programma proposto dalla SACE. In analogia con la Svizzera, i Paesi selezionati hanno invece scelto criteri simili come base di calcolo per determinare l'importo del credito. Il criterio principale era una certa percentuale della cifra d'affari del 2019. La Svizzera era più restrittiva (10 %) di Germania, Austria, Francia e Italia (25 %). Per i programmi in Austria, Francia e Italia poteva essere utilizzato anche il criterio della massa salariale, più precisamente l'importo non doveva superare il doppio della massa salariale del 2019. La Svizzera proponeva il criterio della massa salariale netta di un esercizio moltiplicata per tre, ma almeno 100 000 franchi, soltanto se si trattava di una nuova impresa costituita non prima del 1° gennaio 2020. Una tabella che confronta le caratteristiche dei crediti garantiti nei vari Paesi è riportata nell'allegato 9.5 (cfr. tabella 24).

Il grafico qui sotto illustra la percentuale del volume complessivo dei crediti erogati rispetto al PIL del 2020 in ogni Paese. Si constata che la Svizzera è appena al di sopra dei suoi vicini germanofoni, Austria (1,56 %) e Germania (1,86 %). In proporzione, i crediti erogati sono stati quasi il triplo in Francia (6,46 %) e persino di otto volte superiori in Italia (17,80 %).

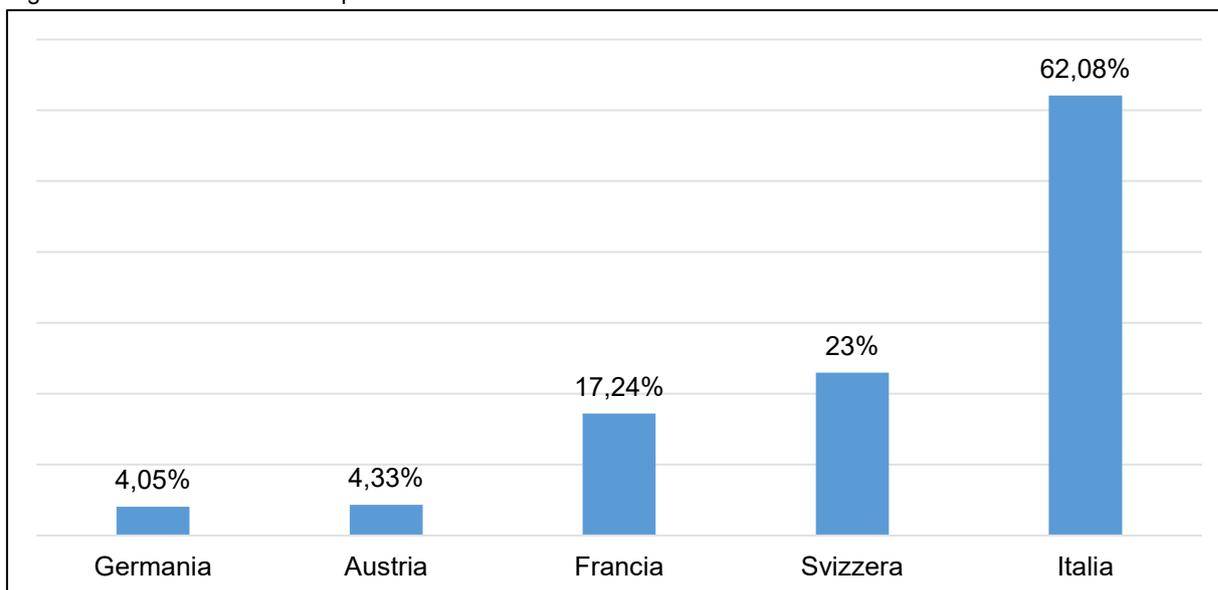
Figura 38: Percentuale del volume dei crediti erogati rispetto al PIL 2020



Fonte: SECO, rappresentazione propria

Il seguente grafico illustra la percentuale di imprese che hanno beneficiato di crediti legati alla pandemia di COVID-19. L'Austria (4,33 %) e la Germania (4,05 %) hanno avuto un numero di imprese beneficiarie di un credito proporzionalmente molto inferiore alla Svizzera (23 %). In Italia, invece, si è registrato il maggior numero di imprese richiedenti (62,08 %).

Figura 39: Percentuale delle imprese che beneficiano di un credito nel 2020



Fonte: SECO, rappresentazione propria

Secondo il Financial Times, nel raffronto internazionale emerge che la prima fase del processo per le imprese, la richiesta di credito online, e il partenariato pubblico-privato rivestono una notevole importanza per il successo di un programma di sostegno alla liquidità¹⁷⁶. Il programma svizzero di fidejussioni solidali COVID-19 è stato gestito attraverso la piattaforma esistente EasyGov.swiss, la capillare rete bancaria e le relazioni con i loro clienti, quindi le autorità sono state in grado di renderlo operativo quasi da un giorno all'altro. Non era praticamente necessaria alcuna nuova infrastruttura e le banche disponevano già della storia creditizia e dei dati necessari sui loro clienti. Un'impresa svizzera ha riferito di aver inoltrato la richiesta di credito venerdì pomeriggio e di avere il denaro sul conto già lunedì mattina. La rapida attuazione del programma svizzero di fidejussioni solidali COVID-19 non solo ha attirato l'attenzione dei Paesi limitrofi, ma ha anche sorpreso positivamente le stesse imprese svizzere¹⁷⁷.

6 Analisi dei crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale sulla base del modello di efficacia

6.1 Metodologia e base dei dati

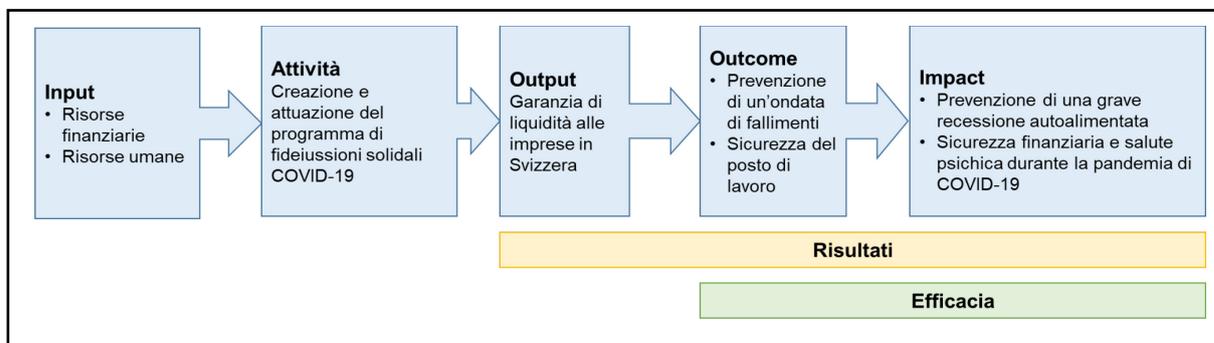
L'impatto del programma di fidejussioni solidali COVID-19 è analizzato muovendo dal modello di efficacia riportato nella Figura 400 seguente. Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 è stato creato e attuato (attività) con risorse finanziarie e umane (*input*). Attraverso questo programma si è assicurato alle imprese svizzere l'accesso a disponibilità liquide nella forma di crediti COVID-19 (*output*), al fine di prevenire il fallimento di imprese fondamentalmente sane a causa della carenza di liquidità e la perdita di posti di lavoro a seguito della crisi pandemica (*outcome*). Il programma era inteso a offrire sicurezza finanziaria alle imprese e ai dipendenti come pure a prevenire un'ondata di fallimenti e una grave recessione autoalimentata e, di riflesso, lo slittamento in una crisi economica prolungata (*impact*). I capitoli che seguono si soffermano sui singoli elementi del modello di efficacia, ad eccezione dell'elemento «attività», ovvero la creazione e l'attuazione del programma di fidejussioni solidali COVID-19, già descritto con dovizia di particolari nei capitoli 2 e 3. A questo punto è importante precisare che il lato input con gli oneri finanziari del programma di fidejussioni solidali COVID-19 sarà stabilito in via definitiva solo alla fine del programma a causa dei crediti COVID-19 ancora in essere e della gestione

¹⁷⁶ Jones (2020)

¹⁷⁷ Jones (2020)

dei crediti così come dell'accertamento dei casi di abuso. I costi a carico della Confederazione sono imputabili soprattutto all'assunzione delle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni, al loro ricorso a terzi, al personale aggiuntivo interno della Confederazione come pure all'assunzione rispettivamente degli importi fideiussori onorati e delle perdite fideiussorie effettive. Viceversa, dichiarazioni a breve termine sul lato output possono essere fatte già adesso, tre anni dopo il lancio del programma.

Figura 40: Modello di efficacia semplificato



Fonti: Haunberger (2018), OCSE (2009), rappresentazione propria

Per analizzare il risultato (*output*) e l'impatto (*outcome* e *impact*) del programma di fideiussioni solidali COVID-19 rispetto alle risorse finanziarie impiegate, sono state utilizzate varie fonti di dati. JANUS, la banca dati delle organizzazioni di fideiussione, si è rivelata fondamentale per l'analisi delle ricadute finanziarie, dell'*output* e dell'*outcome*. Per adempiere i loro compiti di controllo, contabilità e sorveglianza, in virtù dell'articolo 11 capoverso 4 LFis-COVID-19, la SECO e il CDF richiedono alle organizzazioni che concedono fideiussioni informazioni a livello di dossier sulle fideiussioni solidali COVID-19 ovvero sui mutuatari nella banca dati JANUS¹⁷⁸. Questi dossier contengono, tra l'altro, una ricca varietà di informazioni sulle imprese che hanno effettuato la procedura di richiesta del credito, informazioni da parte delle banche sullo stato o sull'importo del credito ancora in essere, sul piano di ammortamento, sugli ammortamenti effettuati e sulle fideiussioni onorate, come pure dati sui recuperi nell'ambito della gestione dei crediti.

6.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione (*input*)

Sul lato *input*, l'enfasi è posta sulle risorse finanziarie impiegate dalla Confederazione per il programma di fideiussioni solidali COVID-19. Le strutture del sistema di fideiussioni per le PMI presente già prima dell'avvento della pandemia di COVID-19 hanno formato la base per il programma di fideiussioni solidali COVID-19¹⁷⁹. A dispetto delle strutture preesistenti, sono stati sostenuti oneri finanziari aggiuntivi, non da ultimo a causa del forte potenziamento del sistema di fideiussioni in essere. Il sistema di fideiussioni per le PMI non è stato concepito per gestire crediti dell'ordine di grandezza dei crediti COVID-19. Gli oneri aggiuntivi sono costituiti in primis dalle risorse di personale e finanziarie supplementari impiegate, che possono essere quantificate in base al loro impatto finanziario sulla Confederazione.

¹⁷⁸ Tuttavia, nel caso in esame le informazioni relative ai singoli rapporti d'affari tra il mutuante e il mutuatario non sono necessarie per la valutazione legale e politica dell'utilizzo dei fondi pubblici. Inoltre, nell'ordinamento giuridico svizzero sono considerate confidenziali e rientrano nella sfera economica privata.

¹⁷⁹ Diversamente dal programma di fideiussioni COVID-19, il sistema di fideiussioni per le PMI riposa sulle seguenti basi giuridiche: la legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese; e l'ordinanza del 12 giugno 2015 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

Le ripercussioni finanziarie del programma di fideiussioni solidali COVID-19 per la Confederazione sono generate dalle seguenti tre principali tipologie di costi:

- *fideiussioni onorate al netto dei recuperi ovvero delle perdite effettive da fideiussioni*¹⁸⁰;
- *spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni compreso il ricorso a terzi*¹⁸¹;
- *spese aggiuntive per il personale della Confederazione.*

Queste tre principali tipologie di costi sono presentate in dettaglio nei capitoli seguenti.

6.2.1 Ripercussioni finanziarie delle fideiussioni onorate e degli accantonamenti

Con la concessione di fideiussioni per 137 870 crediti COVID-19 per un volume totale di quasi 17 miliardi di franchi, la Confederazione non ha ancora registrato deflussi di fondi. La Confederazione accusa un deflusso di capitali solo quando, muovendo dai suoi obblighi ai sensi dell'articolo 13 LFIS-COVID-19, versa alla competente organizzazione di fideiussione un ammontare pari all'importo della fideiussione onorata in modo che l'organizzazione predetta possa pagare la banca. Infatti, se la banca creditrice escute una fideiussione, quest'ultima viene onorata dalla rispettiva organizzazione che concede fideiussioni. La Confederazione rimborsa – una volta dedotti gli ammortamenti versati e aggiunto l'interesse annuo garantito - il 100 per cento del credito garantito fino a 500 000 franchi e l'85 per cento del credito garantito a partire da 500 000 franchi¹⁸². Per i crediti COVID-19 Plus, la banca creditrice partecipa al 15 per cento del rischio di inadempienza¹⁸³.

La fideiussione onorata non rappresenta la *perdita effettiva da fideiussioni* per la Confederazione, poiché nell'ambito della gestione dei crediti le organizzazioni che concedono fideiussioni adottano tutte le misure necessarie per recuperare i crediti in sospeso (cosiddetti *recuperi*). La Confederazione subisce una perdita effettiva solo se la gestione dei crediti deve essere interrotta senza che sia stato possibile recuperare l'importo onorato. I costi della gestione dei crediti in capo alle organizzazioni che concedono fideiussioni vengono computati alle spese amministrative e sono assunti dalla Confederazione (cfr. capitolo 6.2.3). Eventuali importi recuperati dalla gestione dei crediti in conformità all'articolo 16 LFIS-COVID-19 vengono restituiti integralmente alla Confederazione.

Fino alla metà di giugno 2023 la Confederazione ha dovuto versare alle organizzazioni di fideiussione circa 809,9 milioni di franchi per 11 439 crediti, poiché in questi casi le banche avevano fatto ricorso alla fideiussione (*fideiussione onorata*) (cfr. tabella 10). A metà giugno 2023 la gestione dei crediti era ancora in corso per l'88 per cento di questi crediti con un volume di 736,5 milioni di franchi. *Nel quadro della gestione dei crediti viene definito con le imprese un piano di rimborso per l'intero importo del credito che tiene opportunamente conto della situazione delle singole imprese. A causa dei piani di rimborso personalizzati, alcuni recuperi avvengono solo vari anni dopo aver onorato la fideiussione.* Complessivamente, la gestione dei crediti ha consentito di recuperare fino a metà giugno 2023 circa 28,9 milioni di franchi.

Tabella 10: Riepilogo della gestione dei crediti per fideiussione onorata (stato: metà giugno 2023)

	Numero	Importo onorato in CHF	Recuperi in CHF	Perdita effettiva
Gestione dei crediti cessata	1371	73 336 601	11 545 619	61 798 658
Gestione dei crediti in corso	10 068	736 547 510	17 324 348	0
Totale fideiussioni onorate	11 439	809 884 111	28 869 967	61 798 658

Fonte: JANUS (metà giugno 2023), rappresentazione propria

Osservazione: le cifre relative ai crediti COVID-19 Plus si basano sull'importo totale dei crediti concessi e non solo sulla quota dell'85 % garantita dalla Confederazione.

¹⁸⁰ Art. 13 LFIS-COVID-19

¹⁸¹ Art. 14 LFIS-COVID-19

¹⁸² Consiglio federale (2020a)

¹⁸³ FF 2020 8477

Il fabbisogno di accantonamenti della Confederazione per le fideiussioni onorate sino alla fine del programma di fideiussioni solidali COVID-19 viene stimato ex novo alla fine di ogni anno. Alla fine del 2020 sono stati effettuati per la prima volta accantonamenti pari a 2,3 miliardi di franchi per il futuro volume delle fideiussioni da onorare entro la fine del programma di credito nel 2030, il che corrisponde a una quota del volume di fideiussioni onorate del 13,6 per cento. Grazie a un metodo di stima più preciso della solvibilità delle imprese e a valori empirici successivi all'introduzione dei crediti garantiti da una fideiussione solidale è stato possibile ridurre a 1,7 miliardi di franchi il volume di fideiussioni da onorare per l'intera durata del programma, il che equivale a una quota del volume di fideiussioni onorate pari all'11,4 per cento. Alla fine del 2022 gli accantonamenti sono stati pertanto fissati a 1,1 miliardi di franchi.

6.2.2 Ripercussioni finanziarie delle perdite da fideiussioni

L'attuale perdita effettiva per la Confederazione deriva dagli importi inesigibili risultanti dalla gestione dei crediti. Del volume di crediti onorato con gestione dei crediti interrotta è stato possibile recuperare il 16 per cento, per cui a metà giugno 2023 sono state accusate perdite in ragione dell'84 per cento, pari a circa 61,8 milioni di franchi (cfr. colonna 4 nella tabella 10 nel capitolo 6.2.1), che corrispondono allo 0,3 per cento del volume di crediti concesso. A seguito dei recuperi, solo dopo la fine della gestione dei crediti sarà possibile accertare l'entità delle perdite fideiussorie effettive per la Confederazione. La Confederazione sarà in grado di stimare per la prima volta i recuperi attesi entro la conclusione del programma di credito verosimilmente verso la fine del 2023 sulla scorta dei primi valori empirici.

Nel marzo 2020, l'allora capo del DFF, il Consigliere federale Ueli Maurer, aveva ipotizzato che le perdite effettive per la Confederazione alla fine del programma di fideiussioni solidali COVID-19 non avrebbero superato il 10 per cento del credito d'impegno¹⁸⁴, per cui sul volume di crediti di circa 17 miliardi di franchi effettivamente erogato, l'importo stimato delle perdite effettive si aggirerebbe attorno a 1,7 miliardi di franchi. A condizione che fino al rimborso completo non si verifichi una grave recessione accompagnata da un'ondata di fallimenti, questo importo può essere considerato allo stato attuale (2023) un tetto massimo. Il totale di fideiussioni onorate previsto sino alla fine del programma di credito nel 2030 ammonta (stato: fine 2022) a 1,7 miliardi di franchi (fideiussioni onorate finora per 644 milioni di franchi a fine 2022 più 1,1 miliardi di franchi di accantonamenti per le fideiussioni da onorare in futuro). Questo importo non è tuttavia ancora comprensivo dei recuperi, per cui è lecito ipotizzare una perdita effettiva da fideiussioni inferiore ai 1,7 miliardi di franchi stimati a marzo 2020 e la stima approssimativa di marzo 2020 è vicina alle aspettative di fine 2022.

6.2.3 Spese amministrative delle organizzazioni che concedono fideiussioni

Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 LFiS-COVID-19 la Confederazione si assume «le spese amministrative sostenute dalle organizzazioni che concedono fideiussioni per la gestione, la sorveglianza e il disbrigo delle pratiche [relative alle fideiussioni solidali COVID-19] nonché quelle per la gestione dei crediti ad esse trasferiti e degli attestati di carenza di beni e di insufficienza del pegno in relazione ai crediti [COVID-19] concessi». Esse comprendono esclusivamente le spese aggiuntive effettivamente sostenute in seguito alle fideiussioni solidali COVID-19¹⁸⁵. Le spese aggiuntive sono da imputare al forte potenziamento del sistema: rispetto al portafoglio del sistema di fideiussioni per le PMI¹⁸⁶ alla fine del 2019, nell'ambito del sistema di fideiussioni solidali COVID-19 in circa quattro mesi è stato erogato un numero di crediti COVID-19 di 74 volte superiore, con un volume creditizio di circa 59 volte più alto. La copertura delle spese amministrative è stata disciplinata per gli anni dal 2020 al 2023 nella convenzione, siglata tra il DEFR e le organizzazioni di fideiussione, sulla concessione di fideiussioni per contrastare gli effetti economici della pandemia di COVID-19 e relativa al controllo politico, di *reporting* e di monitoraggio per gli anni 2020–2023 (convenzione sugli aiuti finanziari COVID-19). Per gli anni 2024–2027 gli aiuti finanziari della Confederazione per le spese amministrative sostenute dalle organizzazioni di fideiussione saranno definiti in una nuova convenzione. Le spese amministrative delle organizzazioni in parola possono essere riepilogate nelle categorie seguenti:

¹⁸⁴ Consiglio federale (2020f) e (2020i)

¹⁸⁵ Convenzione sugli aiuti finanziari COVID-19 2020-2023 dal punto 15.1 segg.

¹⁸⁶ Sulla base della legge federale del 6 ottobre 2006 (RS 951.25) e dell'ordinanza del 12 giugno 2015 (RS 951.251) sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

- *spese amministrative interne delle organizzazioni di fideiussione:*
 - a. *spese per il personale,*
 - b. *costi aggiuntivi non attribuibili,*
 - c. *potenziali interessi negativi* su conti Anticipazioni delle organizzazioni che concedono fideiussioni;
- *costi aggiuntivi e per l'ulteriore sviluppo della banca dati comune* delle organizzazioni di fideiussione JANUS;
- *spese sostenute dalle organizzazioni che concedono fideiussioni per il ricorso a terzi.*

La Confederazione copre esclusivamente le spese aggiuntive effettivamente sostenute dalle organizzazioni di fideiussione per le loro fideiussioni solidali COVID-19. La tabella 11 che segue riassume le spese amministrative delle organizzazioni predette assunte dalla Confederazione fino all'inizio di luglio 2023 in virtù del programma di fideiussioni solidali COVID-19. In totale, per gli anni dal 2020 all'inizio di luglio 2023 la Confederazione ha coperto le spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione, comprese le spese amministrative interne e le spese per il ricorso a terzi, per un importo di circa 45 milioni di franchi.

Tabella 11: Spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione per anno (stato: luglio 2023)

	Spese amministrative interne delle organizzazioni di fideiussione (in CHF)			Totale spese per ricorso a terzi (in CHF)*	Totale generale
	Spese per il personale	Costi aggiuntivi Interni*	Totale		
2020	1 576 364	164 456	1 740 820	8 590 885	10 331 705
2021	1 542 073	206 865	1 748 938	7 801 922	9 550 860
2022	1 661 975	198 894	1 860 869	11 528 949	13 389 817
1° semestre 2023	800 971	75 925	876 896	11 093 754	11 970 651
Totale	5 581 383	646 140	6 227 523	39 015 510	45 243 033

Fonte: dati SECO, rappresentazione propria

* I costi aggiuntivi e per l'ulteriore sviluppo della banca dati comune JANUS sono inclusi nelle spese per il ricorso a terzi.

Spese amministrative interne delle organizzazioni che concedono fideiussioni

Spese per il personale

A causa del programma di fideiussioni solidali COVID-19, tutte e quattro le organizzazioni di fideiussione riconosciute dalla Confederazione hanno dovuto aumentare il proprio organico. Grazie all'impiego temporaneo di personale, le organizzazioni in parola sono state inoltre in grado di coprire in modo flessibile le percentuali d'occupazione aggiuntive necessarie a seconda del carico di lavoro.

Per gli anni dal 2020 al 2023 la Confederazione si è fatta carico delle percentuali d'occupazione aggiuntive necessarie e delle ore di lavoro supplementari delle persone impiegate rispetto a prima del lancio del programma di fideiussioni solidali COVID-19. In data 26 marzo 2020, prima dell'avvio del programma predetto, le organizzazioni di fideiussione presentavano un totale di 1490 percentuali d'occupazione. Il programma di fideiussioni solidali COVID-19 ha imposto alle organizzazioni che concedono fideiussioni la creazione di posti di lavoro a tempo pieno in più, e precisamente 10,54 per il 2020, 10,03 per il 2021 e 12,4 per il 2022. Rispetto al notevole potenziamento del sistema di fideiussioni – in ordine al numero e al volume di crediti – le percentuali d'occupazione aggiuntive delle organizzazioni di fideiussione si rivelano sostanzialmente modeste. Finora le spese annuali per il personale – percentuali d'occupazione aggiuntive e ore supplementari – ascrivibili al programma di fideiussioni solidali COVID-19 sono ammontate a circa 1,6 milioni di franchi per il 2020, 1,5 milioni di franchi per il 2021 e 1,7 milioni di franchi per il 2022 (cfr. tabella 11).

Costi aggiuntivi non attribuibili

La Confederazione si assume i costi aggiuntivi non attribuibili (ad es. per materiale per ufficio, telefono, Internet, licenze, software, formazione e perfezionamento ecc.) causati dai crediti COVID-19 che non vengono già addebitati e pagati altrimenti. Questi costi sono conteggiati forfettariamente ogni anno con 7400 franchi per 100 percentuali d'occupazione aggiuntive riconducibili al programma di fidejussioni solidali COVID-19. Per gli anni dal 2020 al 2022 questi costi aggiuntivi non attribuibili delle percentuali d'occupazione addizionali (cfr. tabella 11) sono ammontati in media a circa 190 900 franchi. Nel primo semestre 2023 sono stati sostenuti costi aggiuntivi per circa 75 900 franchi (cfr. tabella 11).

Presa in carico di interessi negativi

Se le organizzazioni che concedono fidejussioni devono pagare interessi negativi o ricevere interessi sul conto per coprire le perdite da fidejussioni (pagamento alla banca) e per conto di terzi, gli interessi negativi – e dal 2024 fino al 2027 le spese di gestione del conto – possono essere addebitati alla SECO, ovvero gli interessi eventualmente ricevuti vanno trasferiti alla SECO. Per gli interessi negativi pagati la SECO ha versato alle organizzazioni di fidejussione 0 franchi nel 2020, circa 13 900 franchi nel 2021 e circa 18 400 franchi nel 2022. Questi costi sono inclusi nelle «spese amministrative interne» delle organizzazioni che concedono fidejussioni (cfr. colonna 2 nella tabella 11).

Prospettive per le future spese amministrative interne delle organizzazioni che concedono fidejussioni

È prevedibile che le spese amministrative interne delle organizzazioni di fidejussione diminuiranno verso la fine del programma di credito, in quanto sempre più crediti COVID-19 saranno stati rimborsati nel corso degli anni e quindi anche i costi per la gestione del programma di fidejussioni solidali COVID-19 si ridurranno di conseguenza. In particolare, l'onere dipende anche dagli accertamenti attualmente ancora in corso dei potenziali casi di abuso.

Portale bancario e ulteriore sviluppo di JANUS

La banca dati delle organizzazioni di fidejussione (JANUS) ha dovuto essere sensibilmente ampliata e ulteriormente sviluppata a causa dell'enorme aumento del volume di fidejussioni accordate dalle rispettive organizzazioni e dei nuovi requisiti del programma di fidejussioni solidali COVID-19. In proposito si è fatto ricorso soprattutto ai servizi di Swisscom Digital Technology SA (sviluppo) e Cisel Informatique SA (*hosting*). Affinché le banche potessero comunicare ogni semestre gli interessi e i saldi dei conti alle organizzazioni che concedono fidejussioni, è stato inoltre necessario creare e mettere a disposizione delle banche una soluzione digitale – un cosiddetto portale bancario – che risponde ai massimi requisiti di sicurezza. Nell'insieme, i costi per il portale bancario e per l'ulteriore sviluppo di JANUS nonché i suoi costi aggiuntivi per gli anni dal 2020 al 2023 oscillano tra circa 1 milione di franchi e 1,7 milioni di franchi all'anno, per un totale finora di 5,7 milioni di franchi (cfr. 12).

In futuro si prevede una riduzione significativa di questi costi.

Spese per il ricorso a terzi

A norma dell'articolo 9 LFIS-COVID-19, per adempiere i propri compiti l'organizzazione che concede fidejussioni può far capo a terzi. L'articolo 14 capoverso 2 lettera b statuisce esplicitamente che il ricorso a terzi rientra nelle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fidejussioni, sostenute in relazione al programma di fidejussioni solidali e a carico della Confederazione. Sino alla fine di marzo 2023, PwC è stata responsabile dell'istituzione e della gestione dell'ufficio centrale delle organizzazioni di cui sopra. Kellerhals Carrard assiste le organizzazioni di fidejussione nelle questioni legali. Nextway Software Switzerland GmbH è responsabile della gestione e dell'ulteriore sviluppo della banca dati per i casi di abuso, nota come Case Management Tool. Intrum SA si occupa della gestione dei crediti senza accertamenti giuridici e Creditreform Egeli St. Gallen AG elabora il rating annuale, incluse le probabilità di inadempienza, dei crediti COVID-19. Come evidenziato dalla tabella 12, dal 2020 fino a luglio 2023 la Confederazione ha rimborsato alle organizzazioni che concedono fidejussioni un totale di circa 39 milioni di franchi per il ricorso a terzi. Il dato corrisponde all'86 per cento delle spese amministrative delle organizzazioni in parola. Nelle spese per il ricorso a terzi rientrano anche le spese per il personale, l'infrastruttura e il materiale dei terzi incaricati. Nei momenti di punta di aprile 2020 ad esempio, per

l'ufficio centrale (PwC) delle organizzazioni di fideiussione hanno lavorato fino a 109 persone contemporaneamente.

Tabella 12: Spese delle organizzazioni che concedono fideiussioni per il ricorso a terzi, in CHF (stato: luglio 2023)

	Kellerhals Carrard	PwC	Nextway	Portale bancario + JANUS*	Intrum	Creditreform	Totale
2020	2 077 270	5 167 243	40 344	1 306 028	0	0	8 590 885
2021	5 559 947	377 133	81 061	1 675 661	55 347	52 773	7 801 922
2022	9 544 644	0	65 736	1 688 042	177 754	52 773	11 528 949
1° semestre 2023	9 590 428	188 080	110 173	1 052 954	152 119	0	11 093 754
Totale (in CHF)	26 772 289	5 732 456	297 314	5 722 685	385 220	105 546	39 015 510

Fonte: SECO, rappresentazione propria, le cifre per il 2023 si riferiscono alla situazione al 5 luglio 2023.

* Costi aggiuntivi e per l'ulteriore sviluppo della banca dati comune delle organizzazioni che concedono fideiussioni JANUS ai sensi del punto 15.4 della convenzione sugli aiuti finanziari COVID-19 2020-2023 (Swisscom Digital Technology SA e Cisel Informatique SA).

Grossomodo 27 milioni di franchi, vale a dire circa il 69 per cento delle spese per il ricorso a terzi, sono riconducibili ai mandati conferiti a Kellerhals Carrard (cfr. tabella 12). Il primo esame dei potenziali casi di abuso viene effettuato presso le organizzazioni che concedono fideiussioni. Se vi sono elementi che corroborano il sospetto di abuso, le organizzazioni di fideiussione inoltrano il caso a Kellerhals Carrard. Lo studio legale accerta sotto il profilo giuridico i potenziali casi di abuso per conto delle organizzazioni che concedono fideiussioni e, se occorre, avvia un procedimento civile e penale. Poiché la richiesta di credito si basava perlopiù su informazioni autodichiarate e ogni singolo credito COVID-19 veniva successivamente controllato, era prevedibile che venissero scoperti abusi e che sorgessero costi per il perseguimento dei casi sospetti. L'importo medio per caso ammonta a circa 3600 franchi¹⁸⁷. A ciò si aggiunge la banca dati Nextway, che documenta i casi di abuso, con costi pari approssimativamente a 297 000 franchi (cfr. tabella 12).

A oggi (2023) è difficile fare una stima precisa delle spese per il ricorso a terzi in capo alle organizzazioni di fideiussione fino alla conclusione del programma di credito. Nuovi casi di abuso possono essere scoperti in qualsiasi momento. Si può tuttavia ipotizzare che le spese per il ricorso a terzi diminuiranno verso la fine del programma di credito, in quanto sempre più crediti saranno rimborsati nel corso degli anni e quindi anche il numero dei potenziali nuovi casi di abuso tenderà a ridursi. Il fabbisogno finanziario futuro sarà definito più chiaramente soprattutto dopo aver accertato i 4841 potenziali casi di abuso.

6.2.4 Spese per il personale della Confederazione

Per far fronte al lavoro aggiuntivo che ha accompagnato il programma di fideiussioni solidali COVID-19 non solo le organizzazioni di fideiussione hanno dovuto aumentare il proprio organico o esternalizzare determinati compiti (cfr. capitolo 6.2.3), ma a partire da metà 2020 è stato necessario creare ulteriori posizioni a tempo determinato anche presso la Confederazione e la SECO (cfr. capitolo 3.1). Tuttavia, non è stato possibile assumere e formare personale supplementare a breve termine, per cui nei primi mesi dipendenti interni della SECO – che non sono altrimenti attivi nel settore delle fideiussioni – sono stati coinvolti nelle attività del programma di fideiussioni solidali COVID-19. Prima dell'avvento della crisi pandemica solo una persona alla SECO era preposta al sistema di fideiussioni per le PMI.

Questo impegno straordinario ha consentito di svolgere i lavori prima e durante la fase 1 (richiesta e concessione del credito, cfr. capitolo 3.1) con il personale già in organico nell'Amministrazione federale¹⁸⁸. Le ore supplementari prestate in virtù del programma di fideiussioni solidali COVID-19 sono state ampiamente ridotte entro la metà del 2023. La riduzione completa del monte ore è prevista per la fine del 2024.

¹⁸⁷ L'importo è calcolato in base ai costi totali di 26,7 milioni di franchi riportati nella tabella 16 e ai 7300 casi trattati da Kellerhals Carrard o dalle organizzazioni di fideiussione entro la fine di giugno 2023 o che sono già stati evasi e chiusi. Siccome alcuni casi sono ancora in corso, è da mettere in conto che i costi per caso tenderanno ad aumentare in futuro.

¹⁸⁸ Consiglio federale (2020a)

A livello federale, i lavori per il programma di fidejussioni solidali COVID-19 dopo la sua creazione (fase 1), in particolare presso la SECO, responsabile dell'attuazione, compresa la lotta contro gli abusi, e delle disposizioni procedurali per gli altri attori, continuano a essere gravosi anche nelle fasi 2 e 3 (situazione tra la concessione del credito e prima dell'escussione della fideiussione da parte della banca e situazione dopo l'escussione della fideiussione da parte della banca). Per consentire ai collaboratori interni alla SECO coinvolti in via aggiuntiva di tornare ai loro compiti abituali, è stato necessario assumere nuovo personale.

Il team della SECO competente sia per il sistema delle fidejussioni per le PMI sia per il programma di fidejussioni solidali COVID-19 e per le fidejussioni a favore delle start-up è passato progressivamente da una persona a sei entro l'estate del 2021.

La tabella 13 seguente offre, da un lato, una visione d'insieme delle persone in più assunte dalla SECO negli anni 2020 e 2021 e, dall'altro, il fabbisogno approvato dal Consiglio federale di posti di lavoro supplementari presso la SECO a partire dal 2022 fino al 2032 per il programma di fidejussioni solidali COVID-19, compresa una parte marginale per il programma di fidejussioni per le start-up. A norma dell'articolo 3 LFiS-COVID-19, i crediti COVID-19 devono essere ammortizzati al più tardi entro dieci anni, quindi entro il 2030. Tuttavia, è verosimile che anche dopo il 2030 la SECO sarà chiamata a svolgere ancora attività – in particolare compiti di gestione contabile correlati alle fidejussioni onorate e ai recuperi – e quindi a sostenere spese per il personale legate al programma di fidejussioni solidali COVID-19.

Tabella 13: Fabbisogno di posti di lavoro supplementari alla SECO per crediti COVID-19 e fidejussioni per le start-up

	2020	2021	2022–2026	2027–2030	2031–2032	2020–2032
Addetto/a finanze	1	1	1	1	1	
Economista	1	2	2	1	0	
Giurista	1	2	2	2	0	
Totale equivalenti a tempo pieno	3	5	5	4	1	
Totale fabbisogno di risorse all'anno (in CHF)	150 000	615 000	870 000	690 000	150 000	8 175 000

Fonte: SECO, rappresentazione propria

* Inizio dell'attività lavorativa degli impiegati supplementari in diversi momenti dell'anno.

Il fabbisogno di risorse è calcolato come segue: (numero di mesi lavorativi / 12) × tariffa per posizione in franchi

Per le posizioni di collaboratore scientifico si ipotizza per default un fabbisogno finanziario annuo di 180 000 franchi, per quelle di collaboratore amministrativo 150 000 franchi. Questi importi comprendono tutti i costi per posizione: costi salariali, contributi assicurativi, spese amministrative, costi infrastrutturali ecc. Per gli anni 2020–2032 è stato approvato un fabbisogno complessivo di risorse di circa 8,2 milioni di franchi per le posizioni aggiuntive.

6.2.5 Panoramica delle ripercussioni finanziarie per la Confederazione

Nella tabella 14 riportata di seguito sono riassunti i costi del programma di fidejussioni solidali COVID-19 tra marzo 2020 e l'inizio di luglio 2023 esposti nel capitolo 6.2. Fino all'inizio di luglio 2023 sono stati erogati circa 45 milioni di franchi per le spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione, inclusi i terzi cui hanno fatto capo, e circa 2 milioni di franchi per le spese per il personale della Confederazione. All'inizio di luglio 2023, la Confederazione ha sostenuto circa 809,9 milioni di franchi per le fidejussioni onorate. Sempre all'inizio di luglio 2023, di questo importo erano già stati recuperati 28,9 milioni di franchi, senza sottacere che il processo di gestione dei crediti era ancora in corso per il 91 per cento dell'importo delle fidejussioni onorate, per cui ci si devono attendere ulteriori recuperi. Agli effetti pratici, fino all'inizio di luglio 2023 la Confederazione ha perso circa 62 milioni di franchi, sicché i costi effettivi del programma di fidejussioni solidali COVID-19 ammontano grossomodo a 108,6 milioni di franchi.

Tabella 14: Input programma di fideiussioni solidali COVID-19 in mio. CHF (stato: luglio 2023)

	Perdita effettiva (cap. 6.2.2)	Spese amministrative delle organizzazioni di fideiussione incl. spese per il ricorso a terzi (cap. 6.2.3)	Spese per il personale della Confederazione (cap. 6.2.4)	Totale
2020	8,5	10,33	0,15	19
2021	30,5	9,55	0,62	40,7
2022	22,1	13,39	0,87	36,3
1° semestre 2023	0,7	11,97	0,435	12,6
Totale (in mio. CHF)	61,8	45,24	2,075	108,6

Fonte: SECO, rappresentazione propria

Ai sensi dell'articolo 3 LFIS-COVID-19, i crediti COVID-19 devono essere ammortizzati integralmente entro otto anni, dieci se l'ammortamento comporta gravi difficoltà per il mutuatario. Quanto graverà effettivamente alla fine la misura emanata dal Consiglio federale in virtù del diritto di necessità sulle finanze della Confederazione dipende tra l'altro dalla percentuale dei crediti garantiti che non potrà essere rimborsata alla conclusione del programma di fideiussioni solidali COVID-19 e neppure riacquisita più tardi attraverso i recuperi. Il sistema di fideiussioni solidali COVID-19 è stato modulato in modo tale da evitare possibilmente i falsi incentivi e limitare al massimo i costi per la Confederazione.

6.3 Risultato concreto (output)

Il programma di fideiussioni solidali COVID-19 era inteso a colmare le carenze di liquidità delle imprese svizzere economicamente sane colpite dalla pandemia di COVID-19 e dalle rispettive misure delle autorità.

Al momento della richiesta di un credito COVID-19 l'impresa doveva confermare con un'autodichiarazione che in seguito alla pandemia di COVID-19 subiva un notevole pregiudizio economico, segnatamente per quanto riguarda la cifra d'affari¹⁸⁹. Poiché il pregiudizio economico era difficilmente verificabile nella realtà pratica, in linea generale anche le imprese non particolarmente colpite dalla crisi pandemica potevano richiedere un credito COVID-19. Non è pertanto possibile escludere un certo effetto di trascinamento.

Il capitolo 3.3 dedicato ai crediti COVID-19 concessi ha evidenziato che le imprese svizzere attive nelle branche economiche e nelle regioni particolarmente esposte alle misure anti-COVID-19 e all'intensità della diffusione del virus sono state anche quelle che hanno partecipato maggiormente al programma di fideiussioni solidali COVID-19. Il capitolo 3.3 ha peraltro rivelato che anche le imprese meno liquide e più piccole, che hanno risentito della pandemia di COVID-19 molto più pesantemente delle grandi imprese, hanno fatto maggiore ricorso ai crediti COVID-19.

In sintesi si può quindi trarre la seguente conclusione sul risultato concreto del programma di fideiussioni solidali COVID-19: le imprese particolarmente colpite dalla crisi pandemica, comprese quelle piccole e meno liquide, nonché le imprese attive nelle branche economiche e insediate nelle regioni che hanno risentito molto degli effetti della pandemia di COVID-19, hanno ricevuto un maggior numero di crediti COVID-19.

6.4 Effetto indotto a livello di gruppo target (outcome)

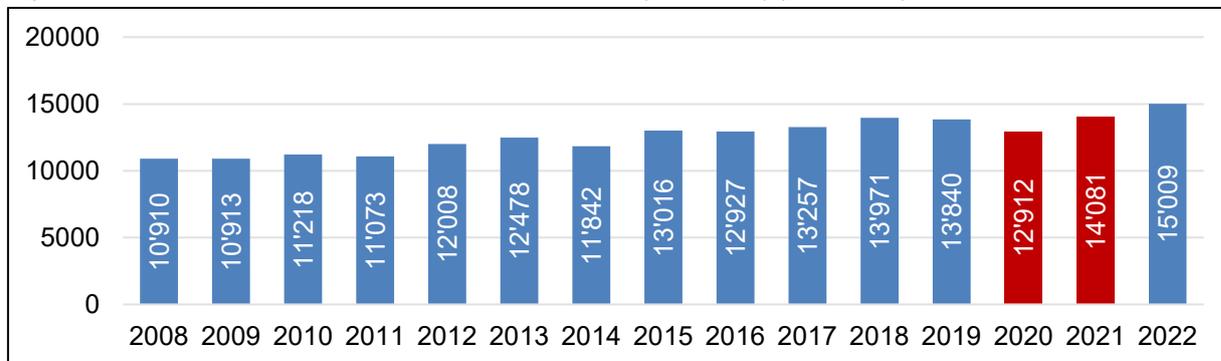
L'obiettivo dei crediti COVID-19 a livello di target era di evitare che imprese finanziariamente solide fossero costrette a dichiarare fallimento a causa delle problematiche di liquidità dettate dalla crisi pandemica e di prevenire la perdita di posti di lavoro per effetto di un'ondata di fallimenti. Di seguito viene analizzato con dovizia di particolari l'effetto indotto del programma di fideiussioni solidali COVID-19 in ordine alla diminuzione dei fallimenti e alla sicurezza del posto di lavoro.

¹⁸⁹ In conformità al contratto di credito per un credito COVID-19.

Prevenzione di un'ondata di fallimenti

In tutta la Svizzera, il numero di procedure di fallimento avviate ai sensi della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) è sceso¹⁹⁰ da 13 840 nel 2019 a 12 912 nel 2020 (cfr. figura 41), il che corrisponde a una diminuzione del 7 per cento. Nel 2021 il loro numero è tornato leggermente a salire a 14 081. Negli anni precedenti, il numero dei fallimenti oscillava tra circa 11 000 e 14 000¹⁹¹.

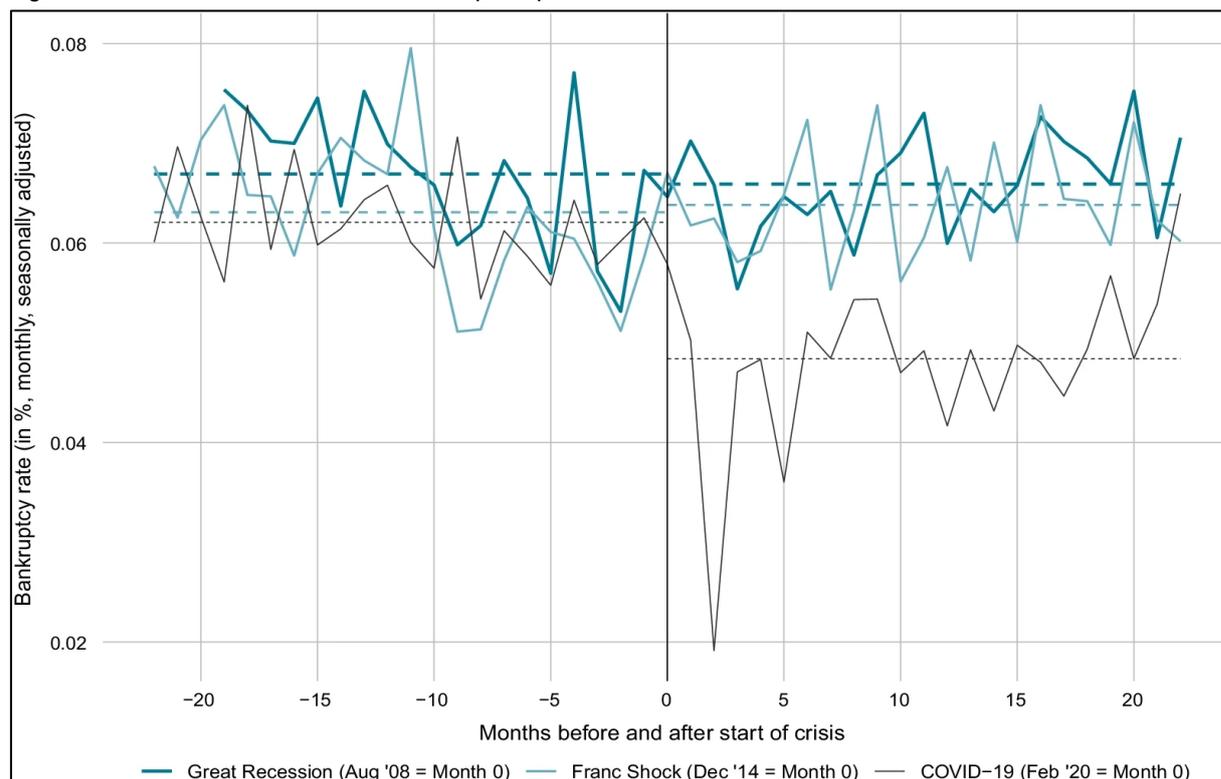
Figura 41: Numero di aperture di fallimenti secondo la LEF (insolvenza) (2008-2022)



Fonte: UST (2023a), rappresentazione propria

Nel 2020 e nel primo semestre 2021 i tassi di fallimento in Svizzera sono stati decisamente bassi rispetto al livello pre-crisi o ai valori medi di lungo periodo (cfr. figura 42)¹⁹².

Figura 42: Confronto tra i tassi di fallimento pre e post-crisi



Fonte: Eckert/Mikosch (2022)

Osservazione: i dati delle imprese si basano sul registro di commercio.

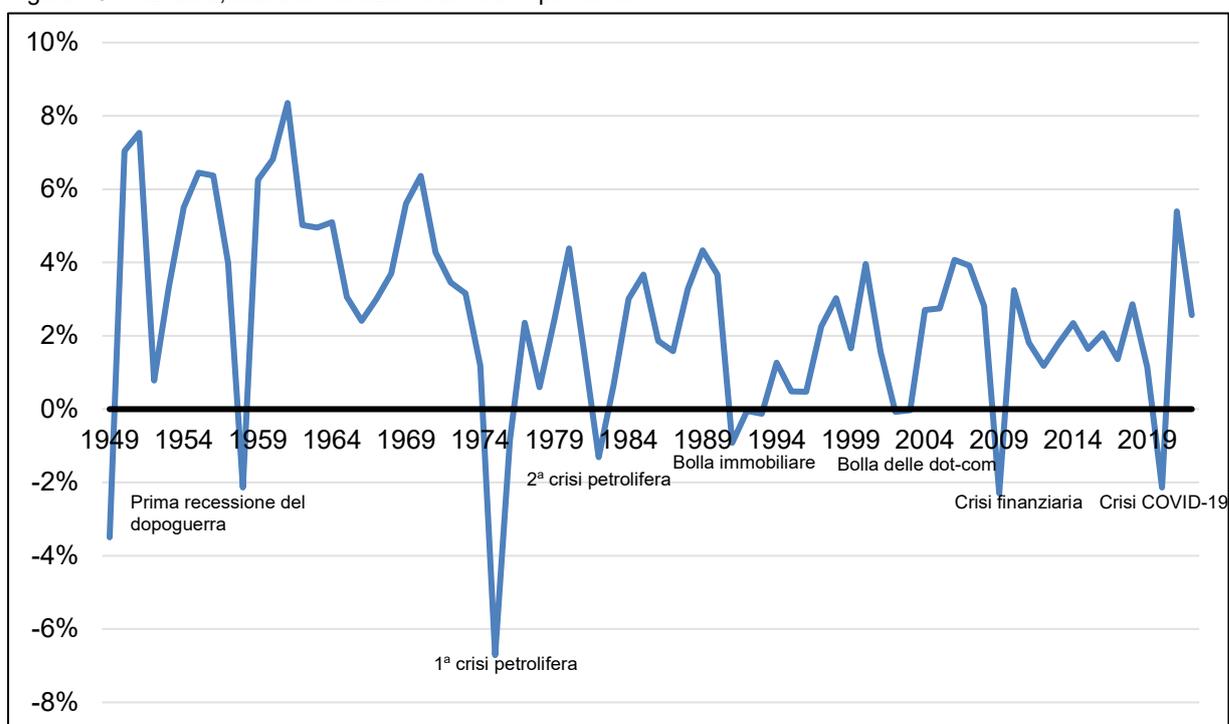
¹⁹⁰ RS 281.1

¹⁹¹ UST (2022b)

¹⁹² Eckert/Mikosch (2022)

Quanto anticipato vale per tutti i gruppi settoriali e le grandi regioni dell'economia svizzera¹⁹³. Questo risultato si contrappone ai tassi di fallimento aumentati (o quantomeno non diminuiti) durante e dopo crisi precedenti, ad esempio nella crisi finanziaria del 2008¹⁹⁴. L'obiettivo dei crediti COVID-19 garantiti da fideiussione solidale non era di evitare tutti i fallimenti, bensì quelli di imprese fundamentalmente sane. Come illustrato nel capitolo 3.3.5, nulla porta a concludere che le imprese più indebitate prima della pandemia di COVID-19 abbiano fatto maggiormente ricorso ai crediti COVID-19¹⁹⁵. Il fatto che nel 2020 e nel primo semestre del 2021 i tassi di fallimento fossero sensibilmente inferiori rispetto a crisi precedenti suggerisce un marcato effetto del programma di fideiussioni solidali COVID-19 sulla diminuzione dei fallimenti. Nel 2020 il prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera è sceso del 2,1 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. figura 43). L'entità del calo del PIL nel 2020 è assimilabile a quella registrata durante la recessione più grave del dopoguerra nel 1958 (-2,1 %) e la crisi finanziaria del 2008 (-2,3 %) (cfr. figura 42). Solo il crollo del PIL del 1975 (una regressione del 6,7 % rispetto all'anno precedente), innescato dalla fine del sistema di Bretton Woods e dalla crisi del prezzo del greggio, supera nettamente quello provocato dalla crisi pandemica. La flessione dei fallimenti può essere legata al fatto che per un periodo di tempo limitato le imprese sono state esentate dall'obbligo di notificare l'eccedenza di debiti¹⁹⁶. Inoltre, per le imprese sono state introdotte una «moratoria COVID-19» e misure di sostegno finanziario¹⁹⁷.

Figura 43: PIL reale, tasso di variazione annuo in per cento



Fonte: UST (2022d), rappresentazione propria

¹⁹³ Eckert/Mikosch (2022)

¹⁹⁴ Eckert/Mikosch (2022).

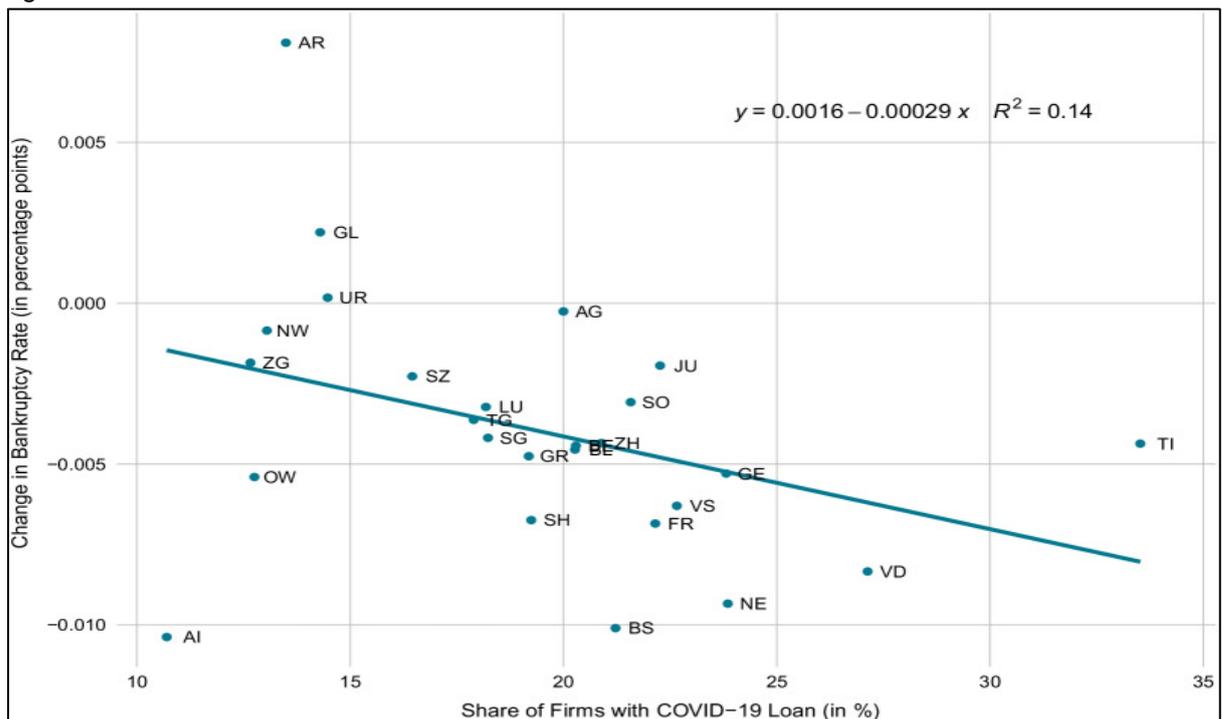
¹⁹⁵ Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

¹⁹⁶ UST (2021b)

¹⁹⁷ UST (2021b)

Il Consiglio federale ha cercato di mitigare le ricadute economiche della pandemia di COVID-19 con varie misure di sostegno economico (cfr. capitolo 2.3.2), come tra l'altro il programma di fidejussioni solidali COVID-19, nonché con provvedimenti legislativi come l'ordinanza COVID-19 insolvenza¹⁹⁸ e misure di natura fiscale come l'ordinanza concernente la rinuncia temporanea agli interessi di mora¹⁹⁹. I risultati della ricerca descrittiva portano a concludere che queste misure hanno verosimilmente influito sul calo dei fallimenti negli anni 2020 e 2021²⁰⁰. Da notare che, oltre al programma di fidejussioni solidali COVID-19, nel 2020 e poi soprattutto nel 2021 con il programma per i casi di rigore, erano in vigore anche altre misure di sostegno (cfr. capitolo 2.3.2) che hanno presumibilmente avuto un impatto sul numero dei fallimenti. Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 ha consentito alle imprese vulnerabili di attingere a risorse liquide e quindi di evitare l'insolvenza. Nel 2020 i Cantoni con una domanda di crediti COVID-19 più sostenuta hanno espresso in media un tasso di fallimento leggermente inferiore rispetto ai Cantoni con una domanda di crediti COVID-19 meno vivace²⁰¹. La figura 44 mostra la correlazione tra la quota di imprese che si sono avvalse dei crediti COVID-19 e la variazione dei tassi di fallimento tra il livello pre-crisi e il livello di crisi nei singoli Cantoni. La variazione dei tassi di fallimento risulta dalla differenza tra i tassi di fallimento medi 22 mesi prima e dopo l'avvento della crisi pandemica²⁰². I risultati sono robusti e indicativi se si sceglie una finestra di confronto di 12 o 18 mesi²⁰³. Nel Cantone Ticino, ad esempio, le imprese che hanno richiesto un credito COVID-19 sono state proporzionalmente le più numerose e il tasso di fallimento 22 mesi dopo l'inizio della pandemia di COVID-19 è persino un poco diminuito rispetto a 22 mesi prima del suo avvento²⁰⁴. Questi riscontri suggeriscono che i crediti COVID-19 potrebbero aver avuto un notevole impatto sullo scenario dei fallimenti in Svizzera²⁰⁵.

Figura 44: Correlazione tra crediti COVID-19 e fallimenti in vari Cantoni



Fonte: Eckert/Mikosch (2022)

Osservazione: i dati delle imprese si basano sul registro di commercio.

¹⁹⁸ RU 2020 1233

¹⁹⁹ RS 641.207.2

²⁰⁰ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰¹ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰² Eckert/Mikosch (2022)

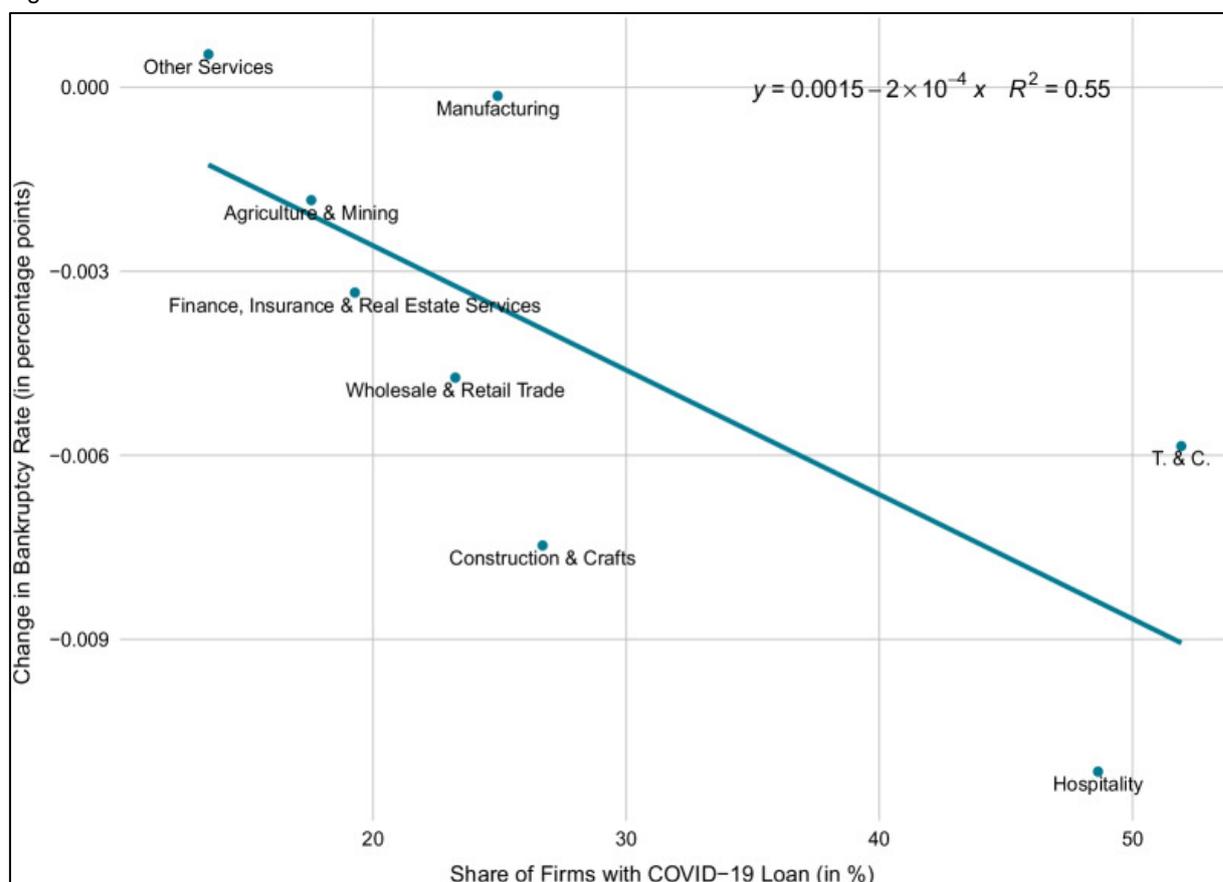
²⁰³ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁴ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁵ Eckert/Mikosch (2022)

Nelle branche in cui la quota di imprese con crediti COVID-19 è elevata, anche le insolvenze sono diminuite in misura più significativa ²⁰⁶. Il grafico di dispersione riportato nella figura 45 mostra la correlazione tra la quota di imprese che hanno fruito di crediti COVID-19 e la variazione dei tassi di fallimento nelle singole branche. Anche in questo caso la variazione dei tassi di fallimento risulta dalla differenza tra i tassi di fallimento medi 22 mesi prima e dopo l'avvento della crisi pandemica ²⁰⁷. I risultati sono altrettanto solidi e indicativi se si sceglie una finestra di confronto di 12 o 18 mesi ²⁰⁸. Si evidenzia che nel settore dei servizi di alloggio e di ristorazione un numero proporzionalmente elevato di imprese (quasi il 50 %) ha richiesto un credito COVID-19 e 22 mesi dopo l'inizio della crisi pandemica il tasso di fallimento in questa branca è diminuito di circa 0,011 punti percentuali rispetto a 22 mesi prima del suo avvento. Di conseguenza anche qui si evince che i tassi di fallimento tendono a essere più bassi nelle branche che hanno fatto maggiormente ricorso ai crediti COVID-19 (cfr. capitolo 3.3.6) rispetto a quelle che ne hanno richiesti in misura minore, il che è indicativo della notevole efficacia dei crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale sull'incidenza dei fallimenti tra le imprese svizzere.

Figura 45: Correlazione tra crediti COVID-19 e fallimenti in varie branche economiche



Fonte: Eckert/Mikosch (2022)

Osservazione: T. & C. sta per Trasporto e Comunicazione. Il settore dei servizi di alloggio e di ristorazione (hospitality) comprende hotel, ristoranti, tempo libero e intrattenimento. I dati delle imprese si basano sul registro di commercio.

²⁰⁶ Eckert/Mikosch (2022)

²⁰⁷ Eckert/Mikosch (2022)

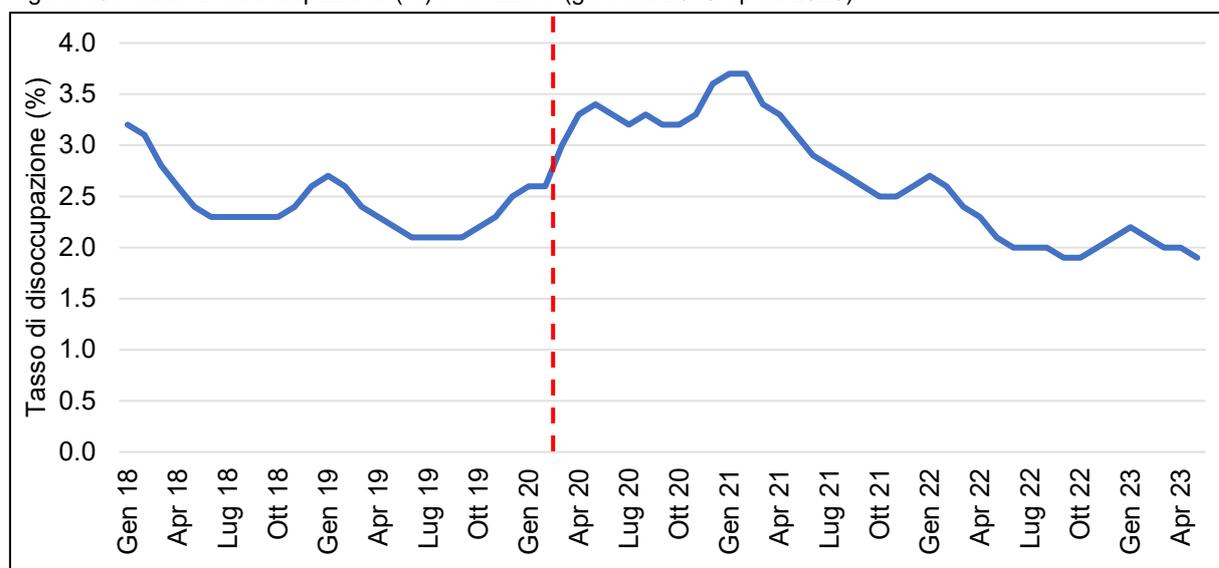
²⁰⁸ Eckert/Mikosch (2022)

Tuttavia, misure di attenuazione legali come il programma di fidejussioni solidali COVID-19 possono anche rinviare i fallimenti^{209,210}, prova ne è che nell'inverno 2021 i fallimenti sono di fatto notevolmente aumentati²¹¹. Dopo una flessione intervenuta nel 2020, il numero delle esecuzioni e dei fallimenti nel 2021 è progredito dell'8 per cento rispetto all'anno precedente²¹². Nel 2022 i fallimenti sono lievitati del 6 per cento rispetto al 2021²¹³.

Sicurezza del posto di lavoro

Durante la procedura di richiesta di un credito COVID-19 le imprese richiedenti dovevano indicare il numero di equivalenti a tempo pieno in organico in quel momento. Secondo la banca dati delle organizzazioni che concedono fidejussioni, il numero totale dei dipendenti al momento della richiesta di credito ammonta a 1 344 484 equivalenti a tempo pieno (ETP)²¹⁴. Questi 1 344 484 dipendenti (in ETP) corrispondono a circa il 33,5 per cento dei 4 010 278 dipendenti (in ETP) impiegati in tutta la Svizzera alla fine del 2019²¹⁵. Uno studio empirico comprova che un incremento del volume di crediti COVID-19 è associato, almeno nel breve periodo, a una diminuzione della disoccupazione²¹⁶. Il tasso di disoccupazione mensile in Svizzera è salito dal 2,6 per cento di febbraio 2020 al 3 per cento di marzo 2020 e infine al 3,3 per cento di aprile 2020, per poi stazionare sostanzialmente su questo livello per tutto il 2020²¹⁷. Da gennaio 2021 in poi il tasso di disoccupazione è persino sceso a ciclo continuo, con lievi ma effimeri rialzi all'inizio del 2022 e del 2023. La figura 46 di seguito mostra l'andamento della quota dei senza lavoro da gennaio 2018 ad aprile 2023.

Figura 46: Tasso di disoccupazione (%) in Svizzera (gennaio 2018-aprile 2023)



Fonte: Amstat (2022a), rappresentazione propria

²⁰⁹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹⁰ Creditreform (2023)

²¹¹ Eckert/Mikosch (2022)

²¹² UST (2023a)

²¹³ UST (2023a)

²¹⁴ JANUS (2022)

²¹⁵ UST (2023b)

²¹⁶ Kaufmann (2020)

²¹⁷ Amstat (2022a)

Rispetto ad altri Paesi industrializzati, in Svizzera l'aumento della quota dei senza lavoro per effetto della crisi pandemica è stato moderato²¹⁸. Nel 2019 il tasso di disoccupazione svizzero si aggirava mediamente attorno al 4,39 per cento e nel 2020 è salito a circa il 4,82 per cento²¹⁹, il che equivale a un rialzo di circa 0,43 punti percentuali. Anche nei Paesi limitrofi Germania (2019: 2,98 %; 2020: 3,63 %) ²²⁰ e Austria (2019: 4,84 %; 2020: 6,03 %) ²²¹ si è registrata tra il 2019 e il 2020 una progressione del tasso di disoccupazione di rispettivamente 0,65 e 1,19 punti percentuali. In Italia (2019: 9,93 %; 2020: 9,30%) ²²² e Francia (2019: 8,43 %; 2020: 8,03 %) ²²³ la quota dei senza lavoro tra il 2019 e il 2020 è persino leggermente regredita di rispettivamente 0,63 e 0,40 punti percentuali, uno sviluppo accreditabile soprattutto al fatto che in Italia e in Francia, oltre al calo dell'occupazione, si è osservata anche una netta flessione del tasso di partecipazione al mercato del lavoro che ha mitigato il rialzo della disoccupazione^{224, 225}. I crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale hanno senz'altro aiutato le imprese a coprire il finanziamento dei costi salariali fino al versamento delle indennità per lavoro ridotto (cfr. capitolo 2.3.2). È presumibile che oltre ai crediti COVID-19 garantiti da una fideiussione solidale siano state le indennità per lavoro ridotto ad essere cruciali per l'aumento, relativamente trascurabile nel confronto internazionale, della disoccupazione in Svizzera.

6.5 Impatto sociale (*impact*)

Nel programma di fideiussioni solidali COVID-19 l'enfasi è posta sull'impatto sociale (*impact*) dei fallimenti aziendali evitati e dei posti di lavoro garantiti (*outcome*). La prevenzione dei fallimenti di imprese fondamentalmente solvibili e della perdita di posti di lavoro ha contribuito a evitare un crollo economico più grave e un potenziale slittamento in una profonda recessione autoalimentata. I seguenti sottocapitoli analizzano i vari effetti.

Prevenzione di una grave recessione autoalimentata

Un'ondata di fallimenti in tutta la Svizzera imputabile alla pandemia di COVID-19 avrebbe comportato una pesante perdita di posti di lavoro e quindi effetti di secondo impatto che avrebbero ulteriormente inasprito la recessione, tanto da mettere a rischio le solide e diversificate strutture economiche del Paese. Questo effetto deve essere controbilanciato dal fatto che, come descritto nel capitolo 6.4, i sostegni in termini di liquidità possono anche ritardare il fallimento delle imprese non redditizie nel medio o lungo periodo. L'analisi esposta nel capitolo 6.4 ha tuttavia mostrato che l'effetto inibitorio più forte sui fallimenti si è esplicato soprattutto nei settori particolarmente colpiti, il che non significa che il programma di fideiussioni solidali COVID-19 abbia impedito il rinnovamento della struttura economica. Un grave e improvviso danno alla struttura economica avrebbe verosimilmente rallentato la ripresa degli investimenti e dei consumi, con pesanti ricadute sullo sviluppo della crescita economica.

²¹⁸ OCSE (2022)

²¹⁹ OCSE (2022)

²²⁰ OCSE (2022)

²²¹ OCSE (2022)

²²² OCSE (2022)

²²³ OCSE (2022)

²²⁴ Cahuc (2022)

²²⁵ Colussi (2023)

Sicurezza finanziaria e salute psichica durante la pandemia di COVID-19

Secondo uno studio commissionato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (2021) sull'influsso della pandemia di COVID-19 sulla salute psichica, che copre il periodo compreso tra l'inizio della pandemia e la primavera del 2021, sono in particolare «[...] le persone in grandi difficoltà economiche a causa della crisi, ad esempio a causa di perdita del lavoro, riduzione delle entrate e fallimento [ad essere colpite dalle ripercussioni psichiche della pandemia di COVID-19]»²²⁶. Secondo la valutazione delle domande speciali sull'epidemia di coronavirus nelle inchieste congiunturali del KOF, «[...] verso la fine dell'anno 2020/21, sempre più imprese vedevano minacciata la loro esistenza. Nel corso del 2021, tuttavia, i timori esistenziali sono diminuiti e, ad eccezione del settore dei servizi di alloggio e di ristorazione, non sono nuovamente aumentati in misura significativa. Le successive ondate di Omicron, soprattutto nell'autunno/inverno 2021/2022, non hanno quindi sollevato nuove apprensioni esistenziali»²²⁷. In particolare le imprese più piccole ad esempio sono state afflitte da timori per la propria sopravvivenza più spesso delle imprese di grandi dimensioni²²⁸, senza sottacere che le piccole imprese hanno anche richiesto più frequentemente crediti COVID-19 rispetto alle imprese più grandi (cfr. capitolo 3.3.3). Pur se i timori di cui sopra sono verosimilmente dipesi anche dall'andamento della crisi pandemica, il programma di fidejussioni solidali COVID-19, prevenendo i fallimenti e la perdita di posti di lavoro almeno nel breve periodo, dovrebbe aver contribuito alla sicurezza finanziaria e quindi indirettamente alla salute psichica degli imprenditori e dei dipendenti durante la pandemia di COVID-19.

6.6 Conclusione

Si può ragionevolmente supporre che senza il programma di fidejussioni solidali COVID-19 l'esistenza di numerose imprese importanti per l'economia svizzera sarebbe stata compromessa²²⁹. Occorreva evitare un'ondata di fallimenti e la conseguente perdita di posti di lavoro. L'esigenza di liquidità trova espressione nei 137 870 crediti concessi in circa 4 mesi e in un volume totale di crediti che si aggira attorno a 17 miliardi di franchi. In conformità alla raccomandazione rilasciata dall'ASB²³⁰, l'ammortamento dei crediti COVID-19 è iniziato a fine marzo 2022. A marzo 2023, il 96,9 per cento dei crediti in essere era stato ammortizzato nella misura del 20 per cento del volume di crediti allora ancora in essere. Inoltre, a metà giugno 2023 circa 39 700 crediti, per un volume di circa 7,4 miliardi di franchi, erano già stati integralmente rimborsati. Se un'azienda non effettua i suoi pagamenti di interessi o ammortamento o ha commesso un errore nella richiesta o nell'utilizzo del credito che non è stato o non può essere corretto, la banca interessata può fare ricorso alla fideiussione solidale COVID-19 delle organizzazioni che concedono fidejussioni. Così facendo, l'importo esigibile ovvero in sospeso del rispettivo credito COVID-19 viene trasferito dalla banca alla competente organizzazione di fideiussione che si occupa di gestire il credito. A metà giugno 2023 sono state onorate fidejussioni per circa 11 400 crediti per un volume di 876,7 milioni di franchi. Poiché la concessione dei crediti COVID-19 fino a 500 000 franchi si basa su informazioni autodichiarate e l'utilizzo dei crediti in parola è limitato per legge, un certo potenziale di abuso è inevitabile. Il chiarimento dei potenziali casi di abuso è quindi un elemento cardine dell'attività delle organizzazioni di fideiussione.

I costi a carico della Confederazione sono dati in primis dai contributi alle spese amministrative delle organizzazioni che concedono fidejussioni (incluse le spese amministrative interne delle organizzazioni predette e le spese per il ricorso a terzi), dalle spese interne per il personale e dalle perdite effettive della Confederazione (cfr. capitolo 6.2). Fino alla metà del 2023 questi costi assommavano a poco meno di 109 milioni di franchi. L'obiettivo del programma di fidejussioni solidali COVID-19 era di evitare, attraverso l'offerta di disponibilità liquide, un'ondata di fallimenti e di riflesso un aumento della disoccupazione che avrebbe potuto sfociare in una grave recessione autoalimentata.

²²⁶ UFSP (2021)

²²⁷ Abberger/Mühlebach (2022), p. 44

²²⁸ Abberger/Mühlebach (2022)

²²⁹ Consiglio federale (2020a)

²³⁰ ASB (2022)

Con l'aiuto del programma di credito COVID-19 sono state sostenute 136 737 imprese e quindi indirettamente 1,3 milioni di dipendenti (in ETP). I costi per azienda mutuataria ammontano a circa 800 franchi e a pressappoco 81 franchi per equivalente a tempo pieno delle imprese mutuatari. Secondo informazioni fornite in sede di contratto di credito, le imprese che hanno richiesto un credito COVID-19 hanno generato una cifra d'affari complessiva di circa 271,5 miliardi di franchi. Il gettito fiscale così prodotto non è quantificabile sulla base delle informazioni disponibili.

Secondo la presente analisi basata sul modello di efficienza, i costi sembrano essere ragionevolmente proporzionali ai benefici sociali e diretti prodotti. Ciò malgrado, un bilancio finale del programma di fidejussioni solidali COVID-19 non potrà essere tratto prima della scadenza della durata massima dei crediti (dieci anni, ossia nel 2030), della fine della gestione dei crediti come pure della conclusione degli accertamenti giuridici relativamente ai potenziali casi di abuso. I primi dati raccolti nel presente rapporto indicano tuttavia che i crediti garantiti da fidejussioni hanno contribuito a evitare carenze di liquidità per le imprese.

Le ricerche in corso e future forniranno ulteriori informazioni sull'efficacia del programma di fidejussioni solidali COVID-19. Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca PNR 80 vengono elaborati riscontri e conoscenze nell'ottica delle scienze umane e sociali sulle dimensioni, i processi e le misure sociali per affrontare le pandemie al fine sia di comprendere meglio la pandemia di COVID-19 sia di contribuire al superamento di future pandemie in Svizzera. Il programma di ricerca è iniziato in dicembre 2022 e durerà tre anni²³¹. Vengono analizzati vari aspetti, tra cui i cambiamenti indotti dal coronavirus sul commercio mondiale e quindi anche sul mercato occupazionale svizzero²³².

7 Dati empirici del sistema di fidejussioni solidali COVID-19

7.1 Fattori di successo

Una serie di fattori ha contribuito a realizzare in tempi brevissimi il sistema di fidejussioni solidali COVID-19 e consentito il rilascio di fidejussioni e l'erogazione di crediti con la massima tempestività. Il presente capitolo approfondisce i diversi fattori.

Collaborazione efficiente tra gli attori coinvolti

Il programma di fidejussioni solidali COVID-19 ha richiesto la collaborazione di numerosi attori federali, banche, come pure delle organizzazioni che concedono fidejussioni e dei terzi cui hanno fatto capo (cfr. capitolo 3.2). Il numero elevato di attori coinvolti ha reso la collaborazione complessa, d'altro canto l'impegno di tutti ha assicurato da subito una realizzazione efficiente del programma. Le difficoltà hanno potuto essere sempre superate grazie a contatti diretti, solleciti e regolari a livello tecnico e di decisioni tra i partecipanti al programma.

Procedura snella di erogazione dei crediti

Il Consiglio federale, sotto la responsabilità del DFF, ha reso volutamente snella la procedura di erogazione dei crediti COVID-19, basata su autodichiarazioni. Il Consiglio federale si è dimostrato disponibile ad assumere rischi a favore dell'intero tessuto economico e con la procedura di erogazione senza aggravii burocratici ha accettato un certo potenziale di abuso. Le imprese sono riuscite ad avere accesso alla liquidità in tempi brevi solo grazie ai processi semplificati. L'esame di ogni singola richiesta di credito, com'è consuetudine nel settore, avrebbe comportato un onere notevole in termini di personale e ritardi nel versamento dei crediti. Come dettagliatamente esposto nel capitolo 4, la verifica a posteriori di ogni singolo credito COVID-19 ha assunto un ruolo fondamentale. È ipotizzabile che la maggior parte dei casi di abuso abbia potuto essere individuata grazie alle verifiche caso per caso previste nel piano anti-abusi.

²³¹ PRN80 (2023a)

²³² PNR80 (2023b)

Strutture esistenti con le organizzazioni di fideiussione

Nella rapida attuazione del programma di fideiussioni solidali COVID-19 hanno avuto un ruolo fondamentale anche le strutture esistenti e ben funzionanti del sistema di fideiussioni per le PMI²³³, sul quale si basa quello per le fideiussioni solidali COVID-19. Le persone responsabili del sistema di fideiussioni per le PMI all'interno della SECO e i decisori delle quattro organizzazioni di fideiussioni avevano alle spalle molti anni di proficua collaborazione già prima della pandemia di COVID-19. I processi erano ben rodati e la collaborazione era improntata alla reciproca fiducia. L'efficienza del processo decisionale si è manifestata sia nella preparazione sia nell'attuazione del programma. Senza il sistema di fideiussioni per le PMI e lo straordinario impegno di tutte le persone coinvolte non sarebbe stato possibile approntare in breve tempo un programma di fideiussioni solidali COVID-19 così ben funzionante e assicurare la continuità delle fideiussioni solidali.

Ambienti digitali già esistenti

Alla rapida realizzazione del programma di crediti COVID-19 ha contribuito anche l'esistenza di due ambienti digitali: la banca dati comune delle organizzazioni che concedono fideiussioni (sistema JANUS operativo dal gennaio 2018) e la piattaforma online EasyGov (in funzione dal novembre 2017) sotto la responsabilità della SECO. Nella banca dati JANUS sono archiviati e processati tutti i dossier delle fideiussioni solidali COVID-19. Sin dall'inizio del programma la banca dati JANUS ha dovuto essere continuamente ampliata a causa del cospicuo incremento delle fideiussioni COVID-19 e delle esigenze più stringenti per la loro gestione. Mediante la piattaforma online EasyGov le imprese in Svizzera hanno potuto svolgere elettronicamente le più svariate procedure amministrative. Basandosi su questa piattaforma e sulla collaborazione già collaudata con i suoi sviluppatori esterni, la SECO è riuscita ad ampliare rapidamente EasyGov per il processo di richiesta dei crediti COVID-19 e mettere costantemente a disposizione dell'opinione pubblica informazioni e statistiche sul programma mediante il sito web dedicato [covid19.easygov.swiss](https://www.covid19.easygov.swiss).

Partecipazione e strenuo impegno delle banche creditrici

Il programma di fideiussioni solidali COVID-19 non avrebbe potuto funzionare senza la partecipazione e lo strenuo impegno delle 125 banche creditrici. L'atteggiamento proattivo delle banche ha contribuito in misura sostanziale all'avvio del programma in tempi brevi. Gli esponenti delle banche partecipanti e l'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) hanno intrattenuto contatti regolari con l'Amministrazione federale sia durante l'attuazione del programma sia successivamente. Con il tempo i processi elaborati di concerto si sono armonizzati sempre meglio tra loro, pertanto questi scambi hanno potuto essere gradualmente ridotti. Le banche e l'Amministrazione federale rimarranno tuttavia in contatto sino alla conclusione del programma di crediti per affrontare in modo rapido ed efficiente le eventuali domande e problematiche. La collaborazione tra le banche e l'Amministrazione federale è l'esempio di un riuscito partenariato pubblico-privato tra *lo Stato, le organizzazioni di fideiussione e l'economia privata (cosiddetti «terzi»*).

²³³ A differenza del programma di fideiussioni solidali COVID-19, il sistema di fideiussioni per le PMI poggia sulle seguenti basi legali: legge federale del 6 ottobre 2006 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese; ordinanza del 12 giugno 2015 sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese.

7.2 Sfide e insegnamenti

L'attuazione del programma di fideiussioni solidali COVID-19, il più grande programma di sostegno a favore delle imprese mai realizzato in Svizzera, ha posto gli attori coinvolti di fronte a ingenti sfide, dalle quali possono essere tratti insegnamenti per il futuro. Di seguito approfondiamo dunque le une e gli altri.

Importanza del tempestivo coordinamento degli attori coinvolti

Come esposto nel capitolo 3.2, il programma di fideiussioni solidali COVID-19 ha coinvolto moltissimi attori dell'Amministrazione federale, ma anche dell'economia privata, rendendo tutt'altro che facile la loro interazione e il loro coordinamento. L'Amministrazione federale, quindi l'AFF, la SECO e il SFI, hanno organizzato conferenze telefoniche con un numero elevato di interlocutori, per garantire la comunicazione il più possibile fluida tra le parti. Questi contatti diretti, solleciti e regolari si sono rivelati importanti.

Decisioni strategiche in tempi stretti e senza certezze assolute

Le decisioni strategiche nell'ambito del programma di fideiussioni solidali COVID-19 hanno dovuto essere prese sotto un'enorme pressione di tempo e in un quadro assai nebuloso. In considerazione dell'incerta evoluzione epidemiologica e del suo impatto sull'economia non è stato possibile, per esempio, formulare previsioni attendibili in merito alla domanda di crediti COVID-19 e al rimborso delle fideiussioni. La mancanza di dati empirici ha reso difficile persino stimare il fabbisogno finanziario per il credito d'impegno e per gli accantonamenti della Confederazione. Inizialmente l'incertezza riguardava anche il numero dei casi di abuso che si sarebbero potuti verificare nell'ambito dei crediti COVID-19, poiché è stato necessario rinunciare a un esame completo della richiesta di credito di ogni azienda a favore di una rapida messa a disposizione della liquidità.

Fondamentalmente le crisi sono contrassegnate da una notevole incertezza e scandite da tempi stringenti. Lo svolgimento regolare di esercitazioni di crisi è senz'altro utile, ma non potrà mai anticipare la realtà, soprattutto se non si sono più verificate crisi da anni. Per il sistema di fideiussioni solidali COVID-19 ha dato buoni risultati la possibilità di collegarsi spesso a strutture all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale utilizzabili anche in tempi normali per l'adempimento dei compiti pubblici.

Elaborazione e interpretazione delle basi legali

Nel corso del programma di fideiussioni solidali COVID-19 sono sorte alcune questioni interpretative delle basi legali. La stesura di una legge nel processo legislativo ordinario fino alla sua entrata in vigore richiede in media 51 mesi. Durante la fase di elaborazione della legge viene svolta una procedura di consultazione che dura almeno tre mesi²³⁴. L'OFis-COVID-19, fondata direttamente sulla Costituzione federale e da cui derivano vincoli simili a quelli normativi (in vigore dal 26 marzo al 18 dicembre 2020), è stata invece elaborata in 12 giorni. A causa dell'urgenza l'ordinanza di necessità ha dovuto essere approvata in cinque giorni²³⁵. Il 19 dicembre 2020 l'ordinanza è stata infine trasposta nella legge urgente sulle fideiussioni solidali COVID-19. Un'altra ragione che ha portato a sollevare questioni interpretative delle basi legali nel quadro del programma di fideiussioni solidali COVID-19, oltre ai tempi stretti dell'elaborazione, è la scarsità di dati empirici su cui fondare l'ordinanza di necessità. I principali attori coinvolti hanno fatto ricorso a un approccio pragmatico focalizzandosi sulla volontà del legislatore.

Le spiegazioni sull'elaborazione e l'interpretazione delle basi legali dimostrano che il vigente sistema giuridico è in grado di funzionare bene anche in tempi di crisi. Nel contempo sarebbe comunque opportuno verificare, nell'ambito della prevista revisione della legge sulle epidemie, se non debba essere prevista un'esplicita base legale per le misure di attenuazione delle conseguenze economiche al verificarsi di una prima ondata pandemica. Ciò consentirebbe al Parlamento di intervenire già nella procedura legislativa ordinaria.

²³⁴ UFG (2019)

²³⁵ Micheli/Spahni (2023)

Sistema degli appalti pubblici e coinvolgimento di terzi

L'organizzazione dell'attribuzione di commesse a terzi e la loro attuazione in tempi strettissimi hanno posto la SECO di fronte a una grossa sfida. Nell'aggiudicazione delle commesse la difficoltà consisteva nel fatto che, in materia di appalti pubblici, la SECO sottostà alle direttive interne, alle direttive del DEFR, al quadro giuridico nazionale²³⁶ e agli accordi internazionali stipulati dalla Svizzera²³⁷. La realizzazione di appalti pubblici può richiedere settimane o addirittura mesi, a seconda del volume della commessa. Fortunatamente tra la SECO e le società terze ELCA Informatik AG, Callpoint AG, Farner Consulting AG ed Eraneos Switzerland AG esistevano già contratti con un volume delle commesse sufficientemente elevato, pertanto non si è reso necessario procedere immediatamente ad altri bandi di concorso pubblici. In assenza di questi contratti, il programma di fideiussioni solidali COVID-19 avrebbe potuto essere difficilmente attuato in tempi così brevi. Per poter reagire rapidamente in situazioni di crisi, l'Amministrazione federale deve essere in grado di assegnare commesse a società esterne nell'arco di pochi giorni ricorrendo a una procedura prestabilita. La LAPub offre diverse possibilità in proposito per accelerare le procedure di appalto in situazioni di pericolo e di urgenza. Durante la pandemia di COVID-19 hanno rivestito un ruolo prioritario l'eccezione all'applicabilità del diritto in materia di appalti pubblici se lo esigono la tutela della salute o della vita delle persone o la protezione della fauna e della flora conformemente all'articolo 10 capoverso 4 lettera b LAPub e la possibilità dell'aggiudicazione urgente per incarico diretto a seguito di eventi imprevedibili conformemente all'articolo 21 capoverso 2 lettera d LAPub. Rientra nel margine discrezionale del servizio di aggiudicazione decidere se le circostanze consentano l'applicazione di una delle due disposizioni derogatorie. La decisione al riguardo può tuttavia sottostare al controllo giudiziario. Oltre alle suesposte possibilità previste dalla LAPub, il comitato della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) ha pubblicato le cosiddette «raccomandazioni COVID-19» il 27 marzo 2020 e ha poi prolungato la loro durata di validità da fine 2021 al 31 dicembre 2022²³⁸. Le raccomandazioni indicavano diverse misure che consentivano una gestione pragmatica delle procedure di appalto in una situazione di pandemia.

La definizione da parte dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) della procedura d'appalto in situazione di crisi secondo le disposizioni derogatorie della LAPub dovrà fare maggiore chiarezza in materia.

Piattaforma elettronica EasyGov, protezione dei dati e cibersicurezza

La situazione ha reso necessario sviluppare ex novo e in tempi brevi non solo il processo digitale di richiesta del credito, ma anche il processo di rettifica a posteriori dei contratti di credito a seguito di un errore (p. es. l'indicazione accidentale di una cifra d'affari troppo elevata) nella fase iniziale. Sotto pressione di tempo la SECO ha offerto alle imprese una soluzione agevole, ma in seguito sono emerse falle nell'architettura di sicurezza di questo processo di rettifica. Presumibilmente, nell'agosto 2021 ignoti sono riusciti a ottenere in modo illecito l'accesso ai nomi di imprese che avevano richiesto un credito COVID-19 mediante l'interfaccia utenti aperta al pubblico per il processo di rettifica. Si sospetta che siano riusciti a sottrarre un elenco contenente fino a 130 000 nomi di imprese. A parte le ragioni sociali, non risultano altre fughe di dati. Una volta constatato l'accesso ai dati la SECO, che gestiva il sito per il processo di rettifica, ha immediatamente chiuso l'interfaccia web. Gli esperti di cibersicurezza della Confederazione ritengono limitato il valore commerciale della raccolta di dati presumibilmente sottratta, quindi anche marginali le ripercussioni sulle imprese coinvolte²³⁹. L'incidente dimostra quanto sia complesso approntare soluzioni digitali in tempi brevi che garantiscano integralmente la protezione dei dati e la cibersicurezza.

Si è capita la necessità di attribuire una rilevanza ancora maggiore alla protezione dei dati e alla cibersicurezza per i servizi elettronici della Confederazione e prepararsi così alla crescente minaccia di attacchi hacker. Negli ultimi anni sono state adottate numerose misure per rafforzare la protezione della piattaforma.

²³⁶ (LAPub, ordinanza sugli appalti pubblici (OAPub) (RS 172.056.11), ordinanza concernente l'organizzazione degli acquisti pubblici dell'Amministrazione federale (OOAPub) (RS 172.056.15).

²³⁷ Accordo riveduto sugli appalti pubblici (GPA) (RS 0.632.231.422), accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (RS 0.172.052.68).

²³⁸ CA (2021)

²³⁹ Consiglio federale (2021b)

8 Bibliografia

- Abberger, Klaus / Mühlebach, Nina. (2022): Spezialanalyse: Auswertung der Sonderfragen zur Corona-Pandemie in den KOF Konjunkturumfragen. In: KOF Analysen. Consultabile all'indirizzo: https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/554305/2022_2_Sommer_SA1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. (stato: 19.7.2023).
- AECM (2022): SME support in the COVID crisis – The role of Guarantee Institutions – Update February 2022. European Association of Guarantee Institutions paper. Consultabile all'indirizzo: <https://www.flipsnack.com/aecmeurope/aecm-covid-brochure-update-february-2022.html>. (stato: 19.7.2023).
- AECM (2023): Mission – AECM. European Association of Guarantee Institutions. AECM. Consultabile all'indirizzo: <https://aecm.eu/about/mission/>. (stato: 19.7.2023).
- AFF (2020): Ordinanza concernente la concessione di crediti e fidejussioni solidali in seguito al coronavirus (Ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19) – Spiegazioni. Berna, 14 aprile 2020. Amministrazione federale delle finanze AFF. Consultabile all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2020/04/erlaeuterungen-notverordnung-solidarbuergschaften-it-20200414.pdf>. (stato: 19.7.2023).
- AFF (2023): Consuntivo Amministrazione federale delle finanze AFF. Consultabile all'indirizzo: <https://www.efv.admin.ch/efv/it/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>. (stato: 4.9.2023).
- Amstat (2022a): Dati: tassi di disoccupazione. lavoro.swiss. Consultabile all'indirizzo: https://www.amstat.ch/v2/amstat_it.html. (stato: 15.6.2023).
- Amstat (2022b): Dati: lavoro ridotto. lavoro.swiss. Consultabile all'indirizzo: https://www.amstat.ch/v2/amstat_it.html. (stato: 15 giugno 2023).
- ASB (2022): Linee guida per la gestione dei crediti COVID-19. Swiss Banking. Consultabile all'indirizzo: [Linee guida per la gestione dei crediti COVID-19 \(swissbanking.ch\)](https://www.swissbanking.ch/linee-guida-per-la-gestione-dei-crediti-covid-19). (stato: 16.8.2023).
- Aws (2020): Garantie für Überbrückungsfinanzierungen – Liquidität rasch sichern. austria wirtschaftsservice aws. Consultabile all'indirizzo: https://www.aws.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Sonstiges/Liquiditaet_rasch_sichern_2020_201.pdf. (stato: 16.6.2022).
- Banque de France (2023): Médiation du crédit. Banque de France, Eurosysteme. Consultabile all'indirizzo: <https://mediateur-credit.banque-france.fr/>. (stato: 19.7.2023).
- Bmwk (2021a): Antragstellung im KfW-Sonderprogramm bis 30. April 2022 verlängert – Kredithöchstbeträge werden erneut angehoben. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/12/20211203-antragstellung-im-kfw-sonderprogramm-bis-30-april-2022-verlangert-kredithochstbetrage-werden-erneut-angehoben.html>. (stato: 19.7.2023).
- Bmwk (2021b): Massnahmenpaket für Unternehmen gegen die Folgen des Coronavirus. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Consultabile all'indirizzo: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/massnahmen-%C3%BCbersicht-corona-20210719.pdf?__blob=publicationFile&v=4. (stato: 7.7.2021).
- BNS (2020): Nota sullo schema di rifinanziamento BNS-COVID-19 (SRC). SNB BNS. Consultabile all'indirizzo: https://www.snb.ch/it/ifor/finmkt/operat/id/finmkt_crf. (stato: 19.7.2023)

- Bollettino ufficiale (2020): 20.075, Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz. Parlamento. Consultabile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=50802>. (stato: 19.7.2023).
- Brechbühl, Beat / Chenaux, Jean-Luc / Lengauer, Daniel / Nösberger, Thomas (2020): Covid-19-Kredite – Rechtsgrundlagen und Praxis der Missbrauchsbekämpfung. In: Jusletter, 5 ottobre 2020.
- Brühlhart, Marius / Lalive Rafael / Lehmann Tobias / Siegenthaler Michael (2020): COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland: evaluation and outlook. In: *Swiss Journal of Economics Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 156, Nr.1.
- CA (2021): Raccomandazioni della Conferenza degli acquisti della Confederazione (CA) del 27 marzo 2020. CA. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/it/home/themen/coronavirus.html>. (stato: 6.9.2023).
- Cahuc, Pierre (2022): Crisis Response Monitoring France. IZA Institute of Labor Economics, IZA Institute of Labor Economics. Consultabile all'indirizzo: [France – COVID-19 and the Labor Market \(iza.org\)](https://www.iza.org/publications/papers/11444). (stato: 19.7.2023).
- CDF (2022a) Rapporto: Coinvolgimento di terzi nell'attuazione dei provvedimenti COVID-19 – Segreteria di Stato dell'economia Controllo federale delle finanze. Consultabile all'indirizzo: <https://www.efk.admin.ch/it/pubblicazioni/economia-e-amministrazione/finanze-pubbliche-e-imposte/coinvolgimento-di-terzi-nellattuazione-dei-provvedimenti-covid-19-segreteria-di-stato-delleconomia.html>. (stato: 19.7.2023).
- CDF (2022b): Solidarbürgschaften (PA 22400): Übergabe von Fällen zur Abklärung S2/2022: Controllo federale delle finanze. Consultabile all'indirizzo: https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/22400%2022475%2022743/22400BE-DA-Solib%C3%BCrgschaften-2S2022-Endgueltige-Fassung-V04.pdf. (stato: 19.7.2023).
- COFAG (2023): COVID-19-Finanzierungsagentur des Bundes GmbH. COFAG. Consultabile all'indirizzo: <https://www.cofag.at/garantien.html>. (stato: 19.7.2023).
- Colussi, Tommaso (2023): Crisis Response Monitoring Italy. IZA Institute of Labor Economics. Consultabile all'indirizzo: <https://covid-19.iza.org/crisis-monitor/italy/>. (stato: 19.7.2023).
- Commissione europea (2020a): Comunicato stampa del 14 aprile 2020: Aiuti di Stato: approvato dalla Commissione il regime di garanzia dell'Italia a sostegno di lavoratori autonomi, PMI e imprese a media capitalizzazione che risentono dell'emergenza del coronavirus. Commissione europea. Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_656. (stato: 19.7.2023).
- Commissione europea (2020a): Comunicato stampa del 19 marzo 2020: Aiuti di Stato: la Commissione adotta un quadro temporaneo per consentire agli Stati membri di sostenere maggiormente l'economia durante l'epidemia di COVID-19. Commissione europea. Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_496. (stato: 19.7.2023).
- Commissione europea (2020c): Comunicazione della Commissione del 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:0911:FULL&from=FI>. (stato: 19.7.2023).

- Commissione europea (2021): Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2021, Sesta modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19 e modifica dell'allegato della comunicazione della Commissione agli Stati membri sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine. Bruxelles, 18 novembre 2021. Consultabile all'indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1124\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1124(01)). (stato: 19.7.2023).
- Commissione europea (2022): Comunicato stampa del 12 maggio 2022: Aiuti di Stato: la Commissione eliminerà gradualmente il quadro temporaneo per gli aiuti di Stato legato all'emergenza COVID. Commissione europea. Consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_22_2980. (stato: 19.7.2023).
- Commissione europea (2023): Wirtschaftsleistung – Bruttoinlandprodukt (BIP) zu laufenden Preisen und Wechselkursen. WKO Statistik. Consultabile all'indirizzo: https://wko.at/statistik/eu/europa-wirtschaftsleistung.pdf?gl=1*wepa06*_ga*MTI0NDY2MjY3OC4xNjU3MDA5NjEz*_ga_4YHGVS_N5S4*MTY1NzAwOTYxMy4xLjEuMTY1NzAwOTYxOC41NQ. (stato: 19.7.2023).
- Confindustria Toscana Sud (2022): Fondo centrale di garanzia – scadenza validita' delle misure emergenziali. Confindustria Toscana Sud. Consultabile all'indirizzo: <http://www.confindustriatoscanasud.it/index.php/agevolazioni-credito-e-finanza-assicurazioni/fondo-centrale-di-garanziascadenza-validita-delle-misure-emergenziali-1/#:~:text=Con%20circolare%20del%2024%20maggio,%C3%A8%20il%2023%20giugno%202022>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2011): Messaggio concernente la revisione della legge federale sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (legge sulle epidemie, LEp) FF **2011** 283). Fedlex, La piattaforma di pubblicazione del diritto federale. Consultabile all'indirizzo: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/43/it>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020a): Messaggio relativo alla legge federale concernente i crediti garantiti da una fideiussione solidale in seguito al coronavirus (FF 2020 7427). Fedlex, La piattaforma di pubblicazione del diritto federale. Consultabile all'indirizzo: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2182/it>. (stato: 18.7.2022).
- Consiglio federale (2020b): Comunicato stampa: Il Consiglio federale inasprisce i provvedimenti contro il coronavirus a tutela della salute e sostiene i settori colpiti. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-78437.html>. (stato: 5.5.2022).
- Consiglio federale (2020c): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale proclama la «situazione straordinaria» e inasprisce ulteriormente i provvedimenti. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78454.html>. (stato: 5.5.2022).
- Consiglio federale (2020d): Comunicato stampa: Coronavirus: pacchetto di misure per arginare le conseguenze economiche. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-78515.html>. (stato: 5.5.2022).
- Consiglio federale (2020e): Comunicato stampa: Il Consiglio federale aumenta a 40 miliardi il volume delle fideiussioni per il sostegno in termini di liquidità. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78684.html>. (stato: 19.7.2023).

- Consiglio federale (2020f). Conferenza stampa del 3 aprile 2020. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/conferenze-media/archivio-conferenze-media.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020g): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale prolunga i provvedimenti di una settimana e decide un loro graduale allentamento. Il Consiglio federale, Il Portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78744.html>. (stato: 18.7.2023).
- Consiglio federale (2020h): Comunicato stampa: Coronavirus: anche le start up innovative ottengono il sostegno della Confederazione. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78872.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020i). 22.04.2020 - BR A. Berset - BR V. Amherd - BR U. Maurer - Coronavirus (COVID-19). Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/conferenze-media/archivio-conferenze-media.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020j): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale concretizza il sostegno alle imprese di navigazione aerea. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-78944.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020k): Comunicato stampa: Coronavirus: aiuti immediati temporanei a favore dei media. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-79184.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020l): Comunicato stampa: Coronavirus: l'ordinanza di necessità sulle fidejussioni solidali COVID-19 deve essere trasposta nel diritto ordinario. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-79683.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2020m): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale licenzia il messaggio relativo alla nuova legge sulle fidejussioni solidali COVID-19. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/comunicati-stampa-consiglio-federale.msg-id-80449.html>. (stato: 25.7.2023).
- Consiglio federale (2021a): Comunicato stampa: Coronavirus: il Consiglio federale sostiene il rilancio del turismo svizzero. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-84930.html>. (stato: 19.7.2023).
- Consiglio federale (2021b): Comunicato stampa: Ciberattacco a EasyGov. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-85541.html>. (stato: 22.4.2022).
- Consiglio federale (2022): Obiettivi del Consiglio federale 2022. Cancelleria federale CaF. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/it/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/ziele-bundesrat/jahresziele-des-bundesrates-2022.pdf.download.pdf/Jahresziele%20des%20Bundesrates%202022%20-%20IT.pdf>. (stato: 19.7.2023)

- Consiglio federale (2023): Comunicato stampa: Il Consiglio federale adegua i tassi d'interesse dei crediti COVID-19. Il Consiglio federale, Il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-94027.html>. (stato: 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023a): Crediti transitori. DEFR, DFF. Consultabile all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/>. (stato: 19.7.2023)
- covid19.easygov.swiss (2023b): Misure per i casi di rigore. DEFR, DFF. Consultabile all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/casidirigore/>. (stato: 19.7.2023).
- covid19.easygov.swiss (2023c): Protezione per eventi pubblici. DEFR, DFF. Consultabile all'indirizzo: <https://covid19.easygov.swiss/it/protezione-per-eventi-pubblici-2/>. (stato: 19.7.2023).
- Creditreform (2023). Presseletter 01: Firmenkonkurse auf Rekordhoch. Creditreform. Consultabile all'indirizzo: <https://www.creditreform.ch/news/news/news-details/show/presseletter-01-firmenkonkurse-auf-rekordhoch>. (stato: 19.7.2023).
- DFF (2023): Ordinanza sull'adeguamento dei tassi d'interesse secondo la legge sulle fidejussioni solidali COVID-19 – Commento. Dipartimento federale delle finanze DFF. Consultabile all'indirizzo: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/76434.pdf>. (stato: 6.9.2023).
- Eckert, Florian / Mikosch, Heiner (2022): Firm bankruptcies and start-up activity in Switzerland during the COVID-19 crisis, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd.158, Nr.1.
- Ecovis (2022): KfW-Schnellkredit 2020 für Unternehmen – verlängert und aufgestockt. Ecovis Deutschland. Consultabile all'indirizzo: <https://de.ecovis.com/kfw-schnellkredit-2020-fuer-unternehmen-verlaengert-und-aufgestockt/>. (stato: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2020): Fondo di garanzia per la PMI – Una misura immediata per ricominciare. Emergenza COVID-19. Consultabile all'indirizzo: https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2020/04/Brochure_garanzie_25k.pdf. (stato: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2022a): I dati del Fondo durante l'emergenza Covid-19. Fondo di garanzia. Consultabile all'indirizzo: <https://www.fondidigaranzia.it/i-dati-del-fondo-durante-lemergenza-covid-19/>. (stato: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2022b): Decreto "Liquidità" le misure per il fondo con le modifiche del decreto "Sostegni bis" – fondo di garanzia. Fondo di garanzia. Consultabile all'indirizzo: <https://www.fondidigaranzia.it/dl-liquidita-le-misure-per-il-fondo-di-garanzia/>. (stato: 19.7.2023).
- Fondo di garanzia (2023): Conosci il fondo. Fondo di garanzia. Consultabile all'indirizzo: <https://www.fondidigaranzia.it/conosci-il-fondo/>. (stato: 19.7.2023).
- Fuhrer, Lucas Marc / Ramelet, Marc-Antoine / Tenhofen, Jörn. (2021). Firms' participation in the COVID-19 loan programme, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Springer Science + Business Media, Bd. 157, Nr. 1.
- Gouvernement français (2022): Prêt Garanti par l'État - Situation au 30 avril 2022. Sommaire. Ministère de l'économie des finances et de la relance. Consultabile all'indirizzo: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/PGE_20220430.pdf?v=1655725279. (stato: 19.7.2023).

- Gouvernement français (2023): Coronavirus COVID-19 : soutien aux entreprises. Prêt garanti par l'Etat. economie.gouv.fr. Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Consultabile all'indirizzo: <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/prest-garanti-par-letat>. (stato: 19.7.2023).
- Hauberg, Sigrid (2018): Nichts ist praktischer als ein gutes Wirkungsmodell. In: *LeGes* 30 (2018) 2.
- Insee (2020): Les entreprises en France – Edition 2020. Institut national de la statistique et des études économiques. Consultabile all'indirizzo: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4987235>. (stato: 19.7.2023).
- Invest in Austria (2023): Austrian Business Agency. Consultabile all'indirizzo: <https://investinaustria.at/blog/>. (stato: 19 luglio 2023)
- Ismea (2023): Chi siamo. Institut national de la statistique et des études économiques Ismea. Consultabile all'indirizzo: [Istituzionale - Chi siamo - ISMEA](#). (stato: 19 luglio 2023)
- Istat (2022): Conti economici delle imprese dei gruppi di imprese, anno 2020. Istituto Nazionale di Statistica. Consultabile all'indirizzo: https://www.istat.it/it/files//2022/11/REPORT-CONTI-IMPRESA-E-GRUPPI_2020.pdf. (stato: 19.7.2023).
- Jones, Sam. (2020): Swiss lead way with crisis loans to small businesses. In: *Financial Times*.
- Kaufmann, Daniel (2020): Does government-backed lending reduce unemployment? An assessment of the Swiss Covid-19 credit program. IRENE Working Papers No. 20-10. Institute of Economic Research, Università di Neuchâtel.
- Kellerhals Carrard / Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (Hrsg.) (2021): Corona-Kredite für KMU - Umsetzung des Massnahmenpakets und Kommentierung des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes (Covid-19-SBüG), Zurigo 2021.
- KfW (2020): Merkblatt: KfW-Schnellkredit 2020. KfW Bank aus Verantwortung. Consultabile all'indirizzo: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004525_M_078.PDF). (stato: 19.7.2023).
- KfW (2022): Merkblatt: Sonderprogramm «Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung». KfW Bank aus Verantwortung. Consultabile all'indirizzo: [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-\(Inlandsf%C3%B6rderung\)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/F%C3%B6rderprogramme-(Inlandsf%C3%B6rderung)/PDF-Dokumente/6000004518_M_855.PDF)mm "Direktbeteiligung für Konsortialfinanzierung" (kfw.de). (stato: 19.7.2023).
- KfW (2023): Konditionenübersicht für Endkreditnehmer. KfW. Consultabile all'indirizzo: <https://www.kfw-formularsammlung.de/Konditionenanzeiger/Net/KonditionenAnzeiger>. (stato: 19.7.2023)
- MEF (2022): Comunicato Stampa N° 130 del 06/07/2022: Credito et liquidità per famiglie e imprese: oltre 156,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI; raggiungono i 42 miliardi di euro i volumi complessivi dei prestiti garantiti da SACE. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Consultabile all'indirizzo: [Credito e liquidità per famiglie e imprese: oltre 156,8 miliardi il valore delle richieste al Fondo di Garanzia PMI; raggiungono i 42 ... \(mef.gov.it\)](https://www.mef.gov.it/credito-e-liquidita-per-famiglie-e-imprese-oltre-1568-miliardi-il-valore-delle-richieste-al-fondo-di-garanzia-pmi-raggiungono-i-42-miliardi-di-euro-i-volumi-complessivi-dei-prestiti-garantiti-da-sace). (stato: 19.7.2023).
- MEF (2023): Domande et risposte sulle nuove misure economiche – COVID-19. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Consultabile all'indirizzo: <https://www.mef.gov.it/covid-19/faq.html>. (stato: 19.7.2023).
- Micheli, François / Spahni, Elodie. (2023) : Irrégularités dans les crédits Covid-19. In: *AJP/PJA* 4/2023, Kellerhals Carrard.

- OCSE (2009): Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OCSE. Consultabile all'indirizzo: <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/43184177.pdf>. (stato: 19.7.2023).
- OCSE (2021): OECD SME and Entrepreneurship Papers No. 25 – An in-depth analysis of one year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19: Lessons learned for the path to recovery. Consultabile all'indirizzo: https://aecm.eu/wp-content/uploads/2021/06/202106_OECD_An-in-depth-analysis-of-one-year-of-SME-and-entrepreneurship-policy-responses-to-COVID-19.pdf. (stato: 19.7.2023).
- OCSE (2022): OECD Data: Unemployment rate (Total, % of labour force). Consultabile all'indirizzo: <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm>. (stato: 30.4.2022).
- OMS (2020): Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). World Health Organization. Consultabile all'indirizzo: [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)). (stato: 18.7.2023).
- Parlamento (2020a): Notizia ATS: Das entschied das Parlament in der ausserordentlichen Session, 6. Mai 2020. Bern. L'Assemblea federale – Il Parlamento svizzero. Consultabile all'indirizzo: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2020/20200506185455850194158159041_bsd210.aspx. (stato: 22.4.2022).
- Parlamento (2020b): 20.075 Oggetto del Consiglio federale. Legge sulle fideiussioni solidali COVID-19. L'Assemblea federale – Il Parlamento svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200075>. (stato: 25.7.2023).
- Parlamento (2022): 22.3189 Interpellanza. Rimborso dei crediti Covid e agenzie di incasso. L'Assemblea federale – Il Parlamento svizzero. Consultabile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223189>. (stato: 25.7.2023).
- PNR80 (2023a): Porträt. Covid19 in der Gesellschaft – Programma nazionale di ricerca. Consultabile all'indirizzo: <https://www.nfp80.ch/de/MdMmdQNYA6Pkq7ej/seite/das-nfp/portrait>. (stato: 19.7.2023).
- PNR80 (2023b): Covid-19, Handel und Arbeit. Covid19 in der Gesellschaft – Programma nazionale di ricerca. Consultabile all'indirizzo: <https://www.nfp80.ch/de/nl9GNzRvflDgrJEg/projekt/auswirkung-der-covid-beschaenkungen-und-handelsschocks-auf-unternehmen-und-arbeitsuchende>. (stato: 19.7.2023).
- SACE (2022): Garanzia dello Stato su finanziamenti concessi dalle banche. Manuale Operativo, Roma, 28. April 2022. Consultabile all'indirizzo: https://www.sace.it/docs/default-source/prodotti/garanzia-italia---istituzioni-finanziarie/garanzia-italia---manuale-operativo.pdf?sfvrsn=37eec3be_6. (stato: 16.8.2022).
- SACE (2023a): Garanzia Italia – Sezione dedicata alle imprese. Da oltre 10 anni siamo al fianco delle imprese. Oggi più che mai. SACE. Consultabile all'indirizzo: <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/imprese>. (stato: 19.7.2023).
- SACE (2023b): Garanzia Italia – Sezione dedicata ai soggetti finanziati. Insieme per il futuro del Paese. SACE. Consultabile all'indirizzo: <https://www.sace.it/coronavirus/garanzia-italia/soggetti-finanziatori>. (stato: 19.7.2023).

- SACE (2023c): Garanzia Italia – Scopri tutte le imprese che abbiamo sostenuto. Garanzia Italia: i volumi della ripartenza. Consultabile all'indirizzo: [Volumi garantiti con Garanzia Italia \(sace.it\)](https://www.sace.it). (stato: 19.7.2023).
- SECO (2020a): Regime speciale per le fideiussioni per PMI. Segreteria di Stato dell'economia SECO. Consultabile all'indirizzo: https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Standortfoerderung/KMU-Politik/Buergschaften_fuer_KMU.html. (stato: 25.7.2023).
- SECO (2020b): Exkurs: BIP-« Nowcast » auf Branchenebene unter Verwendung hochfrequenter Indikatoren. Konjunkturtendenzen, Sommer 2020. Consultabile all'indirizzo: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/Konjunkturtendenzen/Spezialthema/kt_2020_02_exkurs_nowcast.pdf.download.pdf/KT_2020_02_Exkurs_Nowcast.pdf. (stato: 19.7.2023).
- SECO (2020c): Autunno 2020 – Tendenze congiunturali. Situazione economica in Svizzera. Consultabile all'indirizzo: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/herbst2020.html. (stato: 19.7.2023).
- SECO (2021a): SECO: disattivazione della hotline COVID. Segretaria di Stato dell'economia. Consultabile all'indirizzo: <https://www.kmu.admin.ch/kmu/it/home/attualita/news/abbonamenti-alle-news.msg-id-84871.html>. (stato: 27.9.2023).
- SECO (2021b): Comunicati stampa, lavoro ridotto: il Tribunale federale respinge il ricorso della cassa di disoccupazione di Lucerna sull'indennità per vacanze e giorni festivi. Il Consiglio federale, il portale del Governo svizzero. Consultabile all'indirizzo: https://www.wbf.admin.ch/wbf/it/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-86403.html. (stato: 19.7.2023).
- SECO (2022a): Clima di fiducia dei consumatori; risultati (dati destagionalizzati e grezzi) del 2 maggio 2022. Segreteria di Stato dell'economia SECO. Consultabile all'indirizzo: <https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/Konsumentenstimmung.html>. (stato: 5.5.2022).
- SECO (2022b): Turismo e politica regionale. Segreteria di Stato dell'economia SECO. Consultabile all'indirizzo: https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html. (stato: 5.5.2022).
- SECO (2022c): Estensione e semplificazione del lavoro ridotto. Segreteria di Stato dell'economia SECO. Consultabile all'indirizzo: https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html. (stato: 19.7.2023).
- Statista Research Department (2022a): KfW-Corona-Kredite – Anzahl der Anträge 2021. Statista. Consultabile all'indirizzo: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1108079/umfrage/anzahl-der-kreditantraege-im-rahmen-der-kfw-corona-hilfe/#professional>. (stato: 19.7.2023).
- Statista Research Department (2022b): KfW-Corona-Kredite – Antragsvolumen 2021. Statista. Consultabile all'indirizzo: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1107989/umfrage/auftragsvolumen-der-kfw-corona-kredite/>. (stato: 19.7.2023).

- Statista Research Department (2023): Rechtliche Einheiten/ Unternehmen nach Beschäftigtengrößenklassen 2021. Statista. Consultabile all'indirizzo: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1929/umfrage/unternehmen-nach-beschaefigtengroessenklassen/>. (stato: 19.7.2023).
- Statistik Austria (2023): Unternehmen. STATISTIK AUSTRIA. Consultabile all'indirizzo: <https://www.statistik.at/statistiken/industrie-bau-handel-und-dienstleistungen/arbeitsstaetenzaehlung/unternehmen>. (stato: 19.7.2023).
- Swissinfo (2020): Tessiner Regierung ruft den Notstand aus. Swissinfo. Consultabile all'indirizzo: <https://www.swissinfo.ch/ger/tessiner-regierung-ruft-den-notstand-aus/45611212>. (stato: 28.4.2022).
- UFC (2022): Richieste di aiuti sulla base dell'Ordinanza Covid Cultura. Ufficio federale della cultura. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bak.admin.ch/bak/it/home/temi/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html>. (stato: 9.10.2022).
- UFG (2019) Guida di legislazione – Guida all'elaborazione degli atti normativi della Confederazione Ufficio federale di giustizia UFG. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/it/data/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-i.pdf.download.pdf/gleitf-i.pdf>. (stato: 19.7.2023).
- UFSP (2021): Influsso della COVID-19 sulla salute psichica. Ufficio federale della sanità pubblica UFSP. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/das-bag/aktuell/news/news-16-07-2021.html>. (stato 16.8.2023).
- UFSP (2023): Coronavirus: situazione in Svizzera. Ufficio federale della sanità pubblica UFSP. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/krankheiten/krankheiten-im-ueberblick/coronavirus/covid-19/monitoring.html>. (stato: 19.7.2023).
- UFT (2022): Coronavirus: la Confederazione eroga circa 935 milioni a sostegno dei TP. Ufficio federale dei trasporti UFT. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/pubblicazioni/blog-attualita-uft/7-2022.html>. (stato: 18.7.2023).
- Unione europea (2003): Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese 2003/361/CE. In: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- Unione europea (2010): Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- Unione europea (2014): Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato. In: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.
- UST (2021a): Schätzung der Anzahl Arbeitsstätten die aufgrund der Covid-19-Verordnungen geschlossen wurden. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati/tabella.assetdetail.15944192.html>. (stato: 23.6.2022).
- UST (2021b): Comunicato stampa: Nel 2020 il numero di esecuzioni e fallimenti è diminuito in tutte le regioni. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati/comunicati-stampa.assetdetail.16564159.html>. (stato: 11.7.2023).

- UST (2021c): Imprese commerciali secondo le divisioni economiche e le classi di grandezza. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/struttura-economica-impres/pmi.assetdetail.23145770.html>. (stato: 1.8.2023).
- UST (2021d): Imprese commerciali per grandi regioni e forma giuridica. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/struttura-economica-impres.assetdetail.23145772.html>. (stato: 23.6.2022).
- UST (2022a): Occupati attivi (concetto interno) in totale e in equivalenti a tempo pieno per sesso e nazionalità, valori lordi e destagionalizzati. Medie trimestrali e annuali. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/lavoro-reddito/attivita-professionale-orario-lavoro/popolazione-attiva/condizione-lavorativa.assetdetail.21825597.html>. (stato: 11.5.2022).
- UST (2022b): Aperture di procedure di fallimento per grande regione e Cantone. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/demografia-impres/fallimenti.assetdetail.24505679.html>. (stato: 29.4.2022).
- UST (2022c): Struttura economica: Impres. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/struttura-economica-impres.html>. (stato: 5.10.2022).
- UST (2022d): Prodotto interno lordo, serie storica. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/asset/it/je-i-04.02.01.08>. (stato: 4.10.2022).
- UST (2022e): Prodotto interno lordo. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/economia-nazionale/conti-nazionali/prodotto-interno-lordo.html>. (stato: 5.5.1022).
- UST (2022f): Popolazione delle impres attive per Cantone. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/demografia-impres/popolazione-attive.assetdetail.23705222.html>. (stato: 31.7.2023).
- UST (2023a) Evoluzione delle aperture di fallimento, 2008-2022. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/demografia-impres/fallimenti.assetdetail.24586805.html>. (stato: 13.7.2023).
- UST (2023b): Impieghi in equivalenti a tempo pieno per divisioni economiche. Ufficio federale di statistica. Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/impres-impieghi/statistica-impiego/impieghi.assetdetail.25485715.html>. (stato: 4.8.2023).
- Zihler, Florian (2021): Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz in Kraft getreten. rechnungswesen & controlling. Das Fachmagazin von veb.ch. 1/2021, pag. 13 segg.

9 Allegato

9.1 Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
Art.	Articolo
Cpv.	Capoverso
CF	Cooperativa di fideiussioni
CF Centro	Cooperativa di fideiussioni Centro
CF Est-Sud	Cooperativa di fideiussioni Svizzera orientale e Svizzera italiana
Cautionnement romand	Coopérative romande de cautionnement - PME
Lett.	Lettera
PMI	Piccole e medie imprese
CF SAFFA	SAFFA – Cooperativa di fideiussioni per le donne

9.2 Informazioni su ulteriori provvedimenti

Durante la pandemia di COVID-19 il Consiglio federale ha deliberato ulteriori interventi di sostegno a favore delle imprese in Svizzera. Di seguito sono descritti prima i provvedimenti intersettoriali, poi quelli specifici ai singoli settori.

Indennità per lavoro ridotto

L'indennità per lavoro ridotto è stata estesa ad altri lavoratori e la durata massima del periodo di riscossione nonché la riscossione semplificata delle indennità per lavoro ridotto sono state prorogate a più riprese^{240, 241}. Con questa indennità si intendeva prevenire licenziamenti a seguito di perdite di lavoro temporanee e inevitabili. Nel mese di aprile 2020 il lavoro ridotto ha riguardato circa 1,4 milioni di lavoratori in Svizzera, la cifra più elevata durante la crisi COVID-19^{242, 243}, pari al 26 per cento circa dei 5,1 milioni di persone che svolgevano un'attività nel quarto trimestre 2019²⁴⁴. Tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2022 l'assicurazione contro la disoccupazione ha versato alle imprese circa 15 miliardi di franchi come indennità per lavoro ridotto²⁴⁵.

Misure per i casi di rigore

La Confederazione ha partecipato ai programmi cantonali per i casi di rigore. Le imprese operanti in settori che non beneficiano di sostegni specifici e che per 12 mesi nel 2020 e nel 2021 hanno subito un calo della cifra d'affari almeno del 40 per cento rispetto alla cifra d'affari media del 2018 e del 2019 a causa della pandemia di COVID-19 o che hanno dovuto chiudere per decisione dell'autorità per almeno 40 giorni dell'anno civile hanno potuto presentare al Cantone di competenza una domanda di aiuto sotto forma di fideiussione, garanzia, prestito o contributo a fondo perso²⁴⁶. Le Camere federali hanno stanziato a favore delle misure per i casi di rigore un preventivo di 10 miliardi di franchi complessivi tra Confederazione e Cantoni, fermo restando che la Confederazione ha assunto, in funzione delle dimensioni delle imprese sostenute, il 70 per cento (imprese con una cifra d'affari fino a 5 milioni di franchi) e il 100 per cento (imprese più grandi) del contributo di sostegno. Il preventivo prevedeva

²⁴⁰ Basato sull'ordinanza del 20 marzo 2020 sulle misure nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione riguardo al coronavirus (COVID-19) (RS 837.033).

²⁴¹ SECO (2022c)

²⁴² SECO (2021b)

²⁴³ Amstat (2022b)

²⁴⁴ UST (2022a)

²⁴⁵ Amstat (2022b)

²⁴⁶ In base all'ordinanza COVID-19 casi di rigore 2020 (OPCR 20; RS 951.262).

una riserva del Consiglio federale di un miliardo di franchi per i Cantoni particolarmente colpiti. In base a un'ulteriore ordinanza²⁴⁷ è stata trovata una soluzione transitoria per sostenere le imprese che non riuscivano a coprire i costi da gennaio a giugno del 2022 con contributi a fondo perso. A tal fine sono stati previsti 1,1 miliardi di franchi (Confederazione e Cantoni). Tra il 1° marzo 2020 e il 30 giugno 2023 sono stati accordati ed erogati, in virtù delle due ordinanze, sostegni per i casi di rigore pari a circa 5,3 miliardi di franchi (Confederazione e Cantoni)²⁴⁸.

Indennità per perdita di guadagno COVID-19

Le imprese, i lavoratori dipendenti e i lavoratori indipendenti che hanno subito perdite di guadagno a causa delle misure decise dalle autorità per contenere la diffusione del coronavirus sono stati indennizzati mediante le indennità per perdita di guadagno Corona a condizione che non ricevessero già altre indennità o prestazioni assicurative. I lavoratori indipendenti avevano diritto all'indennità se hanno subito una perdita di guadagno in seguito alla chiusura della loro attività da parte dell'autorità, per la cancellazione di eventi oppure come conseguenza diretta delle misure adottate durante l'emergenza pandemica²⁴⁹. Inoltre avevano diritto all'indennità per perdita di guadagno Corona i lavoratori dipendenti e indipendenti che hanno subito una perdita di guadagno per accudire i figli poiché sono venute a mancare le forme di custodia da parte di terzi o perché il medico li ha posti in quarantena²⁵⁰. Le indennità erano assegnate su base giornaliera e in analogia con la legislazione sulle indennità per perdita di guadagno. L'importo corrisposto era pari all'80 per cento del reddito e non poteva superare i 196 franchi al giorno. I lavoratori indipendenti in quarantena o impegnati in compiti di assistenza potevano ricevere rispettivamente un massimo di 10 e 30 indennità giornaliere. Le casse di compensazione AVS erano incaricate di verificare la sussistenza del diritto alle prestazioni e di erogare le prestazioni stesse²⁵¹. Tra il 2020 e il 2022 sono state versate indennità per perdita di guadagno Corona per un totale di circa 4,3 miliardi di franchi²⁵².

«Scudo protettivo» per eventi pubblici

Nella sessione primaverile 2021 il Parlamento ha introdotto lo «scudo protettivo» per il settore degli eventi per consentire di programmare eventi d'importanza sovracantonale nonostante l'incerto andamento epidemiologico. Nell'ambito dello «scudo protettivo» la Confederazione e i Cantoni aderenti al programma (22 di 26) hanno partecipato ai costi non coperti degli eventi che devono essere annullati o rinviati a causa della situazione epidemiologica. Questa regolamentazione è stata applicata a eventi previsti tra il 1° giugno 2021 e il 31 dicembre 2022²⁵³. Con 504 eventi assicurati, la Confederazione e i Cantoni hanno assunto impegni per un totale di 316 milioni di franchi. Per eventi cancellati sono state versate sette prestazioni di sostegno effettive per un totale di 6,2 milioni di franchi. La metà è andata a carico dei Cantoni in questione, l'altra metà è stata assunta dalla Confederazione.

Interventi di sostegno per le startup

Le startup potevano attingere molto limitatamente o affatto agli interventi deliberati dal Consiglio federale nel marzo 2020. Per esempio, per calcolare l'importo massimo di un credito COVID-19 era determinante la cifra d'affari realizzata dall'impresa richiedente nel 2019 oppure, in assenza di indicazioni sulla cifra d'affari, la massa salariale netta stimata per un esercizio (minimo 100 000 franchi e massimo 500 000 franchi). Soprattutto nei primi anni le startup hanno una cifra d'affari pari a zero o molto contenuta, quindi avevano un accesso limitato, se non nullo, al credito. Il 22 aprile 2020 il Consiglio federale ha pertanto deciso di proteggere le startup promettenti da un'insolvenza dovuta alle conseguenze del coronavirus mediante l'esistente sistema di fidejussioni per le PMI con la partecipazione dei Cantoni²⁵⁴. Dal

²⁴⁷ Ordinanza COVID-19 casi di rigore 2022 (OPCR 22; RS 951.264).

²⁴⁸ covid19.easygov.swiss (2023b)

²⁴⁹ Consiglio federale (2020d)

²⁵⁰ Consiglio federale (2020d)

²⁵¹ Consiglio federale (2020d)

²⁵² AFF (2023)

²⁵³ Covid19.easygov.swiss (2023c)

²⁵⁴ Consiglio federale (2020h)

7 maggio 2020 al 31 agosto 2020 le startup potevano richiedere una fideiussione assunta per il 65 per cento dalla Confederazione e per il 35 per cento dal Cantone o da terzi incaricati da quest'ultimo. In tal modo, la Confederazione e il Cantone (o soggetti terzi) hanno garantito congiuntamente il 100 per cento di un credito fino a 1 milione di franchi per startup. Sono state così concesse 359 fideiussioni per un importo totale di circa 99 milioni di franchi.

Aiuti specifici per l'aviazione

La Confederazione ha deciso di sostenere le compagnie aeree Swiss ed Edelweiss nonché la società SR Technics Switzerland SA (SRT) mediante fideiussioni a copertura dei crediti bancari richiesti per sopperire alla mancanza di liquidità²⁵⁵. La liquidità è stata messa a disposizione delle società da consorzi di banche e talora garantita da fideiussioni in caso di insolvenza rilasciate dalla Confederazione. Nel 2022 Swiss e Edelweiss hanno rimborsato anticipatamente il credito ed estinto definitivamente i contratti di credito. La fideiussione in caso di insolvenza concessa dalla Confederazione per un importo di 1,275 miliardi di franchi è quindi decaduta²⁵⁶. Per le aziende del settore aeronautico la Confederazione ha concesso una fideiussione in caso di insolvenza su un credito bancario di 120 milioni di franchi. La garanzia fornita dalla Confederazione a fronte del credito bancario era pari al 60 per cento²⁵⁷. Alla data di riferimento del bilancio la fideiussione rilasciata dalla Confederazione ammontava a 72 milioni di franchi, inclusi interessi e commissioni. Nel luglio 2023 la Confederazione è stata liberata dalla fideiussione²⁵⁸.

Sostegno specifico per il trasporto pubblico

Il numero di viaggiatori che si servivano dei mezzi di trasporto pubblici è molto diminuito durante la pandemia di COVID-19. Anche il traffico merci su rotaia ha subito ripercussioni economiche. Per mitigare le perdite di introiti, nel 2020 e nel 2021 il Consiglio federale e il Parlamento hanno deliberato due pacchetti di aiuti per i trasporti pubblici e il traffico merci su rotaia²⁵⁹. Tra il 2020 e il 2022 l'Ufficio federale dei trasporti ha erogato alle imprese dei trasporti pubblici e di trasporto merci aiuti finanziari per 935 milioni di franchi²⁶⁰.

Sostegno specifico per il settore della cultura

Il Consiglio federale voleva «evitare che il settore svizzero della cultura subisse danni durevoli» a causa delle restrizioni introdotte con i provvedimenti di polizia sanitaria, pertanto le imprese e i singoli che operavano nel settore della cultura hanno potuto richiedere aiuti immediati e indennità e le organizzazioni culturali ottenere sostegno^{261, 262}. Per il 2020 e il 2021 la Confederazione ha erogato aiuti per circa 600 milioni di franchi²⁶³.

Sostegno specifico alle organizzazioni sportive

Per evitare che lo sport svizzero subisse danni strutturali massicci durante la pandemia di COVID-19 a causa della cancellazione di eventi sportivi sia amatoriali che agonistici o del mancato svolgimento dei campionati, il Consiglio federale ha predisposto misure per attenuare le conseguenze finanziarie: 50 milioni di franchi sotto forma di prestiti rimborsabili per superare i problemi di liquidità delle organizzazioni coinvolte in campionati, prevalentemente professionistici, dello sport svizzero o in competizioni agonistiche professionistiche²⁶⁴; altri 50 milioni di franchi sotto forma di sussidi per le

²⁵⁵ Consiglio federale (2020j)

²⁵⁶ AFF (2023)

²⁵⁷ AFF (2023)

²⁵⁸ AFF (2023)

²⁵⁹ In base agli articoli 28 e 28a della Legge federale sul trasporto di viaggiatori (RS 745.1).

²⁶⁰ UFT (2022)

²⁶¹ Consiglio federale (2020d)

²⁶² In base all'Ordinanza per attenuare l'impatto economico del coronavirus (COVID-19) nel settore della cultura (ordinanza COVID cultura; RS 442.15).

²⁶³ UFC (2022.)

²⁶⁴ Consiglio federale (2020d)

organizzazioni di volontariato che promuovono soprattutto eventi sportivi amatoriali e il cui futuro era a rischio²⁶⁵. Il sostegno offerto è subordinato all'obbligo da parte di federazioni e associazioni sportive di adottare le misure necessarie per garantire la propria liquidità in situazioni di crisi. Tale obbligo è stato sancito nella convenzione annuale tra la Confederazione e Swiss Olympic²⁶⁶. L'ordinanza adottata il 20 marzo 2020 e valida per sei mesi ha permesso inoltre di trovare soluzioni accomodanti in caso di interruzioni delle formazioni e formazioni continue nell'ambito dei programmi Gioventù+Sport e di sport per gli adulti. Lo stesso dicasi per i corsi di studi alla scuola universitaria federale dello sport di Macolin²⁶⁷.

Aiuti specifici per il turismo

La Confederazione ha adottato diverse misure per sostenere e promuovere progetti nell'ambito del turismo. Per esempio, ha rinunciato a incassare il rimborso del prestito supplementare concesso alla Società svizzera di credito alberghiero (SCA). La Confederazione ha quindi innalzato durevolmente il rifinanziamento della SCA di 5,5 milioni di franchi²⁶⁸. Sono stati inoltre messi a disposizione di Svizzera Turismo fondi supplementari per 30 milioni di franchi destinati a promuovere la domanda nel settore negli anni dal 2020 al 2023²⁶⁹. Sono stati stanziati altri 10 milioni di franchi per la promozione di progetti innovativi nel turismo mediante Innotour e la Nuova politica regionale (NPR) tra il 2020 e il 2024. Per Innotour la quota di cofinanziamento della Confederazione è stata portata da un massimo del 50 per cento al 70 per cento dal 2023 al 2026. Per numerosi mutui NPR destinati a finanziare progetti di infrastrutture turistiche sono state accordate sospensioni dei pagamenti degli interessi e degli ammortamenti su richiesta dei mutuatari^{270, 271, 272}.

Aiuti specifici per i media

Nella sua seduta del 20 maggio 2020 il Consiglio federale ha adottato due ordinanze di necessità concernenti un pacchetto di misure a favore di tutti i media. Ha dunque deciso un aiuto immediato di 57,5 milioni di franchi per i quotidiani e i settimanali distribuiti in abbonamento²⁷³ nonché i media elettronici²⁷⁴, colpiti dalla situazione straordinaria venutasi a creare con la pandemia di COVID-19²⁷⁵.

Oltre agli interventi di sostegno decisi dalla Confederazione, per arginare le conseguenze economiche della crisi pandemica, anche i Cantoni hanno predisposto ulteriori misure. I provvedimenti emanati in Svizzera e all'estero a tutela della salute pubblica a causa dell'emergenza coronavirus hanno avuto profonde ripercussioni sull'economia e sulla società svizzera. L'obiettivo delle misure di sostegno era mitigare le conseguenze economiche della crisi pandemica, ma non versare indennizzi per i danni causati da provvedimenti adottati dall'autorità. L'articolo 63 della legge sulle epidemie non prevede un obbligo di indennizzo²⁷⁶.

²⁶⁵ Consiglio federale (2020d)

²⁶⁶ Consiglio federale (2020d)

²⁶⁷ Consiglio federale (2020d)

²⁶⁸ Consiglio federale (2020d)

²⁶⁹ Consiglio federale (2021a)

²⁷⁰ Consiglio federale (2020d)

²⁷¹ SECO (2022b)

²⁷² Consiglio federale (2021a)

²⁷³ Basato sull'ordinanza del 20 maggio 2020 concernente misure transitorie a favore dei media stampati legate al coronavirus (COVID-19) (RS 783.03).

²⁷⁴ Basato sull'ordinanza del 20 maggio 2020 concernente misure transitorie a favore dei media elettronici legate al coronavirus (COVID-19) (RS 784.402).

²⁷⁵ Consiglio federale (2020k)

²⁷⁶ Consiglio federale (2011)

9.3 Tabelle sui prestiti Covid-19 concessi

Tabella 15: Crediti COVID-19 concessi per gruppo bancario

Gruppo bancario	Crediti COVID-19		Crediti COVID-19 Plus		Totale crediti COVID-19				Importi medi dei crediti concessi (in CHF)
	Numero	Volume di crediti (mio. CHF)	Numero	Volume di crediti (mio. CHF)	Numero	Numero di crediti (in %)	Volume di crediti (in mio. CHF)	Volume di crediti (in %)	
Grandi banche (CS, UBS)	39 625	5087	506	1643	40 131	29 %	6730	40 %	167 709
Banche cantonali	39 548	4367	414	918	39 962	29 %	5285	31 %	132 255
Altre banche	15 330	1625	143	328	15 473	11 %	1953	12 %	126 175
Banche Raiffeisen	24 595	1960	70	112	24 665	18 %	2072	12 %	84 016
PostFinance SA	17 639	878	0	0	17 639	13 %	878	5 %	49 771
Totale	136 737	13 917	1133	3001	137 870	100 %	16 918	100 %	122 710

Fonte: JANUS, propria rappresentazione

Tabella 16: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per dimensione

Dimensione dell'impresa	Numero di imprese in tutta la Svizzera nel 2019*	Quota di imprese sul totale delle imprese in Svizzera nel 2019 (in %)	Numero di imprese con credito COVID-19	Quota di mutuatari COVID-19 per classe dimensionale dell'impresa sul totale delle imprese con credito COVID-19 (in %)	Quota di imprese con credito COVID-19 nella classe dimensionale dell'impresa (in %)	Volume di crediti concesso (in mia. CHF)	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso (in %)
Microimprese (0 – 9 occupati)	539 604	89,7 %	114 730	84 %	21 %	7,7	45,5 %
Piccole imprese (10 – 49 occupati)	50 758	8,4 %	18 584	13,7 %	37 %	5,5	32,5 %
Medie imprese (50 – 249 occupati)	9324	1,6 %	3028	2 %	32 %	2,5	15 %
Grandi imprese (250+ occupati)	1706	0,3 %	395	0,3 %	23 %	1,2	7 %
Totale	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,9	100 %

Fonti: UST (2021c), JANUS, propria rappresentazione

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

* Il numero di imprese con credito COVID-19 secondo la dimensione aziendale evidenziato nella tabella 16. si fonda sugli equivalenti a tempo pieno che i mutuatari COVID-19 hanno indicato direttamente nell'ambito della procedura di richiesta del credito. Nella tabella 16 gli equivalenti a tempo pieno dichiarati dalle imprese sono equiparati al numero di occupati, includendo quindi anche i dipendenti a tempo parziale, secondo la statistica dell'UST (2021c). Ciò malgrado, la tabella offre una buona approssimazione.

Tabella 17: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per forma giuridica

Forma giuridica	Numero di imprese in tutta la Svizzera nel 2019	Quota di imprese sul totale delle imprese in Svizzera nel 2019 (in %)	Numero di imprese con credito COVID-19	Quota di imprese con credito COVID-19 sul totale delle imprese con credito COVID-19 (in %)	Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno di una forma giuridica (in %)	Volume di crediti concesso (in mia. CHF)	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso (in %)
SA	119 509	19,9 %	42 568	31,1 %	35,6 %	11,25	66,5 %
Sagl	118 199	19,7 %	50 534	37 %	42,8 %	3,68	21,8 %
Ditta individuale	327 811	54,5 %	39 984	29,3 %	12,2 %	1,45	8,6 %
Associazione/Fondazione	13 991	2,3 %	1153	0,8 %	8,2 %	0,28	1,6 %
Società di persone	16 243	2,7 %	2217	1,6 %	13,6 %	0,15	0,9 %
Cooperative	3212	0,5 %	252	0,18 %	7,8 %	0,08	0,5 %
Altre	2427	0,4%	29	0,02 %	1,2 %	0,03	0,1 %
Totale	601 392	100 %	136 737	100 %	23 %	16,92	100 %

Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

Tabella 18: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per branca economica

Branca	Numero di imprese in tutta la Svizzera nel 2019	Quota di imprese sul totale delle imprese in Svizzera nel 2019 (in %)	Numero di imprese con credito COVID-19	Quota di imprese con credito COVID-19 sul totale delle imprese con credito COVID-19 (in %)	Quota di imprese con credito COVID-19 all'interno di una branca	Volume di crediti (in mia. CHF)	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso (in %)
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazioni di autoveicoli e motocicli	72 591	12,07 %	26 952	19,71 %	37,13 %	4,09	24 %
Attività manifatturiere	39 721	6,6 %	11 640	8,51 %	29,3 %	2,69	16 %
Costruzioni	48 593	8,08 %	16 554	12,11 %	34,07 %	2,1	12,4 %
Servizi di alloggio e di ristorazione	28 564	4,75 %	17 309	12,66 %	60,6 %	1,65	9,7 %
Attività professionali, scientifiche e tecniche*	100 227	16,67 %	16 455	12,03 %	16,42 %	1,39	8,2 %
Attività amministrative e di servizi di supporto	25 043	4,16 %	6902	5,05 %	27,56 %	1,11	6,5 %
Sanità e assistenza sociale	69 848	11,61 %	8626	6,31 %	12,35 %	0,95	5,6 %
Trasporto e magazzinaggio	13 991	2,33 %	5105	3,73 %	36,49 %	0,75	4,4 %
Servizi di informazione e comunicazione.	24 037	4 %	5133	3,75 %	21,35 %	0,64	3,8 %
Attività finanziarie e assicurative	16 203	2,7%	2897	2,12 %	17,88 %	0,3	1,8 %
Attività immobiliari	18 149	3,02 %	2861	2,09 %	15,76 %	0,29	1,7 %
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento	24 553	4,08 %	2904	2,12 %	11,83 %	0,26	1,6 %
Altre attività scientifiche	51 592	8,58 %	8231	6,02 %	18,73 %	0,25	1,5 %
Istruzione	22 089	3,67 %	2652	1,94 %	12,01 %	0,19	1,2 %
Agricoltura., silvicoltura e pesca	43 957	7,31 %	1841	1,35 %	4 %	0,15	0,9 %
Altre branche	2234	0,37 %	675	0,5 %	30,21 %	0,11	0,7 %
Totale	601 392	100 %	136 737	100 %	22,74 %	16,92	100 %

Fonti: UST (2021c), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica strutturale delle imprese (STATENT). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS.

*In questa branca si annoverano: attività legali et contabilità, attività degli studi di architettura et d'ingegneria, pubblicità et ricerche di mercato etc..

Tabella 19: Imprese con credito COVID-19 ricevuto per Cantone di sede

Cantone	Numero di imprese in tutta la Svizzera nel 2019	Quota di imprese sul totale delle imprese in Svizzera nel 2019 (in %)	Numero di imprese con credito COVID-19	Quota di imprese con credito COVID-19 sul totale delle imprese con credito COVID-19 (in %)	Quota di imprese con credito COVID-19 nel Cantone (in %)	Volume di crediti (in mio. CHF)	Quota del volume di crediti sul volume di crediti totale concesso (in %)
ZH	105 242	18,6 %	23 185	16,95 %	22,03 %	2880	17,02 %
VD	51 199	9,1 %	15 446	11,3 %	30,17 %	1809	10,69 %
BE	59 850	10,5 %	12 104	8,85 %	20,22 %	1572	9,29 %
TI	34 813	6,1 %	12 447	9,1 %	35,75 %	1369	8,09 %
GE	37 490	6,6 %	10 831	7,92 %	28,89 %	1367	8,08 %
AG	37 010	6,5 %	7888	5,77 %	21,31 %	950	5,61 %
SG	30 124	5,3 %	6493	4,75 %	21,55 %	803	4,75 %
LU	24 839	4,4 %	5377	3,93 %	21,65 %	738	4,36 %
VS	23 962	4,2 %	6396	4,68 %	26,69 %	704	4,16 %
ZG	17 344	3,1 %	4186	3,06 %	24,14 %	648	3,83 %
FR	17 127	3 %	4739	3,47 %	27,67 %	575	3,4 %
BS	14 891	2,6 %	3324	2,43 %	22,32 %	486	2,88 %
BL	16 664	3 %	3575	2,61 %	21,45 %	437	2,58 %
TG	16 436	2,9 %	3397	2,48 %	20,67 %	430	2,54 %
GR	15 470	2,7 %	3197	2,34 %	20,67 %	389	2,3 %
SO	14 635	2,6 %	3320	2,43 %	22,69 %	388	2,29 %
SZ	13 313	2,3 %	3012	2,2 %	22,62 %	370	2,19 %
NE	11 291	2 %	2718	1,99 %	24,07 %	322	1,9 %
JU	4608	0,8 %	1236	0,9 %	26,82 %	157	0,93 %
SH	5172	0,9 %	1064	0,78 %	20,57 %	125	0,74 %
AR	4029	0,7 %	719	0,53 %	17,85 %	87	0,51 %
NW	3323	0,6 %	636	0,47 %	19,14 %	82	0,48 %
GL	2577	0,5 %	447	0,33 %	17,35 %	75	0,44 %
OW	2765	0,5 %	505	0,37 %	18,26 %	74	0,44 %
UR	1836	0,3 %	307	0,22 %	16,72 %	60	0,35 %
AI	1244	0,2 %	188	0,14 %	15,11 %	24	0,15 %
Totale	567 254	100 %	136 737	100 %	24,1 %	16 921	100 %

Fonti: UST (2022d), UST (2022f), JANUS, rappresentazione propria

Osservazione: statistica della demografia delle imprese (UDEMO). I dati delle imprese si basano sui registri delle casse di compensazione AVS. Non sono considerate le unità del settore primario, le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni private senza scopo di lucro.

9.4 Tabelle sui casi di abuso

Tabella 20: Categorie di abusi (stato: metà giugno 2023)

Categorie di abusi (tutte conformemente all'OFis_COVID-19)	In fase di accertamento	Abuso non confermato	Correzione senza denuncia	Senza denuncia – Accertamento abbandonato*	Denuncia penale – casi aperti	Denuncia penale – casi chiusi	Totale	Quota complessiva (in %)
Utilizzo del credito in generale e investimenti di sostituzione (art. 6 cpv. 1 e 2)	3279	281	381	42	1406	466	5855	40 %
Cifra d'affari dichiarata (art. 7 cpv. 1)	731	1049	1536	9	285	112	3722	26 %
Utilizzo del credito per dividendi, rifinanziamenti ecc. (art. 6 cpv. 3)	300	319	2158	0	60	19	2856	20 %
Altro	453	80	137	3	305	122	1100	8 %
Molteplici richieste (art. 3 cpv. 1)	36	101	225	1	77	43	483	3,27 %
Data di costituzione (art. 3 cpv. 1 lett. a)	21	129	177	1	19	10	357	2 %
Procedura di fallimento, concordataria o di liquidazione in corso (art. 3 cpv. 1 lett. b)	19	13	23	0	24	19	98	0,7 %
Sostegno in virtù di altre disposizioni previste dal diritto d'urgenza (art. 3 cpv. 1 lett. d)	2	0	2	0	1	0	5	0,03 %
Totale	4841	1972	4639	56	2177	791	14 476	100%
Quota complessiva (in %)	33 %	14 %	32 %	0 %	15 %	6 %	100 %	

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

Osservazione: *casi in cui non è stata sporta denuncia penale e il mutuatario o i suoi organi e tutte le persone coinvolte nella direzione o nella liquidazione del mutuatario, per quanto perseguibili, sono deceduti o scomparsi. Se una persona scomparsa ricompare, il caso può essere riaperto.

Tabella 21: Casi conclusi con denuncia in base alla categoria di abuso (stato: metà giugno 2023)

Categorie di abusi (tutte conformemente all'OFis-COVID-19)	Nessun procedimento penale – Non luogo a procedere	Procedimento penale concluso				Totale	Quota complessiva (in %)
		Risarcimento	Non colpevoli	Colpevoli	Abbandono del procedimento penale*		
Utilizzo del credito in generale e investimenti di sostituzione (art. 6 cpv. 1 e 2)	25	87	90	262	2	466	59 %
Altro	5	38	35	44	0	122	15,5 %
Cifra d'affari dichiarata (art. 7 cpv. 1)	8	20	27	57	0	112	14 %
Molteplici richieste (art. 3 cpv. 1)	1	9	2	30	1	43	5,5 %
Procedura di fallimento, concordataria o di liquidazione in corso (art. 3 cpv. 1 lett. b)	2	2	5	10	0	19	2,5 %
Utilizzo del credito per dividendi, rifinanziamenti ecc. (art. 6 cpv. 3)	2	4	6	7	0	19	2,5 %
Data di costituzione (art. 3 cpv. 1 lett. a)	1	0	3	6	0	10	1 %
Sostegno in virtù di altre disposizioni previste dal diritto d'urgenza (art. 3 cpv. 1 lett. d)	0	0	0	0	0	0	0 %
Totale	44	160	168	416	3	791	100 %
Quota complessiva (in %)	6 %	20 %	21 %	53 %	0 %	100 %	

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

Osservazione: *Casi in cui è stato abbandonato il procedimento penale poiché il mutuatario o i suoi organi e tutte le persone coinvolte nella direzione o nella liquidazione del mutuatario, per quanto perseguibili, sono deceduti o scomparsi. Se una persona scomparsa ricompare, il caso può essere riaperto.

Tabella 22: Panoramica dei (potenziali) casi di abuso di natura penale per Cantone (stato: metà giugno 2023)

	Numero di imprese con credito COVID-19	Numero di denunce penali presentate	Numero di verdetti di colpevolezza	Numero di risarcimenti	Numero totale di denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti	Percentuale di accuse penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti rispetto a tutte le denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti (in %)	Percentuale di denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti alle imprese con crediti Covid-19 per cantone (in %)
AR	719	21	6	1	28	1,02 %	3,89 %
BS	3324	92	26	0	118	4,29 %	3,55 %
AG	7888	214	20	6	240	8,72 %	3,04 %
ZG	4186	102	10	2	114	4,14 %	2,72 %
NW	636	13	2	2	17	0,62 %	2,67 %
ZH	23 185	464	105	25	594	21,58 %	2,56 %
BL	3575	85	1	4	90	3,27 %	2,52 %
SO	3320	52	19	9	80	2,91 %	2,41 %
SG	6493	100	40	5	145	5,27 %	2,23 %
LU	5377	92	24	4	120	4,36 %	2,23 %
SZ	3012	48	11	4	63	2,29 %	2,09 %
VD	15 446	269	40	4	313	11,37 %	2,03 %
GE	10 831	142	32	45	219	7,95 %	2,02 %
UR	307	6	0	0	6	0,22 %	1,95 %
FR	4739	81	8	3	92	3,34 %	1,94 %
GL	447	7	0	1	8	0,29 %	1,79 %
AI	188	2	1	0	3	0,11 %	1,6 %
BE	12 104	152	25	14	191	6,94 %	1,58 %
TG	3397	41	10	0	51	1,85 %	1,5 %
OW	505	5	0	2	7	0,25 %	1,39 %
GR	3197	23	10	1	34	1,24 %	1,06 %
TI	12 447	98	0	25	123	4,47 %	0,99 %
VS	6396	39	19	3	61	2,22 %	0,95 %
SH	1064	9	0	0	9	0,3 %	0,85 %
NE	2718	15	6	0	21	0,76 %	0,77 %
JU	1236	5	1	0	6	0,22 %	0,49 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a, giugno)

Tabelle 23: Panoramica dei (potenziali) casi di abuso di natura penale per branca economica (stato: metà giugno 2023)

Branca economica	Numero di imprese con credito COVID-19	Numero di denunce penali presentate	Numero di verdetti di colpevolezza	Numero di risarcimenti	Numero totale di denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti	Percentuale di denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti rispetto a tutte le accuse penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti (in %)	Percentuale di denunce penali presentate, verdetti di colpevolezza e risarcimenti alle imprese con crediti Covid-19 per settore (in %)
Costruzione di edifici	3363	240	28	13	281	10,21 %	8,36 %
Lavori di costruzione specializzati	13 008	535	89	17	641	23,28 %	4,39 %
Attività di servizi per edifici e paesaggio	3071	85	23	4	112	4,07 %	3,65 %
Trasporto terrestre et trasporto mediante condotte	4201	94	17	6	117	4,25 %	2,79 %
Attività di sedi centrali; consulenze gestionale	4464	82	15	9	106	3,85 %	2,37 %
Attività di servizi di ristorazione	14 585	223	54	17	294	10,68 %	2,02 %
Commercio all'ingrosso, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	8465	117	14	16	147	5,34 %	1,74 %
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	6589	84	14	6	104	3,78 %	1,58 %
Commercio al dettaglio, escluso quello di autoveicoli e di motocicli	11 898	127	29	9	165	5,99 %	1,39 %
Altre branche	59 814	545	116	59	720	26,15 %	1,2 %
Altre attività di servizi personali	7279	45	17	4	66	2,4 %	0,91 %
Total	136 737	2177	416	160	2753	100 %	2,01 %

Fonte: covid19.easygov.swiss (2023a. giugno)

9.5 Tabella di confronto tra il programma svizzero di crediti COVID-19 e i programmi di crediti garantiti realizzati nei Paesi limitrofi

Tabella 24: Confronto tra Paesi delle caratteristiche dei crediti garantiti

	Svizzera	Germania	Austria	Francia	Italia
Durata Credito	Principio: 8 anni Eccezione: 10 anni se l'ammortamento ha conseguenze molto pesanti	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 6 anni <i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> 10 anni	<i>aws:</i> 5 anni <i>OeKB:</i> 6 anni	6 anni (credito «junior» 7 anni)	<i>Fondo centrale di garanzia:</i> <30 000 euro: 15 anni <5 mio. euro: 8 anni SACE: 8 anni (max 30 giugno 2030)
Tasso di garanzia	<i>Credito COVID-19 <500 000 CHF:</i> 100 % <i>Credito-COVID-19 Plus:</i> 85 %	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 90 % PMI 80 % grandi imprese <i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> 100 %	<i>aws:</i> <500 000 EUR: 100 % <1,5 mio. euro: 80 % <27,7 mio. EUR: 90 % <i>OeKB:</i> 90 %	<i>Impresa con cifra d'affari <1,5 mia. EUR e <5000 dipendenti in Francia:</i> 90 % <i>Impresa con cifra d'affari 1,5–5 mia. EUR:</i> 80 % <i>Altre imprese:</i> 70 %	<i>Fondo centrale di garanzia:</i> <5 mio. EUR: 90 % se la cifra d'affari <3,2 mio. EUR 100 % se in combinazione con garanzia terza (per crediti < 800 000 euro) SACE: 90 % se la cifra d'affari <1,5 mia. EUR e <5000 dipendenti in Italia (per crediti <375 mio. EUR) 80 % se la cifra d'affari >1,5 mia. EUR o > 5000 dipendenti in Italia (per crediti pari o >375 mio. EUR) 70 % se la cifra d'affari >5 mia. EUR)
Tasso di interesse	<i>Credito COVID-19 <500 000 CHF:</i> 0 % ²⁷⁷ <i>Credito COVID-19 Plus:</i> 0,5 % ²⁷⁸ parte garantita, 15 % non garantito secondo il contratto di credito	<i>KfW-Sonderprogramm:</i> 3 % <i>KfW-Schnellkredit:</i> secondo il mercato. Fissato alla data dell'impegno e fisso per la durata del credito	<i>aws:</i> <500 000 EUR: 0 % per 2 anni; Euribor a 3 mesi +0,75 % per gli anni successivi <1,5 mio euro: tasso variabile <27,7 mio. euro: 0,25 % il 1° anno; 0,5 % il 2°-3° anno; 1 % dal 4° anno <i>OeKB:</i> 1 % + spese pari allo 0,5 % il 1° anno, 1 % il 2°-3° anno e 2 % dal 4° anno	Rimborso 2022–2023: 1–1,5 % Rimborso 2024–2026: 2–2,5 %	<i>Fondo centrale di garanzia:</i> convenuto tra le parti SACE: per le PMI (prestito <6 anni): 1° anno 0,25 %; 2°–3° anno 0,5 %; 4°–6° anno: 1 % per le PMI (prestito 6–8 anni): 1° anno 0,75 %; 2°-3° anno: 1 %; 4°-6° anno: 1,5 %; 7°-8° anno: 2,5 % per le non PMI (prestito <6 anni): 1° anno 0,5 %; 2°-3° anno 1 %; 4°–6° anno 2,5 % per le non PMI (prestito 6–8 anni): 1° anno 1 %; 2°-3° anno 1,5 %; 4°–6° anno: 2,5 %; 7°-8° anno: 3,5 %
Credito/Importo massimo	<i>Credito COVID-19 <500 000 CHF:</i> 500 000 CHF <i>Credito COVID-19 Plus:</i> 19,5 mio. CHF (senza considerare i primi 500 000 CHF)	<i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> dimensioni del gruppo di imprese: 850 000 EUR <10 dipendenti; 1,5 mio. EUR con 10–50 dipendenti; 2,3 mio. EUR se >50 dipendenti	<i>aws:</i> 27,7 mio. EUR <i>OeKB:</i> 120 mio. EUR	Nessun importo massimo	<i>Fondo centrale di garanzia:</i> 5 mio. EUR SACE: nessun importo massimo

²⁷⁷ Attualmente i tassi si collocano sull'1,5 per cento per un credito garantito COVID-19. Secondo l'art. 4 cpv. 2 LFIS-Covid-19, il Consiglio federale, su proposta del DFF, ha la competenza di adeguare i tassi d'interesse agli sviluppi del mercato ogni anno.

²⁷⁸ Attualmente i tassi si collocano sul 2 per cento per un credito garantito COVID-19 Plus. Secondo l'art. 4 cpv. 2 LFIS-Covid-19, il Consiglio federale, su proposta del DFF, ha la competenza di adeguare i tassi d'interesse agli sviluppi del mercato ogni anno.

Base di calcolo	<i>Credito COVID-19</i> <500 000 CHF: <10 % della cifra d'affari del 2019 o, in caso di un'impresa neocostituita, massa salariale netta di un esercizio moltiplicata per tre, ma almeno 100 000 CHF	<i>KfW-Schnellkredit 2020:</i> <25 % della cifra d'affari del 2019 per gruppo di imprese	<i>aws:</i> <doppio della massa salariale del 2019 o <25 % della cifra d'affari globale del 2019 <i>OeKB:</i> <25 % della cifra d'affari del 2019 o il doppio della massa salariale del 2019 o importo aumentato se il fabbisogno di liquidità è giustificato per i prossimi 18 mesi	<tre mesi della cifra d'affari del 2019 o due anni di massa salariale per le imprese innovative o create dopo il 1° gennaio 2019	<i>Fondo centrale di garanzia:</i> <25 % della cifra d'affari del 2019 o il doppio della massa salariale del 2019 (ma <5 milioni di EUR) <i>SACE:</i> 25 % della cifra d'affari del gruppo in Italia nel 2019 o il doppio del costo annuo del personale del gruppo in Italia nel 2019
Percentuale del volume di credito rispetto al PIL (2020)	2,4 %	1,86 %	1,56 %	6,46 %	17,8 %
Percentuale delle imprese del Paese che beneficiano di un credito (2020)	23 %	4,05 %	4,33 %	17,24 %	62,08 %

Fonte: SECO, rappresentazione propria