



Rapporto del Consiglio federale

Il sistema di fideiussioni per le PMI

Rapporto concernente l'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese

Berna, 20.11.2013

Indice

1	Riassunto	4
2	Situazione iniziale.....	6
2.1	Cenni storici fino al 2007.....	7
2.2	Il sistema di fideiussioni dalla revisione del 2007	9
2.2.1	Sistema di fideiussioni per le PMI	9
2.2.2	Basi legali.....	13
2.2.3	Gestione e vigilanza da parte della Confederazione.....	13
2.2.4	Organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato.....	14
2.3	Ruolo dei Cantoni nel sistema di fideiussioni per le PMI	16
3	Aspetti internazionali e confronto internazionale.....	17
3.1	Strumenti di garanzia paragonabili in altri Paesi.....	17
3.2	Rapporti con gli impegni internazionali della Svizzera.....	19
3.3	Rapporti con il diritto europeo	20
3.4	Conclusioni	21
3.4.1	Conclusioni degli autori della valutazione	21
3.4.2	Parere del Consiglio federale	22
4	Analisi della posizione sul mercato.....	22
4.1	Descrizione del mercato	22
4.2	Dimensioni del mercato	23
4.3	Conclusioni	25
4.3.1	Conclusioni degli autori della valutazione	25
4.3.2	Parere del Consiglio federale	26
5	Analisi dell'efficacia.....	27
5.1	Struttura della clientela	27
5.2	Esempi pratici	30
5.3	Economicità del sistema di fideiussioni per le PMI	32
5.3.1	Efficacia diretta e indiretta	32
5.3.2	Ripercussioni finanziarie per la Confederazione.....	33
5.3.3	Analisi del premio di rischio	35
5.4	Conclusioni	35
5.4.1	Conclusioni degli autori della valutazione	35
5.4.2	Parere del Consiglio federale	36
6	Esecuzione.....	37
6.1	Adempimento delle prestazioni convenute da parte delle cooperative di fideiussione.....	37
6.2	Efficienza ed efficacia dell'adempimento dei compiti.....	38
6.2.1	Adeguatezza delle prestazioni fornite	38
6.2.2	Utilizzo efficace dei fondi federali e consapevolezza dei rischi	38
6.3	Vigilanza da parte della SECO sulla fornitura delle prestazioni	39
6.4	Conclusioni	39
6.4.1	Conclusioni degli autori della valutazione	39

6.4.2	Parere del Consiglio federale	43
7	Conclusione ed esame degli eventuali adeguamenti	44
7.1	Conclusioni generali	44
7.2	Esame di un aumento del limite delle fideiussioni	45
7.3	Precisazioni da apportare all'ordinanza	46
8	Allegato	47
8.1	Bibliografia	47
8.2	Abbreviazioni	50

Elenco delle figure

Figura 1:	Sistema di fideiussioni per le PMI	11
Figura 2:	Evoluzione del volume delle fideiussioni e delle nuove fideiussioni dopo la riorganizzazione (luglio 2007)	12
Figura 3:	Territori coperti dalle organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato	15
Figura 4:	Importo medio di una fideiussione in rapporto al portafoglio totale in migliaia EUR, 31.12.2011.....	19
Figura 5:	Frequenza dei volumi di fideiussione accordati (2010-2012; senza SAFFA)	25
Figura 6:	Ripartizione regionale dei dossier in %	28
Figura 7:	Ripartizione per settori in %	29
Figura 8:	Perdite nette e tasso di perdite netto.....	34

Elenco delle tabelle

Tabella 1:	Quota del volume di fideiussioni rispetto al PIL, 2011	18
Tabella 2:	Imprese e persone occupate secondo le dimensioni dell'impresa, 2008.....	23
Tabella 3:	Volume di crediti delle banche a imprese secondo le dimensioni delle imprese e i tipi di credito (fine 2012; in mio. CHF)	24
Tabella 4:	Ripartizione delle fideiussioni secondo le dimensioni delle imprese.....	28
Tabella 5:	Ripartizione delle fideiussioni secondo l'importo accordato	29
Tabella 6:	Aiuti finanziari della Confederazione, in migliaia CHF, 2008-2012	34

1 Riassunto

La grande maggioranza delle imprese svizzere sono PMI che, fornendo due terzi dei posti di lavoro, sono alla base del nostro benessere economico. Con la sua politica a favore delle PMI, la Confederazione si prefigge di creare condizioni quadro ottimali¹. Gli obiettivi principali sono i seguenti:

- sgravi amministrativi
- sviluppo dell'e-government
- agevolazione del finanziamento delle imprese
- miglioramento dell'accesso al mercato
- promozione della ricerca, della formazione e dell'innovazione.

Il sistema di fidejussioni per le PMI intende agevolare l'accesso delle PMI al credito bancario e quindi il loro finanziamento. Data la sua posizione sul mercato, questo strumento di promozione delle PMI si inserisce anche nel contesto della politica a favore delle aree rurali e della politica regionale.

Nel 2007 questo sistema ha subito una revisione radicale. Cinque anni dopo, la SECO ha commissionato un'analisi esterna dell'efficacia che è servita come base per un resoconto globale. Il presente rapporto fornisce una panoramica del sistema di fidejussioni dalla sua riorganizzazione del 2007; ne presenta l'efficacia, lo situa nel confronto internazionale e ne analizza la posizione sul mercato come pure l'esecuzione. Le valutazioni sono state realizzate, tra l'altro, come base per eventuali modifiche di legge.

Aspetti internazionali e confronto

Quasi tutti i Paesi dell'OCSE dispongono di strumenti di fidejussione analoghi, anche se con caratteristiche diverse. Oltre a ciò, in molti Paesi non membri esistono strumenti che prevedono la garanzia dei crediti mediante fidejussioni dello Stato. Questi strumenti sono stati impiegati in modo particolarmente intenso a partire dal 2008 per reagire alle difficoltà finanziarie che hanno colpito alcuni Paesi durante la crisi finanziaria ed economica.

In Svizzera il limite delle fidejussioni (500 000 CHF) è di appena la metà rispetto a quello della media dei Paesi di riferimento² (1 mio. EUR). D'altra parte, l'importo medio di una fidejussione in Svizzera (127 437 CHF o 104 030 EUR)³ è in certi casi nettamente superiore a quello di altri Paesi.

Analisi della posizione sul mercato

Da quando è stato riorganizzato, nel 2007, il sistema di fidejussioni per le PMI si è sviluppato positivamente, si è affermato e poggia oggi su solide basi. Le organizzazioni di fidejussione godono perlopiù di una buona reputazione presso le banche e le PMI. In generale lavorano in modo efficiente e attento alle esigenze della clientela. Gli autori della valutazione non riscontrano una necessità impellente di adeguare il prodotto. Questo strumento ha però ancora potenziale di mercato e potrebbe essere ulteriormente sviluppato se si riuscisse ad accrescere la notorietà.

¹ DEFR (2013)

² Sono stati considerati come Paesi di riferimento Austria, Francia, Germania, Italia, Portogallo e Spagna.

³ Tasso di cambio agosto 2013: 1 EUR = 1,225 CHF

Analisi dell'efficacia

Il sistema di fideiussioni sostiene efficacemente le PMI consentendo loro di ottenere mutui che altrimenti le banche non sarebbero disposte ad accordare. In questo modo assicura la costituzione di imprese e la regolamentazione delle successioni o consente alle PMI di ingrandirsi. Questo sistema è innanzitutto uno strumento di promozione delle PMI, con un forte radicamento nelle aree rurali. Alla fine del 2011 le imprese sostenute mediante fideiussioni offrivano complessivamente 22 179 posti di lavoro e formavano 1 774 apprendisti. Il sistema di fideiussioni per le PMI contribuisce quindi anche alla formazione professionale. Il tasso di fallimenti delle imprese che beneficiano di fideiussioni si situa appena al di sopra di quello di tutte le PMI di dimensioni corrispondenti.

Tramite l'imposta sul reddito, i collaboratori occupati nelle imprese che beneficiano di fideiussioni versano alla Confederazione circa 13 milioni CHF. Secondo gli autori della valutazione, la Confederazione percepisce inoltre dalle imprese sostenute circa 13 milioni CHF all'anno di imposta sugli utili. Il valore aggiunto generato da queste imprese si aggira attorno agli 1,7 miliardi CHF. Il fatto che esse acquistino fattori di produzione nazionali induce inoltre un valore aggiunto supplementare.

Gli effetti inerziali di questo strumento sono complessivamente esigui. In genere le PMI vi ricorrono soltanto se altrimenti non otterrebbero i finanziamenti richiesti. D'altro canto, gli effetti di delocalizzazione potrebbero essere piuttosto importanti. A lungo termine, a livello svizzero, i posti di lavoro corrispondenti esisterebbero anche in assenza delle imprese beneficiarie, ma non necessariamente nelle piccole imprese e certamente non nelle regioni in questione.

Più del 10 % delle fideiussioni accordate dal 2007 raggiungono l'attuale limite legale di 500 000 CHF.

Esecuzione

La valutazione dell'esecuzione del sistema di fideiussioni per le PMI ha evidenziato molti aspetti positivi, ma allo stesso tempo ha posto l'accento sui punti deboli e sul potenziale di miglioramento. Gli obiettivi quantitativi fissati dalla Confederazione al momento del lancio del nuovo sistema, nel 2007, sono stati raggiunti e la fiducia nel sistema di fideiussioni si è rafforzata.

Su 29 raccomandazioni degli autori della valutazione, 20 sono state finora interamente o parzialmente attuate. Molte di esse sono state integrate nelle nuove convenzioni sugli aiuti finanziari 2012-2015. Tra le altre cose, è stato introdotto un sistema di controlling, reporting e monitoring.

Conclusioni ed esame di adeguamenti

Nel complesso, gli autori della valutazione stilano un bilancio positivo dell'efficacia del sistema di fideiussioni per le PMI. Dal canto suo, anche il Consiglio federale constata che il sistema si è sviluppato positivamente e che si fonda su solide basi.

Nel quadro della valutazione, il Consiglio federale ha anche fatto esaminare a fondo la questione di un possibile aumento dell'attuale limite delle fideiussioni di 500 000 CHF. Le varie valutazioni non hanno potuto dimostrare in modo univoco la necessità di un aumento del limite. Diversi studi della SECO nonché il gruppo di lavoro «Mercato dei crediti alle PMI» formato dalla Confederazione e da alcune associazioni economiche giungono alla conclusione che in generale il mercato dei crediti alle PMI funziona bene. In tali circostanze conviene astenersi da un'estensione degli interventi statali. Anche se dal 1999 il limite è rimasto invariato, tenendo conto del rincaro, l'adeguamento di tale limite sarebbe contenuto (550 000 CHF).

Dal canto loro, alcune organizzazioni di fideiussione avevano fatto notare che una garanzia di ricapitalizzazione da parte della Confederazione e un aumento del contributo alle spese

d'amministrazione sarebbero stati una condizione indispensabile per un aumento del limite delle fideiussioni. Ciò equivarrebbe tuttavia a un importante potenziamento del sistema attuale, per il quale il Consiglio federale, considerata la citata situazione del mercato dei crediti alle PMI, non vede attualmente né la ragione né la necessità. Per i suddetti motivi, il Consiglio federale respinge l'idea di un aumento del limite.

Indipendentemente dalla questione del limite delle fideiussioni, l'ordinanza richiede alcune modifiche tecniche per consentire una serie di precisazioni e adeguamenti alla realtà attuale. Con il presente rapporto il Consiglio federale incarica quindi il DEFR di elaborare una corrispondente modifica dell'ordinanza.

2 Situazione iniziale

Il sistema di fideiussioni per le PMI intende agevolare l'accesso delle PMI al credito bancario. Le basi legali del nuovo sistema di fideiussioni sono costituite dalla legge federale del 6 ottobre 2006⁴ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese nonché dall'ordinanza sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese⁵. L'ordinanza è precisata dai relativi commenti del 28 febbraio 2007.

Secondo l'articolo 11 della legge summenzionata, il Consiglio federale riferisce periodicamente all'Assemblea federale sull'adeguatezza, l'efficacia e l'economicità della stessa legge. Gli obiettivi di questo primo rapporto dettagliato - redatto basandosi su valutazioni esterne - sono quindi di fornire un resoconto sul sistema di fideiussioni riorganizzato, di illustrarne gli effetti, di stabilire un confronto internazionale e di presentare un'analisi dell'esecuzione⁶. La presentazione del resoconto ordinario avviene come di consueto nell'ambito del messaggio concernente la promozione della piazza economica⁷.

Non sono oggetto del presente rapporto la legge del 25 giugno 1976⁸ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali, le fideiussioni che possono essere accordate in virtù della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) come sostegno agli assicurati che intraprendono un'attività lucrativa indipendente⁹, nonché le fideiussioni della Confederazione accordate nell'ambito della legge federale sulla riduzione delle emissioni di CO₂¹⁰ (cosiddetto fondo di tecnologia). Il rapporto non prende in considerazione neppure le offerte della Società svizzera di credito alberghiero (SCA) secondo la legge federale sul promovimento del settore alberghiero¹¹.

Il presente rapporto non si occupa inoltre del mercato dei crediti alle PMI, bensì dello strumento «sistema di fideiussioni per le PMI» quale prodotto di nicchia.

⁴ RS 951.25

⁵ RS 951.251

⁶ Il rapporto si fonda su cinque studi esterni che hanno analizzato gli effetti [B,S,S. (2013)], la posizione sul mercato [HSG-KMU (2013)], l'esecuzione [Ernst & Young (2010), Ernst & Young (2011)] e il sistema di fideiussioni svizzero nel confronto internazionale [PwC (2013)].

⁷ Consiglio federale (2011)

⁸ RS 901.2

⁹ RS 837.0, art. 71

¹⁰ RS 641.71

¹¹ RS 935.12

2.1 Cenni storici fino al 2007

Il sistema di fideiussioni per le PMI è uno strumento di lunga tradizione, che si fondava originariamente su un decreto federale del 1949¹². Fin dalla metà degli anni '30 del secolo scorso, tuttavia, il Consiglio federale è stato autorizzato a sostenere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri nell'ambito delle misure volte a combattere la crisi e a creare posti di lavoro¹³. Con il decreto federale del 22 giugno 1949 inteso a promuovere le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri è stata istituita una solida base legale che ha conferito alla Confederazione la facoltà di assumere dal 50 al 60 % delle eventuali perdite subite dalle cooperative di fideiussione per fideiussioni fino a un importo di 150 000 CHF.

In seguito sono stati introdotti altri strumenti, che però non sono considerati nel presente rapporto:

1. La legge federale del 25 giugno 1976¹⁴ sulla concessione di fideiussioni e di contributi sui costi di interesse nelle regioni montane e nelle altre aree rurali prevede un aumento della partecipazione della Confederazione alle perdite (90 %) per fideiussioni accordate nelle regioni montane. Al momento dell'introduzione della legge, anche il limite massimo delle fideiussioni della Confederazione (500 000 CHF) era più elevato di quello fissato nel decreto federale.
2. Per aiutare gli assicurati che intendono intraprendere un'attività lucrativa indipendente, la legge federale del 25 giugno 1982¹⁵ sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) e la relativa ordinanza del 31 agosto 1983¹⁶ prevedono la possibilità di richiedere a una cooperativa di fideiussione delle arti e mestieri una garanzia fino a un importo massimo di 90 indennità giornaliere. In caso di perdite, l'assicurazione contro la disoccupazione (AD) assume il 20 % dell'importo del credito. In tal caso il diritto all'indennità giornaliera dell'assicurato viene ridotto dell'importo versato dal fondo di compensazione.

Dall'introduzione dello strumento, nel 1949, al 1987 la copertura massima delle perdite da parte della Confederazione è passata dai 6 000 CHF iniziali a 80 000 CHF. A partire dal 1976 è stato possibile accordare in più, ossia cumulativamente, una fideiussione di aiuto alle regioni di montagna di un importo pari a 500 000 CHF. Dal 1987, oltre alla copertura delle perdite da parte della Confederazione (150 000 CHF), le cooperative di fideiussione hanno avuto la possibilità di assicurare una copertura di 300 000 CHF presso la Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato (Centrale di fideiussione). A partire dallo stesso anno il limite delle fideiussioni possibile per le organizzazioni di fideiussione è quindi ammontato a 450 000 CHF, con l'opzione di accordare in più e cumulativamente una fideiussione di aiuto alle regioni di montagna di un importo pari a 500 000 CHF.

La crisi immobiliare dell'inizio degli anni '90 ha trascinato l'intero mercato svizzero dei crediti in una grave crisi, che ha coinvolto anche le cooperative di fideiussione delle arti e mestieri. In seguito alla svalutazione dei portafogli immobiliari e al deterioramento generale della situazione economica, tanto le cooperative di fideiussione quanto le banche hanno dovuto far fronte a importanti perdite.

Il massiccio aumento delle perdite della maggior parte delle cooperative di fideiussione ne ha reso necessario il risanamento da parte dei loro finanziatori. Rinunciando alle loro partecipazioni al capitale e a una parte delle garanzie di credito, le grandi banche da un lato hanno contribuito in misura decisiva al risanamento finanziario delle cooperative di fideiussione, ma nel contempo hanno annunciato il loro ritiro dal sistema di fideiussioni per le PMI.

¹² RU 1949 1657, RS 951.24

¹³ Virchaux (1983)

¹⁴ RS 901.2

¹⁵ RS 837.0, art. 71

¹⁶ RS 837.02

In seguito al ritiro delle grandi banche, la forte riduzione del volume delle fideiussioni (appena 200 mio. alla fine degli anni '90, contro circa 400 mio. CHF nel 1995) e un accrescimento generalizzato dell'avversione al rischio nella politica di concessione dei crediti hanno indotto a rimettere profondamente in discussione tutto il sistema. Nel 1995 è quindi stata effettuata, in collaborazione con l'ufficio di consulenza BHP, un'analisi strutturale¹⁷ che ha permesso di individuare le lacune del sistema e di elaborare un nuovo modello. Si trattava nello specifico di trovare un compromesso tra i criteri di efficienza (semplificazione del sistema, uniformazione delle procedure, trattamento più sistematico, miglioramento dei controlli, ecc.) e la struttura decentralizzata e federalistica del sistema. Dopo un laborioso processo, all'inizio del 1999 è nata la nuova organizzazione «Bürgschaft2000plus».

«Bürgschaft2000plus»¹⁸ era una rete istituita tra la Centrale di fideiussione e nove cooperative di fideiussione delle arti e mestieri giuridicamente indipendenti¹⁹ (la cooperativa di fideiussione di Ginevra non ne faceva parte). Se una fideiussione superava i 150 000 CHF, qualsiasi cooperativa poteva ottenere dalla Centrale di fideiussione un'ulteriore copertura delle perdite di 350 000 CHF. Il rischio di perdite della Confederazione restava invariato al 50 o 60 % dei primi 150 000 CHF. Le PMI potevano così usufruire di una fideiussione massima di 500 000 CHF²⁰. Vi era inoltre la possibilità di ottenere una fideiussione supplementare di 500 000 CHF a titolo di aiuto alle regioni di montagna. In questi casi le PMI potevano ottenere crediti garantiti da fideiussioni fino a 1 milione CHF.

Un'altra cooperativa di fideiussione operava indipendentemente dalla rete «Bürgschaft2000plus»: la SAFFA, un'organizzazione destinata alle donne. Dall'anno della sua fondazione, nel 1932, il numero delle fideiussioni accordate è continuamente regredito, passando dalle 50 iniziali a una sola nel 1997. In seguito a una professionalizzazione delle strutture, questo numero è nuovamente aumentato.

La ristrutturazione del sistema di fideiussioni per le PMI avvenuta tra il 1997 e il 1999 non è bastata a convincere le banche a rientrare nel sistema²¹ e ciò ha determinato una stagnazione del volume delle fideiussioni.

Di fronte a questa evoluzione, il 16 novembre 1999 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha presentato un postulato riguardante il rafforzamento del sistema di fideiussioni per le PMI²² nel quale invitava il Consiglio federale a sottoporre alle Camere un rapporto e una proposta di rafforzamento di questo sistema di fideiussioni. Si trattava in particolare di esaminare la possibilità di aumentare l'impegno della Confederazione in caso di perdite per fideiussioni, da un lato, e di accordare mutui di grado posteriore alle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri, dall'altro.

Un esperto esterno incaricato nel 2001 dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il dott. Rénatus Gallati, concludeva nel suo studio sul finanziamento delle PMI²³ che il nuovo sistema «Bürgschaft2000plus», benché presentasse ancora qualche lacuna strutturale (ripartizione territoriale eterogenea, prassi non uniforme nell'esame delle domande), era fondamentalmente idoneo e importante per il finanziamento delle PMI.

In risposta al postulato della CET-N, il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto il 2 luglio 2003²⁴ e un rapporto complementare il 31 marzo 2004²⁵, nei quali ha proposto diverse va-

¹⁷ Hanser, Kuster (1995)

¹⁸ Gruppo di accompagnamento «Bürgschaft 2000» (1996)

¹⁹ Cooperative di fideiussione regionali di Basilea, Svizzera orientale, Berna, Soletta, Friburgo, Lucerna, Vaud, Neuchâtel, Vallese

²⁰ 500 000 CHF nel 1999 corrispondono nel 2012 a 551 050 CHF depurati dall'inflazione.

²¹ DEFR (1999)

²² Postulato 99.3577

²³ Gallati (2001)

²⁴ Consiglio federale (2003)

rianti che spaziavano dal ritiro al rafforzamento e alla ricapitalizzazione del sistema. La CET-N ha quindi deciso, mediante un'iniziativa parlamentare²⁶, di proporre una nuova regolamentazione legale del sostegno delle cooperative di fideiussione delle arti e mestieri²⁷. Nell'ambito di un gruppo di lavoro, le cerchie interessate (banche, organizzazioni di fideiussione, associazioni economiche e SECO) hanno partecipato all'elaborazione di un progetto per un migliore finanziamento delle PMI²⁸. Questa iniziativa ha portato all'introduzione della legge federale del 6 ottobre 2006²⁹ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese. Il nuovo sistema è entrato in vigore nel mese di luglio 2007.

2.2 Il sistema di fideiussioni dalla revisione del 2007

2.2.1 Sistema di fideiussioni per le PMI

La legge federale³⁰ entrata in vigore nel luglio 2007 contiene gli adeguamenti e le novità seguenti:

- a) la partecipazione della Confederazione alle perdite per fideiussioni delle organizzazioni di fideiussione (50 o 60 %) è stata aumentata al 65 %.
- b) Il limite massimo di partecipazione della Confederazione alle perdite (150 000 CHF) è stato aumentato a 500 000 CHF. Dal punto di vista delle PMI richiedenti questo è rimasto sostanzialmente invariato. La possibilità del cumulo con una fideiussione a titolo di aiuto alle regioni di montagna è stata infatti esclusa, con una conseguente riduzione del limite massimo di 1 milione a 500 000 CHF nei casi in questione³¹.
- c) I contributi annui della Confederazione alle spese d'amministrazione delle organizzazioni di fideiussione (200 000 CHF) sono stati aumentati a un massimo di 3 milioni CHF all'anno.
- d) Il numero delle organizzazioni di fideiussione riconosciute è stato ridotto da 10 a 4: la Coopérative romande de cautionnement - petites et moyennes entreprises (Cautionnement romand), la Bürgschaftsgenossenschaft Mitte (BG Mitte), la Bürgschaftsgenossenschaft Ost (BG OST)³² e la Cooperativa di fideiussione delle donne svizzere (SAFFA).
- e) Per aiutare le cooperative a ricapitalizzarsi è stato stanziato un credito quadro di 10 milioni CHF. Di questo importo, 8 milioni sono stati utilizzati per mutui rimborsabili di grado posteriore; 7 milioni sono stati destinati alla BG Mitte (suddivisi in due mutui di grado posteriore di 3 e 4 mio. CHF) e 1 milione a Cautionnement romand.
- f) Per il periodo 2007-2010 è stato stanziato un credito quadro di 30 milioni CHF per finanziare le perdite per fideiussioni assunte dalla Confederazione.
- g) La legge limita il volume netto delle fideiussioni coperte dalla Confederazione a 600 milioni CHF³³, che corrispondono a un volume di fideiussioni lordo massimo di 923 milioni CHF. I fondi destinati alla copertura delle perdite sono iscritti ogni volta nel preventivo e nel piano finanziario.

²⁵ Consiglio federale (2004)

²⁶ Iniziativa parlamentare 05.449

²⁷ CET-N (2005), Consiglio federale (2006/1)

²⁸ Gruppo di lavoro della SECO (2004)

²⁹ RS 951.25

³⁰ DEFR (2007)

³¹ RS 951.251, art. 4 cpv. 2

³² Dal 2013 l'ex OBTG è diventata la BG Ost.

³³ RS 951.25, art. 8 cpv. 2

Queste modifiche hanno costretto le tre cooperative di fideiussione regionali a intraprendere degli adeguamenti organizzativi. Cautionnement romand, in particolare, si è trovata ad affrontare un compito difficile poiché fino al 2007 la Svizzera romanda contava cinque cooperative di fideiussione distinte (Friburgo, Vaud, Vallese, Neuchâtel, e Ginevra). Per poter raggiungere la riduzione richiesta del numero di organizzazioni romande è stata fondata una nuova cooperativa, Cautionnement romand, le cui sedi esterne (cosiddette antenne) presenti in ognuno dei cinque Cantoni sono perlopiù strutture nuove (incluso il personale). La maggior parte delle cooperative cantonali esistenti è stata sciolta (Friburgo, Neuchâtel, Ginevra) per essere sostituita da nuove antenne. Le vecchie cooperative dei Cantoni di Vaud e del Vallese hanno subito trasformazioni radicali per essere mantenute come sedi esterne.

Allo stesso tempo, la Centrale di fideiussione ha assunto un nuovo orientamento. Dalla metà del 2007 la Centrale di fideiussione offre alle organizzazioni regionali la possibilità di richiedere una partecipazione ai rischi (*splitting*) riassicurando a titolo facoltativo presso di essa la metà delle loro fideiussioni fino a un importo massimo di 500 000 CHF. Diversamente da quanto avveniva in precedenza, la Centrale di fideiussione non accorda più fideiussioni dirette, ma concepisce il suo mandato quale complemento dell'attività delle organizzazioni regionali. Dall'inizio del 2010 la Confederazione e la Centrale di fideiussione non intrattengono più relazioni commerciali né funzioni di vigilanza per quanto riguarda il sistema di fideiussioni per le PMI.

Le fideiussioni possono essere accordate per legge soltanto dalle quattro cooperative di fideiussione riconosciute dallo Stato (BG Ost, BG Mitte, Cautionnement romand e SAFFA, cfr. Figura 1). Le organizzazioni di fideiussione hanno inoltre sottoscritto con alcuni Cantoni dei contratti di prestazioni con i quali integrano e sostengono gli uffici cantonali per lo sviluppo economico in materia di finanziamento delle PMI. Alcuni Cantoni mettono anche a disposizione un fondo alimentato con mezzi cantonali che serve a sostenere progetti d'importanza cantonale o regionale³⁴.

Le organizzazioni di fideiussione fatturano ai beneficiari i costi d'esame delle domande e un premio di rischio annuo proporzionale all'importo garantito. Grazie alla fideiussione, il beneficiario può ricevere un credito bancario che altrimenti, molto probabilmente, non avrebbe ottenuto. Se il credito bancario non supera l'importo della fideiussione, la banca non ha praticamente alcun rischio di perdita. Resta da considerare il rischio di insolvibilità delle organizzazioni di fideiussione sulla loro quota del 35 %. Alla fine del 2012, tuttavia, i loro capitali propri superavano gli impegni assunti. Secondo Cautionnement romand il credito lordo garantito da fideiussione, ossia senza tener conto del premio di rischio, è generalmente del 2 % più conveniente rispetto ad un credito analogo non coperto da fideiussione³⁵.

Nel contesto attuale lo strumento del sistema di fideiussioni per le PMI non è giustificato da un fallimento del mercato dei crediti. Negli ultimi anni numerosi studi della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) hanno evidenziato che in generale il mercato dei crediti alle PMI in Svizzera funziona bene³⁶, come confermava anche il Consiglio federale in un rapporto alla CET-N del 2009³⁷. Sul mercato dei crediti alle PMI questo sistema è più che altro un prodotto di nicchia; il suo scopo principale, nel contesto attuale, è di essere uno strumento di promozione delle PMI.

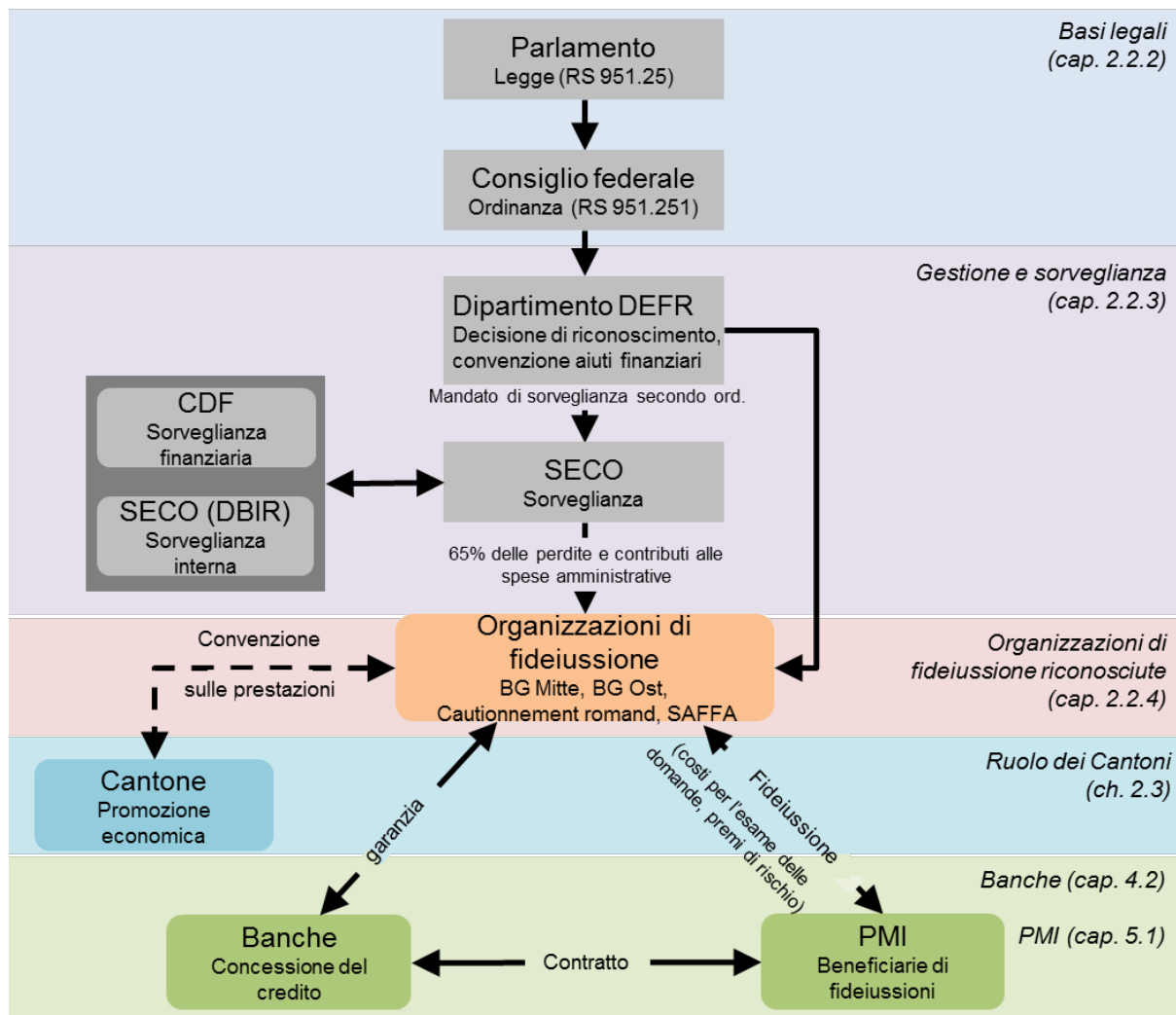
³⁴ Capitolo 2.3

³⁵ Cautionnement romand (2013)

³⁶ M.I.S. Trend (2009/A), M.I.S. Trend (2009/B), M.I.S. Trend (2010) e M.I.S. Trend (2013)

³⁷ Consiglio federale (2009)

Figura 1: Sistema di fideiussioni per le PMI



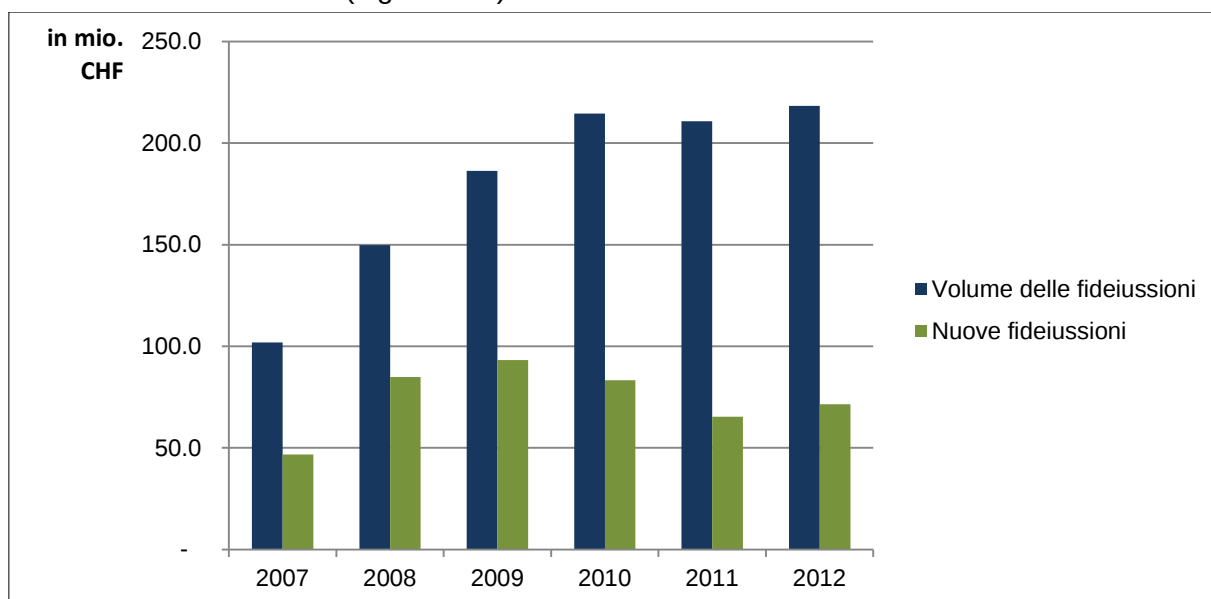
Fonte: SECO, rappresentazione propria³⁸

Da quando è stato riorganizzato, nel 2007, il sistema di fideiussioni per le PMI si è sviluppato molto positivamente³⁹. La fiducia in questo strumento si è rafforzata, soprattutto da parte delle banche. Nell'arco di cinque anni il volume delle fideiussioni è passato da 85 milioni CHF nel 2008 a 218 milioni nel 2012 (cfr. Figura 2). Nel 2012 sono state esaminate quasi 700 domande di fideiussione, di cui circa la metà è stata autorizzata. Attualmente più di 1 600 PMI beneficiano di fideiussioni. Nel quadro delle nuove convenzioni sugli aiuti finanziari stipulate nel 2011 per il periodo 2012-2015 è previsto un ulteriore incremento del volume delle fideiussioni fino a 270 milioni CHF entro fine 2015.

³⁸ La nozione di «garanzia» utilizzata nel grafico e nella pratica corrisponde alla «fideiussione» secondo l'art. 492 cpv. 1 CO (RS 220).

³⁹ SECO (2008) e SECO (2011)

Figura 2: Evoluzione del volume delle fideiussioni e delle nuove fideiussioni dopo la riorganizzazione (luglio 2007)



Fonte: SECO, rappresentazione propria

Cifre e fatti concernenti il sistema di fideiussioni per le PMI

Volume delle fideiussioni al 31 dicembre 2012	CHF	218,2 mio.
Nuove fideiussioni 2012	CHF	71,5 mio.
Numero delle fideiussioni in corso al 31 dicembre 2012		1 660
Domande 2012		693
Domande autorizzate 2012		366
Perdite nette ⁴⁰ 2012	CHF	5,6 mio.
Tasso di perdite netto ⁴¹ 2012		2,56 %
Quota di fideiussioni nelle aree rurali		38 %
Valore aggiunto delle imprese beneficiarie (fine 2011)	CHF	1,7 mia.
Numero medio di posti di lavoro creati per impresa dalla presentazione della domanda		4,47
Numero di apprendisti nelle imprese beneficiarie (fine 2011)		1 774
Premio di rischio		1,25 % (SAFFA 1 %)

⁴⁰ Le perdite nette sono le perdite per fideiussioni una volta dedotti i recuperi.

⁴¹ Rapporto tra le perdite nette e il volume delle fideiussioni al 31 dicembre.

2.2.2 Basi legali

Il sistema di fideiussioni per le PMI, frutto di un partenariato tra la Confederazione e le organizzazioni di fideiussione, intende agevolare l'accesso delle PMI al capitale di terzi allo scopo di creare posti di lavoro a lungo termine. Le organizzazioni di fideiussione assumono una fideiussione solidale secondo il Codice delle obbligazioni⁴² per i crediti bancari richiesti dalle imprese.

La competenza della Confederazione in materia di fideiussioni a favore delle PMI risulta dall'articolo 103 (Politica strutturale) della Costituzione federale⁴³. La legge federale⁴⁴ e l'ordinanza⁴⁵ sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese sono state poste in vigore a tutti gli effetti il 15 luglio 2007, sostituendo quindi il decreto federale del 22 giugno 1949⁴⁶.

2.2.3 Gestione e vigilanza da parte della Confederazione

Il Parlamento esercita l'alta vigilanza sull'amministrazione federale, sui tribunali federali e sugli altri enti incaricati di compiti federali (cfr. Figura 1)⁴⁷. In virtù della sua sovranità in materia di preventivo e della sua competenza in materia di approvazione dei conti dello Stato, il Parlamento dispone di facoltà dirette di verifica e d'influsso. Attraverso il suo mandato generale di alta vigilanza sul Consiglio federale, esercita anche un controllo sull'attuazione della politica governativa. Il Parlamento può esigere informazioni e incaricare il Consiglio federale di adottare provvedimenti⁴⁸.

Oggi la gestione del sistema di fideiussioni è assicurata dal DEFR, da un lato, attraverso le sue decisioni di riconoscimento, che fissano in grandi linee i requisiti imposti alle cooperative di fideiussione. Un riconoscimento da parte della Confederazione come cooperativa di fideiussione è una condizione indispensabile per poter ottenere un aiuto finanziario.

D'altro lato, il DEFR stipula con le quattro cooperative di fideiussione riconosciute delle convenzioni sugli aiuti finanziari conformemente all'articolo 10 dell'ordinanza. Queste convenzioni costituiscono lo strumento di gestione centrale del sistema attuale. Gli strumenti di cui dispone la Confederazione per la gestione strategica dell'attività delle cooperative sono gli obiettivi di promozione fissati a scadenze quadriennali e il sistema di gestione delle informazioni (MIS). Nelle convenzioni sugli aiuti finanziari sono fissati in particolare⁴⁹:

- a) il tipo, l'entità e l'indennizzo delle prestazioni che le organizzazioni devono fornire;
- b) obiettivi misurabili per l'evoluzione del volume delle fideiussioni, nuove fideiussioni e tasso di perdite;
- c) il metodo e le modalità di calcolo dei contributi alle spese d'amministrazione;
- d) le modalità relative ai rapporti periodici, ai controlli di qualità, alla stesura del preventivo e alla contabilità;
- e) la procedura in caso di controversie;
- f) le misure che le organizzazioni devono prendere secondo l'articolo 8 capoverso 2 della legge per limitare il volume delle fideiussioni.

⁴² RS 220, art. 496

⁴³ RS 101

⁴⁴ RS 951.25

⁴⁵ RS 951.251

⁴⁶ RS 951.24

⁴⁷ Art. 169 Cost.

⁴⁸ Consiglio federale (2006/2), RU 2011 5859

⁴⁹ RS 951.251, art. 10 cpv. 2

Il governo d'impresa delle organizzazioni di fideiussione si basa in linea di principio sul *Codice svizzero di buona pratica per il governo delle imprese*. Le convenzioni sugli aiuti finanziari stabiliscono che le organizzazioni di fideiussione devono applicare rigorosamente la separazione dei poteri al loro interno e che i membri dell'amministrazione devono essere ampiamente indipendenti dall'organizzazione, dai mutuantici e dai beneficiari della fideiussione. Di conseguenza, entro l'inizio del 2013 le organizzazioni di fideiussione hanno adottato regole di ricsuzione nei loro statuti o regolamenti interni.

L'organo incaricato della gestione operativa e dell'esecuzione è il settore Politica a favore delle PMI della Direzione della politica economica della SECO. Poiché le cooperative sono organizzazioni esterne dotate di una propria personalità giuridica alle quali la Confederazione non partecipa, ma versa sussidi, la SECO svolge diverse funzioni. Essa deve:

- garantire il controlling strategico (pianificazione annuale, svolgimento dei colloqui di controllo, ev. ridefinizione degli obiettivi strategici),
- concepire un monitoring e scambi di informazioni informali ma efficaci,
- individuare, seguire ed eventualmente attuare le necessarie misure di vigilanza,
- individuare tempestivamente le problematiche strategiche e se necessario presentare proposte.

Il settore Politica a favore delle PMI e le cooperative di fideiussione intrattengono scambi informali regolari ed efficaci. Per coprire le esigenze di informazione reciproche si tengono regolarmente colloqui concernenti il monitoring.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) «coadiuva il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'amministrazione federale»⁵⁰. Il CDF è «autorizzato, indipendentemente da eventuali obblighi di segreto, a chiedere informazioni complete e a esaminare atti»⁵¹. Inoltre, il servizio di revisione interna della SECO (DBIR) esercita l'alta vigilanza sugli organi di vigilanza della SECO. La vigilanza e l'esecuzione dell'aiuto finanziario del sistema di fideiussioni per le PMI sono state verificate da questo servizio l'ultima volta nel 2011.

La SECO e il Controllo federale delle finanze possono ordinare periodicamente valutazioni (controllo dei risultati) e/o audit (revisioni dei conti), sia a livello delle cooperative che del sistema nel suo insieme.

2.2.4 Organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato

Gli aiuti finanziari possono essere richiesti soltanto da organizzazioni riconosciute dalla Confederazione in virtù di una corrispondente decisione. Nei mesi di maggio e giugno 2007 sono state ufficialmente riconosciute quattro cooperative di fideiussione:

- BG Mitte, cooperativa di fideiussione per PMI
- BG Ost, cooperativa di fideiussione per PMI
- Coopérative romande de cautionnement - PME, Cautionnement romand
- SAFFA, Cooperativa di fideiussione delle donne svizzere

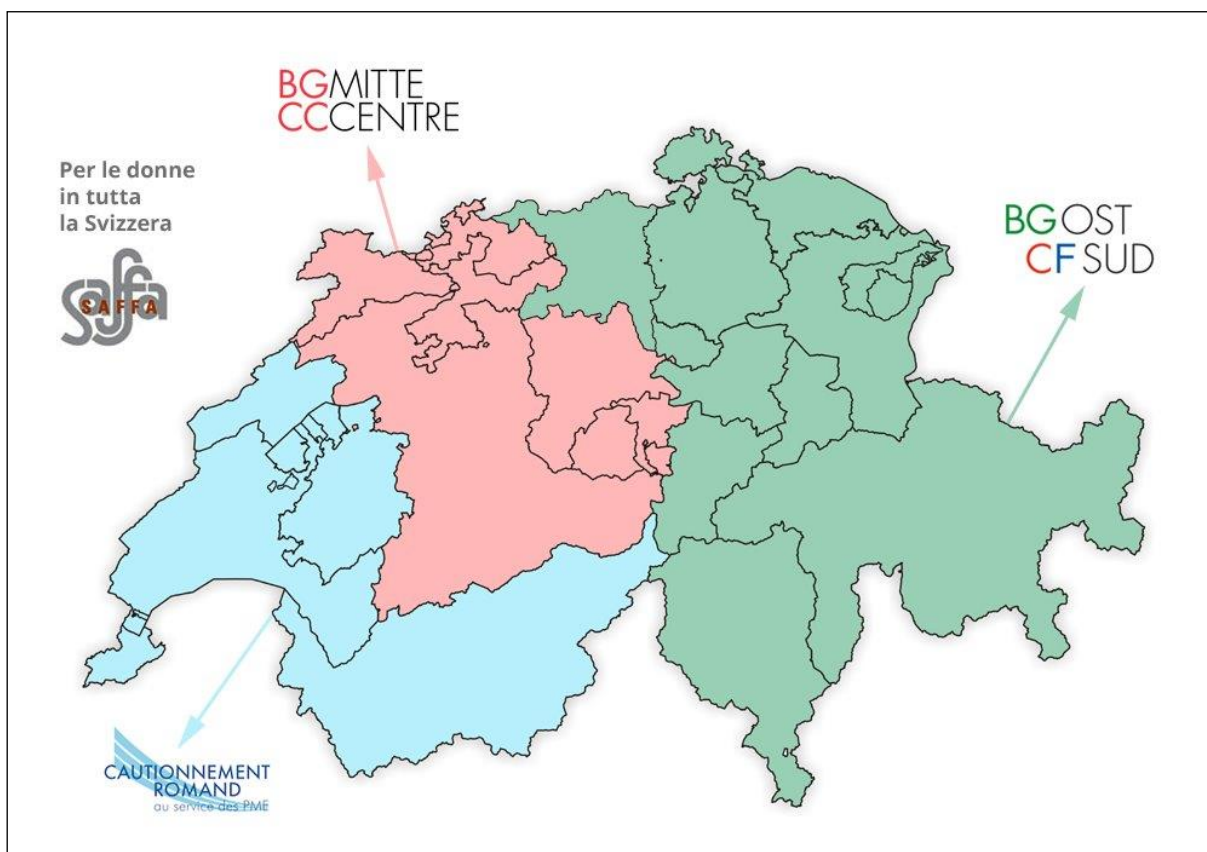
La BG Mitte, la BG Ost e Cautionnement romand sono organizzazioni regionali, ciascuna delle quali è competente per una determinata regione o per determinati Cantoni. La SAFFA è invece una cooperativa di fideiussione destinata esclusivamente alle donne e attiva su tutto il territorio nazionale.

I rapporti di proprietà variano da un'organizzazione all'altra e possono includere Cantoni, associazioni professionali, associazioni delle arti e mestieri, banche e privati.

⁵⁰ RS 614.0, art. 1

⁵¹ RS 614.0, art. 10

Figura 3: Territori coperti dalle organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato



Fonte: www.fideiussioni-pmi.ch

Qui di seguito sono riportate le principali cifre di riferimento delle organizzazioni:

a) BG Mitte

Anno di fondazione	2007
Indirizzo	Bahnhofstrasse 59 D, 3401 Burgdorf
Zona d'attività	BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW, LU
Volume delle fideiussioni in mio. CHF a fine 2012	44
Numero di dossier in corso a fine 2012	311
Numero di collaboratori (equivalenti a tempo pieno) a fine 2012	630 %
Premio di rischio	1,25 %
Tassa per l'esame delle domande	Secondo l'onere, da 500 a un massimo 4 000 CHF
Sedi esterne	Reinach, Kerns, Giura

b) BG Ost

Anno di fondazione	1933
Indirizzo	Rorschacher Strasse 150, 9006 San Gallo
Zona d'attività	AG, ZG, ZH, SH, TG, SG, AR, AI, SZ, GL, UR, GR, TI
Volume delle fideiussioni in mio. CHF a fine 2012	79
Numero di dossier in corso a fine 2012:	460
Numero di collaboratori (equivalenti a tempo pieno) a fine 2012	540 %
Premio di rischio	1,25 %
Tassa per l'esame delle domande	ca. 1 200 CHF
Sedi esterne	Aarau

c) Cautionnement romand

Anno di fondazione	2007
Indirizzo	Avenue Général Guisan 117, 1009 Pully
Zona d'attività	GE, FR, NE, VD, VS
Volume delle fideiussioni in mio. CHF a fine 2012	92
Numero di dossier in corso a fine 2012	801
Numero di collaboratori (equivalenti a tempo pieno) a fine 2012	Cautionnement romand 470%+ 1140 % sedi esterne
Premio di rischio	1,25 %
Tassa per l'esame delle domande	1,2 % del credito garantito, min. 500 CHF, max. 5 000 CHF
Sedi esterne	Friburgo, Pully, Sion, Fontaines, Plan-les-Quates

d) SAFFA

Anno di fondazione	1931
Indirizzo	Auf der Lyss 14, 4051 Basilea
Zona d'attività	Tutta la Svizzera
Volume delle fideiussioni in mio. CHF a fine 2012	3
Numero di dossier in corso a fine 2012	90
Numero di collaboratori (equivalenti a tempo pieno) a fine 2012	65 %
Premio di rischio	1 %
Tassa per l'esame delle domande	150 CHF per domande fino a 10 000 CHF 250 CHF per domande fino a 20 000 CHF 1 250 CHF per domande fino a 120 000 CHF
Sedi esterne	Nessuna sede esterna

2.3 Ruolo dei Cantoni nel sistema di fideiussioni per le PMI

Secondo la legge federale⁵² la Confederazione può accordare aiuti finanziari a organizzazioni di diritto privato che concedono fideiussioni. Ai fini della promozione, essa bada affinché gli aiuti finanziari siano versati sussidiariamente rispetto ad analoghe misure dei Cantoni e tali misure siano coordinate tra loro⁵³. La Confederazione assume quindi le spese sostenute dalle organizzazioni per la concessione di fideiussioni, ma soltanto nella misura in cui non siano coperte dai beneficiari e dai Cantoni e le altre possibilità di finanziamento siano insufficienti.

Le diverse modalità di collaborazione tra le cooperative di fideiussione e i Cantoni risultano principalmente dal sistema federalistico di attribuzione delle competenze in materia di promozione economica. Sebbene il sistema di fideiussioni per le PMI sia disciplinato a livello federale, in linea di principio i Cantoni sono liberi di adottare regolamentazioni o misure di promozione complementari nell'ambito delle loro competenze in materia di promozione economica.

Nella loro rispettiva zona d'attività, le quattro cooperative di fideiussione riconosciute dallo Stato collaborano con i Cantoni in misura e in maniera diverse. Ciascuna di esse ha stipulato con vari Cantoni contratti di prestazioni che prevedono il versamento di contributi finanziari da parte dei Cantoni. In cambio, i Cantoni hanno delegato alle cooperative di fideiussione determinati compiti (in particolare nel settore della promozione economica). Per tali motivi e allo scopo di preservare l'intero sistema di fideiussioni per le PMI in Svizzera, il rispetto del principio di sussidiarietà rappresenta una sfida, poiché appare poco realistico che tutti i Cantoni vi partecipino (cfr. cap. 6.4.2).

⁵² RS 951.25, art. 1 cpv. 2

⁵³ RS 951.25, art. 2 lett. 2

La BG Ost ha stipulato contratti di prestazioni (CP) con due dei 13 Cantoni compresi nella sua zona d'attività (San Gallo e Grigioni). Lo strumento delle fideiussioni supplementari (CP con il Cantone di San Gallo) è utilizzato solo in misura minima. Dal 1° gennaio 2010 la BG Ost dispone di una sede esterna ad Aarau. Nell'intento di garantire un sostegno concreto alle PMI argoviesi, il Cantone di Argovia, oltre ai costi d'esame delle domande, ha assunto per il primo anno anche il premio di fideiussione dell'1,25 % fino a un importo di 300 000 CHF e ha contribuito a finanziare i costi d'esercizio della sede di Aarau. Il contratto stipulato dalla BG Ost con il Cantone di Argovia copriva il periodo compreso tra il 1 luglio 2009 e il 31 dicembre 2011, ma per motivi finanziari non è stato rinnovato dal Cantone. Ciò nonostante, la BG Ost ha deciso di mantenere la sede esterna. Secondo l'articolo 11 della legge sulla promozione dello sviluppo economico nel Cantone dei Grigioni (LSE), il Cantone può sostenere con sussidi e mutui lo sviluppo di PMI. Dopo che l'Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni ha emesso una decisione preliminare positiva, la BG Ost è incaricata mediante una decisione del Dipartimento degli interni e dell'economia pubblica di procedere a un esame esterno del progetto e formulare una raccomandazione all'attenzione del Cantone. Per la BG Ost non ne risulta alcun rischio.

Nel frattempo la BG Mitte ha stipulato contratti di prestazioni di diverso contenuto con i sette Cantoni⁵⁴ compresi nella sua zona d'attività, ad eccezione di Lucerna. Da un lato, i Cantoni versano contributi per ridurre i costi d'esame delle domande delle PMI clienti. Dall'altro, i Cantoni di Berna e del Giura hanno delegato alla BG Mitte determinate prestazioni di servizi di promozione economica e le hanno stanziato fondi supplementari per garantire progetti di interesse cantonale, il cui volume è comunque minimo.

Cautionnement romand collabora con tutti i Cantoni⁵⁵ compresi nella sua zona d'attività. I Cantoni rappresentano una fonte di finanziamento essenziale in quanto detengono una quota importante del capitale, in taluni casi assumono un rischio (parziale) delle fideiussioni e a seconda del Cantone contribuiscono a finanziare una sede esterna (antenna). Allo stesso tempo, contrariamente a quanto avviene per le altre cooperative di fideiussione, tutti i Cantoni sono rappresentati in quanto membri presso l'organo decisionale di Cautionnement romand (15 persone) e possono quindi partecipare alle decisioni concernenti le domande di fideiussione.

La SAFFA ha stipulato contratti di prestazioni con i Cantoni di Basilea Città e Berna. Gran parte dei Cantoni versa inoltre contributi facoltativi alle spese d'amministrazione in funzione della quota di fideiussioni nei rispettivi territori. La SAFFA si propone di rafforzare la collaborazione con altri Cantoni e di stipulare altri contratti di prestazioni.

3 Aspetti internazionali e confronto internazionale

3.1 Strumenti di garanzia paragonabili in altri Paesi

Il sistema di fideiussioni svizzero è paragonabile a istituzioni analoghe di altri Paesi europei. Ogni Paese di riferimento ha la propria struttura (per regione, settore, ecc.), ma si riscontra una chiara tendenza a posizionarsi sul mercato e a migliorare l'efficienza concentrando le funzioni e le cooperazioni in seno agli organismi di finanziamento e di promozione. Uno studio comparativo ha esaminato i sistemi delle banche che concedono fideiussioni di Germania, Austria, Francia, Portogallo, Spagna e Italia e li ha paragonati a quello svizzero⁵⁶.

La maggioranza dei Paesi di riferimento presenta una regionalizzazione delle organizzazioni di fideiussione competenti, unita alla presenza di grandi istituti di promozione sovraregionale (KfW, AWS, Oséo, ecc.) che si fanno concorrenza o cooperano. Il grado di decentralizzazione del sistema di fideiussioni varia notevolmente da un Paese di riferimento all'altro; secondo

⁵⁴ Cantoni di Berna, Giura, Basilea Città, Basilea Campagna, Obvaldo e Nidvaldo

⁵⁵ Cantoni di Friburgo, Ginevra, Neuchâtel, Vaud e Vallese

⁵⁶ PwC (2013)

lo studio PwC il sistema italiano è il più decentralizzato. Il sistema svizzero, con le sue tre cooperative di fideiussione regionali e una sovraregionale, è relativamente decentralizzato.

In Europa si è affermato il sistema del trasferimento parziale del rischio allo Stato o all'UE sotto forma di fideiussioni al regresso. Nei Paesi di riferimento (Germania, Austria, Francia, Portogallo, Spagna e Italia) si applica senza restrizioni il diritto europeo in materia di aiuti pubblici⁵⁷.

Per il periodo 2006–2011, gli istituti di fideiussione di Italia e Francia contano i portafogli più importanti. Nel confronto internazionale e in cifre assolute, la Svizzera presenta il minor volume di fideiussioni e il numero più basso di fideiussioni accordate. Anche in termini relativi, le fideiussioni accordate altrove sono nettamente più importanti che in Svizzera. Mentre in Svizzera la quota del volume di fideiussioni rispetto al PIL è pari allo 0,04 %, in Portogallo e in Italia essa è nettamente superiore, aggirandosi attorno al 2 % (cfr. Tabella 1). In Asia le fideiussioni rivestono un ruolo ancora più importante. A Taiwan, ad esempio, la quota delle fideiussioni in corso rispetto al PIL ammonta al 3,6 %, in Corea al 6,7 % e in Giappone addirittura al 7,3%⁵⁸.

Tabella 1: Quota del volume di fideiussioni rispetto al PIL, 2011

<i>in milioni di Euro</i>	Volume totale	PIL	in % del PIL
<i>Svizzera</i>	173	476 054	0,04 %
Germania	5 911	2 592 600	0,23 %
Austria	384	300 712	0,13 %
Francia	13 828	1 996 583	0,69 %
Portogallo	3 240	171 040	1,89 %
Spagna	6 200	1 063 355	0,58 %
Italia	32 818	1 579 659	2,08 %

Fonti: PwC (2013) e SECO

Nel confronto internazionale il limite delle fideiussioni svizzero (500 000 CHF o 408 000 EUR) equivale ad appena la metà rispetto a quello della media dei Paesi di riferimento (1 mio. EUR). In Germania, ad esempio, possono essere garantiti crediti fino a un importo massimo di 1,25 milioni EUR e in Austria addirittura fino a 7,5 milioni EUR. Contrariamente alla Svizzera, dove le fideiussioni possono essere assunte fino al 100% del credito richiesto, nei Paesi di riferimento generalmente vige un limite dell'80%. Nonostante il limite più basso, l'importo medio delle fideiussioni accordate in Svizzera (104 030 EUR) è in parte nettamente superiore a quello di altri Paesi. La Germania è il solo Paese di riferimento nel quale è ancora più elevato (121°960 EUR, cfr. Figura 4). La Svizzera applica quindi un limite di fideiussione relativamente basso, ma lo sfrutta meglio rispetto alla media. Nei Paesi di riferimento non vengono però accordate fideiussioni fino al 100% del credito richiesto come invece avviene in Svizzera.

In Germania, Austria e Francia il mercato delle fideiussioni è dominato dai grandi istituti statali (KfW, AWS e Oséo), che praticano un approccio di promozione globale. Le organizzazioni di fideiussione si concentrano sulla concessione di fideiussioni cooperando perlopiù con altri istituti di promozione e/o banche. I prodotti delle banche di fideiussione entrano in concorrenza crescente con i mutui, in particolare quelli offerti dalle banche di riferimento delle PMI, che prevedono un'esenzione proporzionale dalla responsabilità.

In Germania la banca di fideiussione del Baden-Württemberg è quella con il volume di fideiussioni più elevato, dovuto al suo attivismo sul mercato. Questo *Land* confinante con la

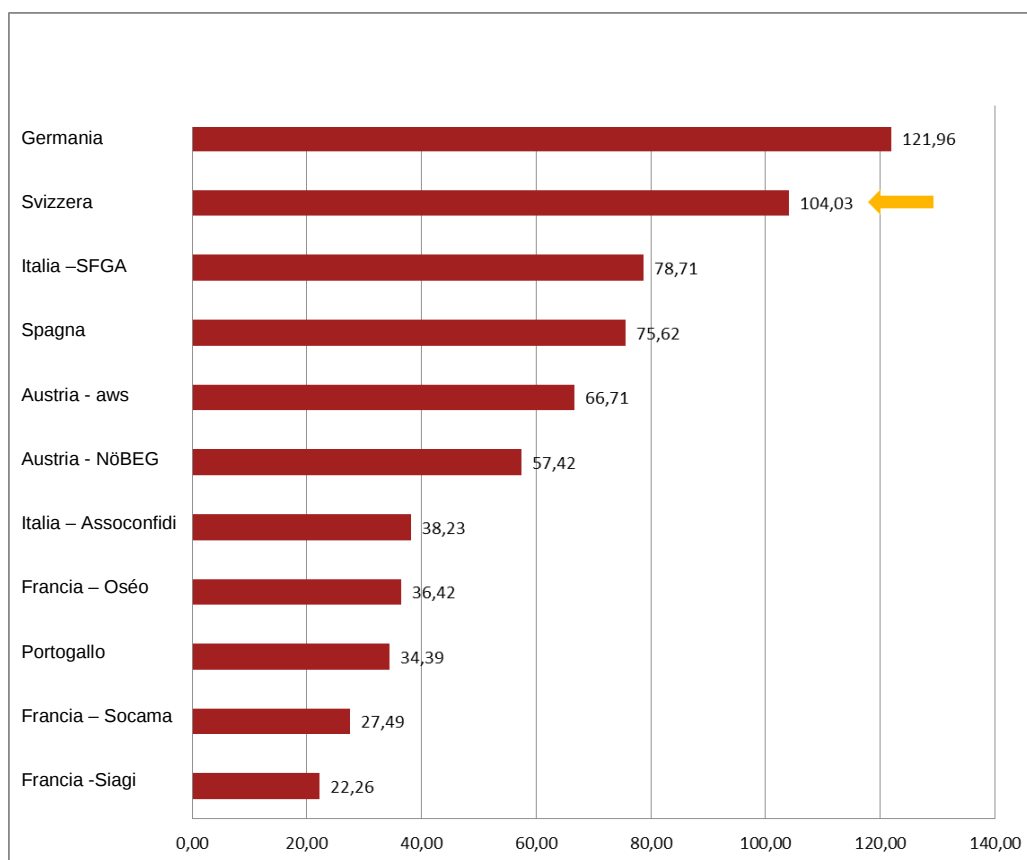
⁵⁷ In merito al diritto europeo in materia di aiuti pubblici si veda anche il capitolo 3.2.

⁵⁸ OCSE (2013/1)

Svizzera detiene infatti il 26 % (1 522 mio. EUR) del volume totale delle fideiussioni e garanzie delle banche di fideiussione tedesche.

Il ruolo delle garanzie di credito e delle fideiussioni è anche oggetto delle indagini condotte attualmente dall'OCSE⁵⁹. Queste hanno tra l'altro dimostrato che, in molti Paesi, i sistemi di garanzia dei crediti erano stati uno strumento importante per garantire il finanziamento delle PMI durante la crisi finanziaria ed economica 2008/2009⁶⁰. Negli ultimi anni molti Paesi hanno quindi potenziato o esteso i loro strumenti. Nei vari Paesi esiste una grande varietà di sistemi, che si distinguono per una serie di caratteristiche diverse (struttura della proprietà, mezzi disponibili, condizioni quadro giuridiche e normative, criteri di promozione, ecc.). Questa eterogeneità e la mancanza di dati standardizzati complicano i confronti internazionali.

Figura 4: Importo medio di una fideiussione in rapporto al portafoglio totale in migliaia EUR, 31.12.2011



Fonte: PwC (2013)

3.2 Rapporti con gli impegni internazionali della Svizzera

L'articolo 1.2 dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni e sulle misure compensative⁶¹ precisa che le sovvenzioni sono soggette alle disposizioni della Parte II (Sovvenzioni vietate), della Parte III (Sovvenzioni passibili di azione legale) o della Parte V (Misure compensative) soltanto ove si tratti di sovvenzioni specifiche conformemente alle disposizioni dell'articolo 2, che definisce la specificità. Le seguenti caratteristiche fanno sì che il sistema svizzero di fideiussioni per le PMI non rappresenti una sovvenzione specifica e non sia pertanto soggetto all'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative:

⁵⁹ OCSE (2013/1), OCSE (2013/2)

⁶⁰ AECM (2010)

⁶¹ RS 0.632.20. Allegato 1A.13

- Tutte le PMI possono beneficiare del sistema di fideiussioni per le PMI, che non è limitato a determinati settori.
- Il sistema non è circoscritto geograficamente ed è applicabile in tutta la Svizzera.
- Le PMI estere in Svizzera non sono discriminate.

Poiché il sistema di fideiussioni per le PMI non costituisce una sovvenzione specifica, esso non soggiace all'obbligo di notifica (art. 25); pur essendo menzionato nel rapporto della Segreteria dell'OMC⁶² non richiede una notifica.

Come evidenziato nel rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale del 15 novembre 2005, il sistema di fideiussioni per le PMI è compatibile con gli impegni della Svizzera nei confronti dell'Unione europea (UE), e in particolare con l'articolo 23 paragrafo 1 iii dell'Accordo del 22 luglio 1972⁶³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (Accordo di libero scambio del 1972). Secondo l'articolo 23 paragrafo 1 iii, è incompatibile con il buon funzionamento dell'Accordo ogni aiuto pubblico che falsi o minacci di falsare la concorrenza, favorendo talune imprese o talune produzioni. Con questa disposizione si intende impedire che la concessione di massicce sovvenzioni procuri alle imprese un vantaggio concorrenziale attraverso il quale potrebbero aumentare le loro esportazioni. Poiché gli aiuti finanziari derivanti da impegni fideiussori sono di modesta entità, la compatibilità con l'Accordo di libero scambio è garantita.

3.3 Rapporti con il diritto europeo

Conformemente all'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nell'UE sono in linea di principio vietati, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Conformemente all'articolo 108 TFUE gli Stati membri dell'UE devono in linea di principio informare la Commissione europea sull'introduzione di tali misure (obbligo di notifica). Il controllo degli aiuti statali è di competenza della Commissione europea.

Queste norme dell'UE non soltanto prevedono un particolare trattamento per le PMI, ma fissano anche una soglia per aiuti statali di scarsa entità, i cosiddetti *de minimis*. La Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE (oggi art. 107 e 108 TFUE) agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie⁶⁴ stabilisce i metodi di calcolo dell'equivalente-sovvenzione in denaro contante. Per le garanzie prestate dallo Stato, questa cifra risulta dal prodotto tra l'importo del credito garantito e il tasso annuo di perdite probabili, da cui vanno poi dedotti i recuperi e i premi di rischio versati dai beneficiari della garanzia. Gli equivalenti-sovvenzione annui⁶⁵ sono prima trasformati in contanti con l'applicazione di un tasso di riferimento e poi aggiunti all'equivalente-sovvenzione totale⁶⁶.

Riportato alla Svizzera e indipendentemente dagli impegni internazionali, ciò significa che, nell'ipotesi di un volume di fideiussioni di 218 milioni CHF (stato a fine 2012), l'equivalente-sovvenzione totale ammonta a quasi 17 milioni CHF. Se il volume delle fideiussioni raggiun-

⁶² OMC (2013)

⁶³ RS 0.632.401

⁶⁴ UE (2000)

⁶⁵ Equivalente-sovvenzione annuo anno x = portafoglio $\times$ partecipazione della Confederazione alle perdite $\times$ tasso di perdite netto – (portafoglio $\times$ premio di rischio)

Es. equivalente-sovvenzione annuo anno 0: 218 mio. CHF $\times$ 65 % $\times$ 4,25 % - (218 mio. CHF $\times$ 1,25 %) = 3,31 mio. CHF

⁶⁶ Equivalente-sovvenzione totale = somma degli equivalenti-sovvenzione annui – sconto su 10 anni.

Ipotesi ammesse:

Tasso di perdite annuo netto del 4,25 % (probabilità di fallimento annuo del 5 % del portafoglio, tasso di recuperi previsti dello 0,75 % del portafoglio), diminuzione lineare del portafoglio di fideiussioni su 10 anni, tasso di sconto del 3 %.

gesse i 923 milioni CHF, corrispondenti al limite legale della garanzia federale (600 mio. CHF), ne risulterebbe equivalente-sovvenzione totale di circa 70 milioni CHF.

In ogni caso, questi aiuti sono inferiori al limite vigente nell'UE per gli aiuti statali alle PMI. Per gli aiuti agli investimenti questi limiti («intensità lorda dell'aiuto») sono del 15 % per le piccole imprese e del 7,5 % per le medie imprese secondo l'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle PMI⁶⁷. L'intensità lorda dell'aiuto esprime il rapporto tra i costi d'investimento totali e l'equivalente-sovvenzione totale. Negli esempi di cui sopra, ammettendo che il rapporto tra il volume degli investimenti e quello delle fideiussioni sia di circa 3,5⁶⁸, l'intensità lorda media dell'aiuto equivarrebbe al 2,2 %⁶⁹ e sarebbe quindi nettamente inferiore ai limiti europei.

Secondo il nuovo regolamento *de minimis*⁷⁰ in vigore dal 2007, gli aiuti che non eccedono la soglia di 200 000 EUR su un periodo di tre anni non sottostanno all'articolo 107 paragrafo 1 TFUE e non sono pertanto soggetti agli obblighi di notifica e di sospensione dell'aiuto di cui all'articolo 108 paragrafo 3 TFUE. Per quanto concerne le norme in materia di fideiussioni è stato definito un limite specifico: se vengono accordati aiuti alle imprese, la parte del mutuo garantita da fideiussioni, per rientrare nel campo d'applicazione del regolamento *de minimis*, non può eccedere complessivamente 1,5 milioni EUR per impresa. Questo limite massimo è stato stabilito secondo un metodo di calcolo dell'importo dell'aiuto per i mutui a favore di imprese redditizie. Esso è stato fissato in base al fatto che, tenuto conto di un fattore del 13 % (tasso netto di insolvenza), che rappresenta lo scenario più sfavorevole per i regimi di fideiussione nell'UE, l'equivalente-sovvenzione lordo di una fideiussione dell'ammontare di 1,5 milioni EUR è considerato identico alla soglia *de minimis* (200 000 EUR)⁷¹.

Riassumendo, si constata che il sistema di fideiussioni svizzero è compatibile con il diritto europeo vigente in materia di aiuti statali. Inoltre, quasi tutti i Paesi membri dell'UE presentano aiuti statali simili. Anche un eventuale aumento del limite delle fideiussioni sembra essere in linea di principio compatibile con il diritto europeo, ma richiederebbe un'analisi più approfondita, soprattutto nell'ottica della costante evoluzione del diritto europeo in materia di aiuti pubblici.

3.4 Conclusioni

3.4.1 Conclusioni degli autori della valutazione

Basandosi sui risultati del confronto internazionale, gli autori della valutazione formulano le possibili raccomandazioni seguenti per l'ulteriore sviluppo del sistema di fideiussioni svizzero per le PMI⁷²:

(1) Aumento del limite delle fideiussioni

L'aumento del limite delle fideiussioni permetterebbe alle cooperative di fideiussione di essere meglio percepite come partner finanziari che dispongono di linee di credito rispettabili e di partecipare alla strutturazione di finanziamenti di media entità.

⁶⁷ UE (2001)

⁶⁸ HSG-KMU (2013)

⁶⁹ CHF 17 mio. / (218 mio. CHF x 3,5) = 2,2 % o 70 mio. CHF / (923 mio. CHF x 3,5) = 2,2 %

⁷⁰ UE (2006)

⁷¹ UE (2006), considerando n. 15. Il regolamento attuale scade alla fine del 2013. Il progetto di nuovo regolamento prevede una distinzione del limite massimo in funzione della scadenza. In futuro le fideiussioni dell'ammontare di 1,5 milioni EUR accordate per una durata massima di 5 anni e le fideiussioni dell'ammontare di 750 000 EUR accordate per una durata massima di 10 anni dovranno essere considerate identiche alla soglia *de minimis* di 200 000 EUR.

⁷² PwC (2013)

(2) *Cooperazione con le banche*

Per accrescere la notorietà e la popolarità del sistema di fideiussioni in Svizzera, occorrerebbe rafforzare la collaborazione tra le organizzazioni di fideiussione e gli istituti di credito. Combinando i rispettivi prodotti, anche senza estendere il portafoglio dei prodotti delle cooperative di fideiussione, si potrebbero strutturare piani di finanziamento globali. La cooperazione permetterebbe inoltre di ridurre le spese d'amministrazione di tutto il processo e quindi di rafforzare ulteriormente l'attrattiva dell'offerta di fideiussioni.

(3) *Semplificazione dei modelli tariffari*

Ai fini di una maggiore trasparenza, si dovrebbero semplificare ed eventualmente uniformare i modelli tariffari delle quattro cooperative di fideiussione.

3.4.2 Parere del Consiglio federale

In tutta Europa, e nel mondo intero, le garanzie di credito e i sistemi di fideiussione sono uno strumento politico apprezzato per agevolare l'accesso delle imprese al capitale. In molti Paesi la crisi finanziaria ed economica del 2008-2010 ha portato all'introduzione di nuovi sistemi di fideiussione o all'ampliamento di quelli esistenti.

Benché nel confronto internazionale il limite delle fideiussioni in Svizzera (500 000 CHF) sia inferiore alla media, soltanto in Germania l'importo medio di una fideiussione (127 437 CHF o 104 030 EUR) è superiore a quello svizzero. Questo importo medio è nettamente inferiore all'attuale limite delle fideiussioni.

Ciò nonostante, gli autori della valutazione raccomandano di aumentare il limite delle fideiussioni in modo da ampliare la gamma di prodotti e da allinearsi agli altri Paesi. Il Consiglio federale ha esaminato a fondo la questione e vi risponde nel capitolo 7.2.

Il Consiglio federale prende atto della raccomandazione degli autori della valutazione di rafforzare la collaborazione tra le cooperative di fideiussione e le banche per accrescere la notorietà e la popolarità del sistema di fideiussioni. L'attuazione di questa raccomandazione spetta principalmente alle organizzazioni di fideiussione. Le cooperative di fideiussione hanno già intrapreso i primi sforzi per rafforzare e coordinare il loro marketing⁷³.

Gli autori della valutazione raccomandano infine di semplificare il modello tariffario, raccomandazione che era già stata formulata nel rapporto di valutazione del 2010⁷⁴. Il parere del Consiglio federale al riguardo è presentato nel capitolo 6.4.2.

4 Analisi della posizione sul mercato

Uno studio esterno ha raccolto e analizzato informazioni relative alla struttura del sistema di fideiussioni per le PMI in Svizzera e alla sua posizione attuale sul mercato, emanando raccomandazioni fondate per la sua concezione futura⁷⁵.

4.1 Descrizione del mercato

L'accesso al capitale di terzi è un motore essenziale dello sviluppo delle imprese e quindi, a un livello aggregato, dell'intera economia. Le PMI sono proprio le imprese che non possiedono la dimensione critica per procurarsi autonomamente fondi di terzi sul mercato dei capitali. Di conseguenza, per finanziarsi dipendono essenzialmente dal credito bancario.

⁷³ La Confederazione pubblica tra l'altro sul portale PMI (www.pmi.admin.ch) le offerte delle organizzazioni di fideiussione.

⁷⁴ Ernst & Young (2010)

⁷⁵ KMU-HSG (2013)

Nella prassi bancaria le garanzie sono un fattore d'importanza cruciale per la valutazione della solvibilità delle imprese clienti. Una fideiussione è una garanzia supplementare che funge da cuscinetto qualora il credito diventi insolubile e debba eventualmente essere liquidato. D'altra parte, le garanzie servono anche a ridurre le asimmetrie d'informazione tra la banca e il beneficiario del credito.

Nell'ambito del credito alle imprese, l'importanza delle garanzie per la concessione di un credito non è tuttavia sempre necessariamente la stessa per tutti i beneficiari dei crediti, ma può variare in funzione delle caratteristiche dell'impresa. Contrariamente a imprese affermate, le piccole o giovani imprese (*start-up*) faticano per molti aspetti a soddisfare le esigenze di informazione delle banche (qualità dei resoconti finanziari, esperienza dei dirigenti, assenza di confronti settoriali per le *start-up*, ecc.). Di conseguenza, le garanzie assumono un maggior peso nel processo di concessione dei crediti a questo tipo di imprese⁷⁶.

I programmi di fideiussione sostenuti dallo Stato mirano a ridurre le inefficienze del mercato nella concessione di crediti a piccole e giovani imprese, e quindi a facilitare loro l'ottenimento di crediti o a consentire loro di aumentare eventualmente l'importo del mutuo. Generalmente ne risulta una ripartizione del rischio tra banca, impresa e Stato. La garanzia supplementare di un credito o, in generale, di una parte di esso, consente alle PMI di accedere a un finanziamento che altrimenti non avrebbero ottenuto, pur disponendo di una certa solvibilità. Le fideiussioni possono quindi rappresentare uno strumento efficace per attenuare eventuali inefficienze del mercato nel finanziamento delle PMI.

In Svizzera esistono poche altre istituzioni, come ad esempio il fondo di fideiussione del Cantone di Svitto, che propongono offerte simili.

4.2 Dimensioni del mercato

La legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese mira espressamente ad agevolare il credito alle PMI. Secondo la definizione corrente si intendono con ciò le imprese che occupano meno di 250 collaboratori. La Svizzera conta complessivamente circa 313 000 imprese, di cui il 99,6 % può essere classificato come PMI (cfr. Tabella 2).

Tabella 2: Imprese e persone occupate secondo le dimensioni dell'impresa, 2008

	Imprese		Collaboratori	
	Numero	%	Numero	%
PMI (fino a 249 collaboratori)	311 707	99,6	2 327 802	66,6
Microimprese (fino a 9)	272 346	87,1	869 206	24,9
Piccole imprese (10-49)	33 183	10,6	760 780	21,8
Medie imprese (50-249)	6 178	2,0	697 816	20,0
Grandi imprese (250 e più)	1 154	0,4	1 166 269	33,4
Totale	312'861	100	3 494 071	100

Fonte: Censimento delle imprese 2008, Ufficio federale di statistica

I problemi di ottenimento di crediti riguardano soprattutto le microimprese e le piccole imprese con meno di 50 collaboratori⁷⁷. Anche dalle interviste con i responsabili delle banche è emerso che nella maggior parte dei casi sono queste imprese a chiedere una fideiussione. Un'analisi della banca dati della SECO indica che dal 2007 soltanto l'1,6 % di tutte le fideiussioni è stato accordato a imprese con 50 o più collaboratori. Appare quindi opportuno non considerare più, quale mercato rilevante, la concessione di crediti a imprese con un numero di collaboratori compreso tra 50 e 249, ma soltanto la concessione di crediti a microimprese e piccole imprese.

⁷⁶ Consiglio federale (2012)

⁷⁷ KMU-HSG (2013)

Le dimensioni del mercato dei crediti interessato dalle fideiussioni alle PMI e la relativa quota di mercato possono soltanto essere stimate. Si può in linea di principio presupporre che le fideiussioni siano praticate nei due settori dei crediti ipotecari e dei crediti coperti nei confronti della clientela. Tenuto conto del gruppo di destinatari di imprese che occupano meno di 50 collaboratori, le dimensioni del mercato dei crediti alle PMI possono essere stimate a circa 160 miliardi CHF (cfr. Tabella 3)⁷⁸.

Tabella 3: Volume di crediti delle banche a imprese secondo le dimensioni delle imprese e i tipi di credito (fine 2012; in mio. CHF)

Crediti a imprese...	Crediti ipotecari		Crediti nei confronti della clientela				Totale	
	in cifre assolute	%	coperto	%	non coperto	%		%
...fino a 9 coll.	145 997	73,9 %	18 365	9,3 %	33 292	16,8 %	197 654	100 %
...da 10 a 49 coll.	29 272	66,5 %	7 608	17,3 %	7 122	16,2 %	44 002	100 %
...da 50 a 249 coll.	15 696	43,6 %	9 006	25,0 %	11 322	31,4 %	36 024	100 %
...250 e più coll.	7 717	26,4 %	9 196	31,4 %	12 349	42,2 %	29 262	100 %
Totale	198 682	64,7 %	44 175	14,4 %	64 085	20,9 %	306 942	100 %

Fonte: Banca nazionale svizzera (BNS), statistica sul volume dei crediti

In confronto, alla fine del 2012 il portafoglio totale delle fideiussioni delle quattro grandi cooperative di fideiussione svizzere ammontava a 218 milioni CHF. Le fideiussioni sono spesso utilizzate per progetti di investimento in cui soltanto una parte dei crediti è garantita da una fideiussione. I rapporti annuali delle organizzazioni di fideiussione e la banca dati della SECO permettono di calcolare un rapporto di 3,5 tra il volume degli investimenti e quello delle fideiussioni. Una parte del volume degli investimenti è però finanziata da fondi propri dell'impresa. Secondo l'indagine effettuata nel quadro della valutazione questa quota è superiore al 50 %. In definitiva, ne risulta un rapporto di 1,55 tra il volume dei crediti e quello delle fideiussioni⁷⁹. Il volume dei crediti accordati con fideiussioni si aggira quindi attorno ai 338 milioni CHF (1,55 x CHF 218 mio.), che corrispondono allo 0,21 % del segmento di mercato rilevante di 160 000 milioni. Appare quindi evidente che le fideiussioni hanno soltanto una portata limitata e che rappresentano un prodotto di nicchia che interessa solo una minima parte dei crediti accordati nel segmento delle PMI.

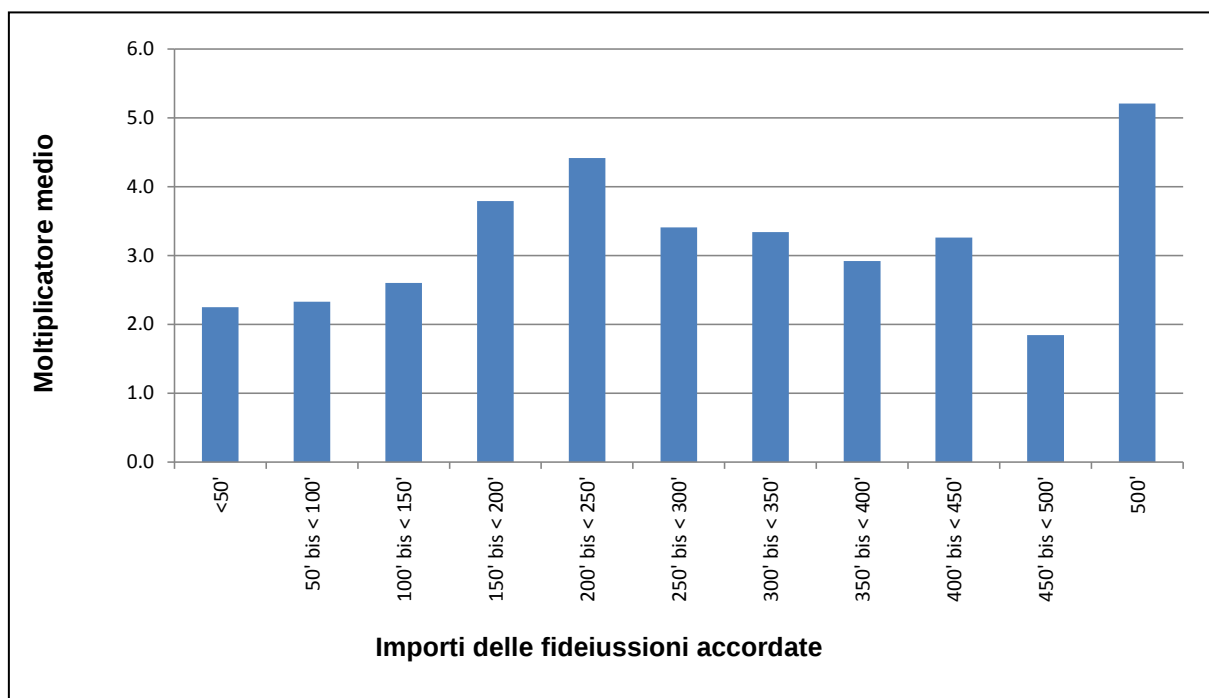
Colpisce il fatto che il rapporto tra il volume degli investimenti e quello delle fideiussioni raggiunga il suo picco nel caso delle fideiussioni della fascia massima (cfr. Figura 5). La combinazione di questo risultato con il precedente indica che le fideiussioni massime sono spesso richieste per progetti di investimento relativamente importanti e superiori a 500 000 CHF⁸⁰.

⁷⁸ Il segmento dei crediti accordati alle microimprese (fino a 9 collaboratori) copre anche i crediti accordati a istituti di trust, fondazioni ed enti simili. Gli autori della valutazione stimano che occorra dedurre circa un quarto per considerare soltanto i crediti effettivamente accordati alle microimprese. Ne risulta quindi il calcolo seguente: $(145\,997 + 18\,365) \times 0,75 + 29\,272 + 7\,608 = 160\,151$.

⁷⁹ B,S,S. (2013)

⁸⁰ KMU-HSG (2013)

Figura 5: Frequenza dei volumi di fideiussione accordati (2010-2012; senza SAFFA)



Fonte: B,S,S. (2013), dati SECO

Una stima basata sul numero di imprese interessate fissa quote di mercato comprese tra l'1 e il 4 % per le PMI con un fabbisogno di capitale di terzi, tra il 4 e il 16 % per le *start-up* con un maggior fabbisogno di capitale e tra il 2 e l'8 % per le cessioni di imprese.

Anche potenziale di mercato delle fideiussioni può essere soltanto stimato sulla base di ipotesi. Secondo le stime dell'HSG di San Gallo, esso equivale a circa il quadruplo del volume attuale, ossia a circa 800-900 milioni CHF. La copertura federale delle perdite di 600 milioni CHF (art. 8 cpv. 2 della legge sulle fideiussioni) corrisponde quindi al potenziale di mercato stimato.

4.3 Conclusioni

4.3.1 Conclusioni degli autori della valutazione

Gli autori della valutazione non riscontrano nel complesso una necessità impellente di adeguare i prodotti⁸¹. Benché una parte dei beneficiari delle fideiussioni consideri le tasse per l'esame delle domande e i premi di fideiussione troppo elevati, non vi sono motivi per ritenere che ciò possa dissuadere potenziali clienti da seri progetti di investimento. Tuttavia, considerato che talvolta le tasse per l'esame delle domande hanno un effetto dissuasivo, la loro riduzione o eliminazione potrebbe comportare un aumento moderato del volume delle fideiussioni. Per le PMI con un accesso limitato al credito, il problema risiede piuttosto nel fatto che esse non conoscono il sistema di fideiussioni.

Per stabilire se sia necessario aumentare o meno il limite di 500 000 CHF occorre valutare in particolare se attualmente vi siano PMI redditizie e con un potenziale di sviluppo che non dispongono di un accesso – o di un accesso sufficiente - al credito bancario. Le analisi degli autori della valutazione, pur senza entrare nel merito di eventuali differenze regionali, indicano che esiste una certa domanda di fideiussioni superiori a 500 000 CHF. Non è però possibile affermare che si tratti di imprese che altrimenti non otterrebbero i finanziamenti richiesti. In definitiva e da un punto di vista scientifico non è possibile stabilire con certezza se si debba o meno aumentare il limite delle fideiussioni. Esistono indizi sia a favore sia contro un tale

⁸¹ KMU-HSG (2013)

aumento. Gli argomenti a favore di un aumento del limite sono principalmente la domanda esistente di fideiussioni superiori a 500 000 CHF, la solidità del sistema attuale e un sostegno più efficace in caso di regolamentazioni delle successioni. D'altra parte, il fatto che non si riscontri un fallimento sistematico del mercato dei crediti alle PMI pende piuttosto contro un adeguamento del limite.

In base alle loro analisi, gli autori della valutazione formulano le raccomandazioni seguenti:

- (1) *Ampio mantenimento dell'attuale struttura del sistema di fideiussioni per le PMI*
Questo sistema di fideiussioni è stato dotato nel 2007 di una nuova base legale e si è sviluppato positivamente. Le organizzazioni di fideiussione godono in generale di una buona reputazione presso le banche e le PMI. L'attuale sistema di fideiussioni per le PMI si è affermato e dovrebbe essere consolidato. Gli autori della valutazione raccomandano un cambiamento soltanto per i punti seguenti.
- (2) *Intensificazione della comunicazione alle banche e alle PMI per quanto riguarda la disponibilità e i vantaggi del sistema di fideiussioni per le PMI*
Nonostante i grandi sforzi compiuti dalle organizzazioni di fideiussione, alcune banche presentano ancora lacune d'informazione o riserve nei confronti del sistema di fideiussioni per le PMI. I vantaggi di un finanziamento con fideiussioni e l'ottima solvibilità delle cooperative responsabili dovrebbero essere messi ancora più in risalto. In effetti, soltanto un quarto circa delle PMI svizzere conosce questo sistema di fideiussioni⁸². Per esserne informata, la maggior parte di esse dipende quindi dalla propria banca o dal proprio istituto fiduciario. Oltre alle banche, si dovrebbero informare sulla possibilità di richiedere una fideiussione anche le PMI e gli istituti fiduciari. Occorre inoltre rivolgersi in modo mirato alle associazioni attive nel settore.
- (3) *Mantenimento di tasse per l'esame delle domande e del premio di fideiussione*
Gli autori della valutazione sono in linea di principio favorevoli al mantenimento di tasse per l'esame delle domande e del premio di fideiussione, anche se sarebbe opportuno prendere in esame una semplificazione delle loro strutture.
- (4) *Decisione politica sull'ammontare del limite delle fideiussioni*
Da un punto di vista scientifico gli autori della valutazione esterni non possono stabilire con certezza se si debba o meno aumentare il limite delle fideiussioni. Esistono indizi sia a favore sia contro un tale aumento. In definitiva, la decisione spetta al mondo politico. Le analisi mostrano che esiste una certa domanda di fideiussioni più elevate. Non è però possibile stabilire con certezza se oggi queste imprese abbiano un accesso limitato al credito.

4.3.2 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale conviene con gli autori della valutazione che il sistema di fideiussioni per le PMI si è sviluppato positivamente dalla sua riorganizzazione del 2007 e che poggia oggi su solide basi. È quanto ha constatato anche la SECO nel quadro della stipulazione delle nuove convenzioni sugli aiuti finanziari 2012-2015⁸³. L'attuale struttura si è dimostrata adeguata e deve quindi essere mantenuta. Il Consiglio federale condivide anche l'opinione degli autori della valutazione secondo cui lo strumento racchiude ancora un potenziale di sviluppo. Le organizzazioni di fideiussione hanno già avviato le misure necessarie per accrescerne la notorietà.

Il Consiglio federale approva l'idea di esaminare la possibilità di una semplificazione e di un'uniformazione della struttura delle tasse per l'esame delle domande e dei premi di fideiussione. Questa raccomandazione è già stata formulata nel rapporto di valutazione del

⁸² M.I.S. Trend (2013)

⁸³ SECO (2011)

2010⁸⁴. Nell'ambito della revisione del 2007 le cooperative di fideiussione regionali hanno convenuto di applicare un premio di rischio annuo dell'1,25 % dell'importo garantito, affinché i beneficiari delle fideiussioni potessero ottenere i mezzi necessari a condizioni sostenibili⁸⁵. La SAFFA, che opera su scala svizzera, esige l'1 %. Le tasse per l'esame delle domande non sono tuttavia state uniformate, per cui sono strutturate diversamente. Il Consiglio federale invita le cooperative di fideiussione a esaminare la possibilità di uniformarle.

Gli autori della valutazione non hanno potuto stabilire con certezza se si debba o meno aumentare l'attuale limite delle fideiussioni di 500 000 CHF. Il Consiglio federale, che ha esaminato a fondo la questione basandosi anche sulle valutazioni, risponde a questa domanda nel capitolo 7.2.

5 Analisi dell'efficacia

5.1 Struttura della clientela

Secondo l'articolo 2 della legge federale sugli aiuti finanziari alle organizzazioni che concedono fideiussioni alle piccole e medie imprese, le fideiussioni devono essere offerte in tutta la Svizzera. Come già rilevava il rapporto di valutazione del 2010⁸⁶, tra i vari Cantoni esistono notevoli differenze⁸⁷. La maggior parte dei dossier di fideiussione si concentra infatti nei Cantoni romandi. L'importanza del sistema di fideiussioni per le PMI nella Svizzera romanda ha origini storiche. In queste regioni già prima della riorganizzazione del 2007 era promosso in misura più ampia che nel resto della Svizzera.

Il sistema di fideiussioni per le PMI è particolarmente importante nel Cantone di Vaud, che raggruppa quasi un quarto di tutti i dossier (cfr. Figura 6). Se però si considerano i dossier in rapporto alle dimensioni del Cantone (numero di abitanti), si rileva che il Cantone del Giura conta un numero almeno tre volte maggiore di dossier per mille abitanti rispetto agli altri Cantoni. Nelle aree rurali le fideiussioni sono utilizzate in modo sproporzionato rispetto alla popolazione residente. Il 38 % delle fideiussioni è stato infatti destinato a società insediate in aree rurali.

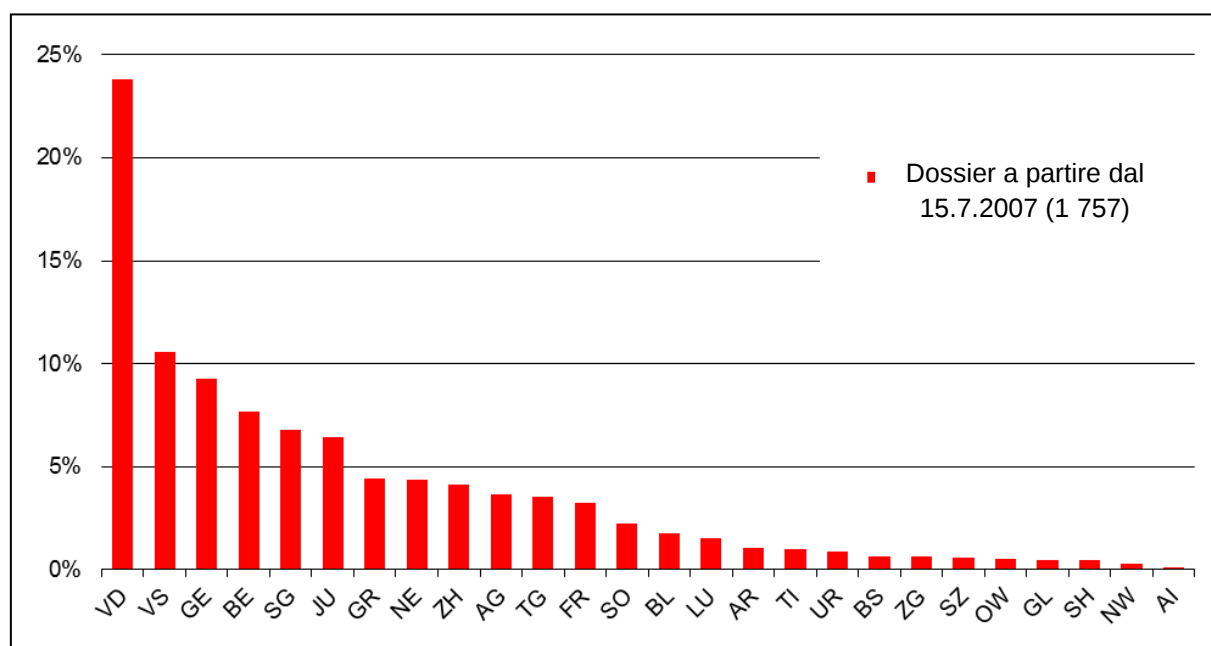
⁸⁴ Ernst & Young (2010)

⁸⁵ Gruppo di lavoro «Fideiussioni» (2007)

⁸⁶ Ernst & Young (2010)

⁸⁷ B,S,S. (2013)

Figura 6: Ripartizione regionale dei dossier in %



Fonte: B,S,S. (2013), dati SECO

Alla fine del 2011 oltre 1 600 società in totale beneficiavano di una fideiussione. Dopo la riorganizzazione del sistema di fideiussioni svizzero avvenuta nel 2007, il 28 % delle fideiussioni è stato destinato a microimprese che occupavano da 1 a 2 collaboratori; appena il 12 % è invece stato accordato a imprese con più di 19 collaboratori (cfr. Tabella 4).

Tabella 4: Ripartizione delle fideiussioni secondo le dimensioni delle imprese

Numero di posti di lavoro esistenti	Dossier	
	Numero	%
1-2 collaboratori	296	28,1 %
3-4 collaboratori	216	20,5 %
5-6 collaboratori	137	13,0 %
7-8 collaboratori	84	8,0 %
9-10 collaboratori	70	6,6 %
11-14 collaboratori	78	7,4 %
15-18 collaboratori	47	4,5 %
19-22 collaboratori	35	3,3 %
23-100 collaboratori	88	8,4 %
101 e più collaboratori	2	0,2 %
Totale	1 053	100 %

Fonte: B,S,S. (2013)

La media degli importi garantiti «in corso» e delle fideiussioni eventualmente «rimborsate» dal 2010 secondo la nuova legge è di 188 763 CHF. Per il 46 % dei dossier l'importo garantito non supera i 100 000 CHF (cfr. Tabella 5). L'11,5 % (202 dossier) delle fideiussioni accordate dopo l'entrata in vigore della nuova legge raggiunge il limite massimo (500 000 CHF).

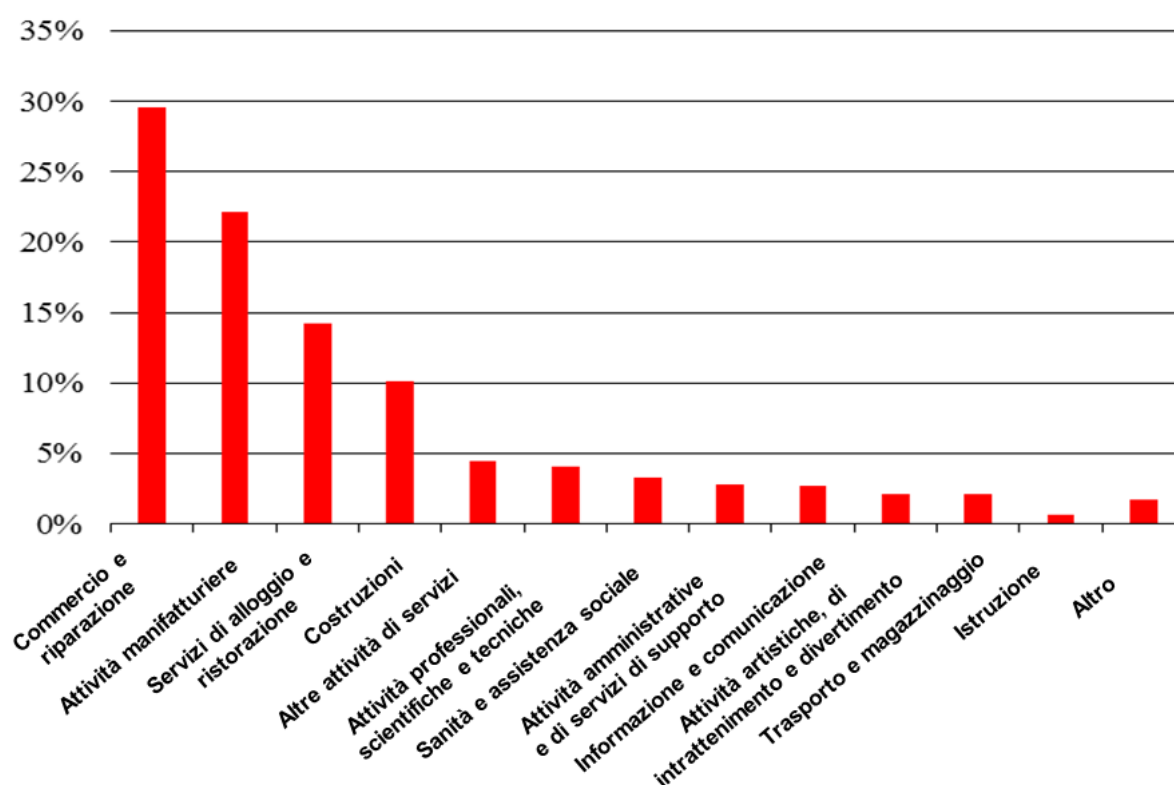
Tabella 5: Ripartizione delle fideiussioni secondo l'importo accordato

Ammontare della fideiussione	Quota
0 – 50 000 CHF	19 %
50 001 – 100 000 CHF	27 %
100 001 – 200 000 CHF	24 %
200 001 – 400 000 CHF	17 %
400 001 – 499 999 CHF	1,5 %
500 000	11,5 %
Totale	100 %

Fonte: Banca dati della SECO

Più del 29 % delle PMI beneficiarie di una fideiussione opera nel settore NOGA «Commercio; manutenzione e riparazione di autoveicoli»; di queste, il 19 % può essere attribuito al commercio al dettaglio e il 2 % al commercio all'ingrosso. Il 22 % delle imprese beneficiarie opera nel settore «Attività manifatturiere». Il 14 % delle imprese è attivo nel settore «Servizi di alloggio e di ristorazione» e il 12 % di queste direttamente nella ristorazione. Più del 10 % delle imprese lavora nel settore «Costruzione».

Figura 7: Ripartizione per settori in %



Fonte: B,S,S. (2013), dati SECO

5.2 Esempi pratici

I seguenti esempi pratici danno un'idea della situazione molto concreta di una piccola selezione di imprese che sono ricorse al sistema di fideiussioni⁸⁸.

a) Negozio di ottica

Oltre al classico assortimento, il negozio di ottica propone anche occhiali per bambini e servizi ad hoc, con consulenza on line e controlli della vista nelle case di riposo e negli ospedali. La beneficiaria della fideiussione ha svolto un tirocinio di ottico e in seguito ha frequentato la scuola di maestria IFAO. Dopo la formazione ha lavorato in un negozio di ottica. Nella primavera del 2011 ha fondato la sua ditta individuale.

Una condizione per la concessione di un credito bancario era che fosse garantito da una fideiussione. Con l'aiuto della sua organizzazione di fideiussione, la beneficiaria ha potuto ottenere il credito necessario per aprire il negozio di ottica.

La beneficiaria è soddisfatta di come si sono sviluppati gli affari da quando, due anni fa, ha aperto il negozio, e vede già tornare i primi clienti per un nuovo paio di occhiali.

Il suo obiettivo è di riuscire a effettuare quotidianamente, entro cinque anni, il numero di controlli della vista che oggi compie in una settimana. Vorrebbe inoltre creare nei suoi locali un «negozio nel negozio» per un ottico diplomato che intenda sviluppare il settore delle lenti a contatto. In tal modo l'offerta comprenderebbe sia occhiali che lenti. La beneficiaria è attualmente la sola responsabile del negozio. A più lungo termine vorrebbe assumere un altro specialista a tempo parziale, che potrebbe ad esempio sostituirla il sabato.

b) Negozio di incisioni

Questo negozio offre prodotti per la casa e l'outdoor che possono essere personalizzati con incisioni laser e stampi. Sul suo sito internet moderno e ben strutturato, qualsiasi cliente può ordinare l'articolo desiderato e pagare con una carta di credito. Questo negozio on line è il principale canale di vendita del negozio di incisioni. Per desideri speciali, la clientela può presentarsi personalmente ed esporre le sue richieste sul posto.

L'impresa ha rilevato un'attività simile, ma la vendita on line è una novità. Il futuro proprietario è stato informato sulla possibilità di una fideiussione dal suo Comune, che ha sottolineato i vantaggi di questo sistema di promozione delle PMI. Egli necessitava di una fideiussione per garantire un credito destinato a investimenti e per ottenere la liquidità necessaria. A suo dire, senza questo credito e la relativa fideiussione non avrebbe potuto creare l'impresa e neppure avviare il negozio on line.

Da quando ha aperto il negozio, nel 2012, gli affari vanno a gonfie vele. L'impresa si pubblicizza su Facebook e su altri social media. Recentemente ha potuto assumere un nuovo collaboratore e offre così cinque posti di lavoro.

c) Panetteria

Questa panetteria propone un assortimento vario di pasticceria, biscotti e prodotti generali di panetteria, tutti fabbricati nel suo laboratorio. Le cinque filiali e il laboratorio occupano 97 collaboratori. Le esigenze della clientela sono soddisfatte con idee innovative: l'assortimento tradizionale è completato, ad esempio, da prodotti freschi e articoli da asporto. Alcune filiali gestiscono anche un caffè o un ristorante.

⁸⁸ B,S,S. (2013)

Tutto è iniziato nel 1992, quando il proprietario ha aperto una panetteria-confetteria dotata di un laboratorio. All'inizio era affiancato da quattro collaboratori. Le due fideiussioni che ha ottenuto hanno svolto un ruolo fondamentale per l'espansione dell'attività a cinque filiali. Il beneficiario è stato informato sullo strumento delle fideiussioni dalla sua stessa banca. Egli ritiene che senza fideiussioni non avrebbe ottenuto alcun credito e che lo sviluppo della panetteria non sarebbe stato possibile, o perlomeno non nella misura attuale.

Con le sue cinque filiali la panetteria serve una vasta area. Grazie alla varietà del suo assortimento – che spazia dalla tradizionale treccia domenicale alla pizza da asporto – e ai suoi generosi orari d'apertura, attira un pubblico numeroso. L'impresa si distingue e si impone rispetto alla concorrenza (soprattutto la grande distribuzione e i negozi delle stazioni di servizio) occupando spazi di nicchia. La struttura attuale consente inoltre una gestione ottimale del laboratorio.

d) Impresa metallurgica

Poiché il capitale necessario alle ristrutturazioni era superiore a quanto previsto inizialmente, la banca ha richiesto una fideiussione come condizione per la concessione del credito. In quello stesso periodo la cifra d'affari dell'impresa era crollata del 50 % a causa della crisi economica. Il credito di 1,5 milioni CHF era stato garantito dall'organizzazione di fideiussione con un importo di 500 000 CHF. In questo periodo sfavorevole per l'impresa la fideiussione comportava costi elevati considerato che si dovevano pagare il premio di rischio e le tasse per l'evasione del dossier. A causa della crisi economica alcuni collaboratori, al termine del periodo di disoccupazione, hanno dovuto essere licenziati.

Guardandosi indietro, il proprietario ritiene che la crisi economica e il fatto che forse l'impresa fosse troppo poco innovativa e che la concorrenza si sia rafforzata abbiano causato una carenza di liquidità. Anche il momento scelto per le ristrutturazioni finanziate dal credito garantito dalla fideiussione non era ottimale. L'impresa necessitava del credito per queste ristrutturazioni e senza la fideiussione non lo avrebbe ottenuto. I costi legati alla fideiussione non sono tuttavia recepiti come un fattore negativo.

e) Negozio di arte grafica

L'impresa, attiva da oltre 25 anni nella fotocomposizione, realizza diversi lavori di stampa nell'ambito dell'arte grafica. Oggi conta fra la sua clientela oltre 200 studi e cliniche privati che richiedono stampe specifiche.

Il proprietario, prossimo al pensionamento, ha deciso di cedere la sua impresa. L'attività è stata rilevata da un abitante della regione. La tipografia è divenuta una Sàgl con un capitale sociale di 20 000 CHF (in precedenza era una ditta individuale). Prima del rilevamento il suo proprietario aveva ottenuto una fideiussione per l'acquisto di nuovi uffici, ossia una garanzia di oltre 120 000 CHF che gli ha dato accesso a un mutuo bancario. Con l'aiuto del precedente proprietario, il nuovo acquirente ha ottenuto una fideiussione per l'acquisto della tipografia. Senza questa garanzia la banca non gli avrebbe accordato alcun credito.

Dal momento della sua creazione (vecchia ragione sociale) l'impresa ha avuto un'evoluzione regolare. Sono stati effettuati importanti investimenti nelle macchine e nelle infrastrutture. Da quando la tipografia è stata rilevata dal nuovo proprietario il volume degli affari è in continua crescita, ma l'impresa deve costantemente battersi per essere concorrenziale e trovare nuovi mercati. Grazie al finanziamento e alla garanzia di fideiussione l'impresa ha potuto prendere al momento opportuno le giuste decisioni d'investimento.

Per concludere, le due fideiussioni hanno permesso alla tipografia di essere sempre all'avanguardia in un ambito in grande mutamento. Il rilevamento e il ridimensionamento, resi possibili grazie alla garanzia ottenuta, hanno dato all'impresa nuovi impulsi. Per mantenere questa posizione, essa deve continuare ad essere proattiva e alla costante ricerca di nuovi

affari. Senza questo sostegno l'impresa avrebbe cessato la sua attività con il pensionamento del suo proprietario.

f) Ristorante

L'impresa in questione, creata negli anni '80, è stata gestita per molti anni da un cuoco molto famoso, che l'ha resa un'azienda di ristorazione rinomata e una tra le titolari dei maggiori riconoscimenti conferiti dagli ambienti specializzati del settore. Il cuoco proprietario, in vista della pensione, ha recentemente ceduto la sua attività al suo cuoco principale, che lo ha affiancato per molti anni.

La banca presso la quale l'impresa era cliente di lunga data ha voluto sostenere il proseguimento dell'attività, tanto più che il ristorante è un fiore all'occhiello del settore in tutta la regione. Il fatto che il ristorante sia stato rilevato da una delle persone che ha contribuito al suo successo è stato un elemento essenziale nella decisione di sostenere finanziariamente il progetto. La banca ha informato il suo nuovo cliente, che non disponeva di fondi propri, sulla possibilità di ottenere una garanzia presso una cooperativa di fideiussione. Nell'ambito di due incontri tra gli acquirenti (cuoco principale e sua moglie), la loro fiduciaria, la banca e la cooperativa di fideiussione è stata accordata una garanzia di oltre 280 000 CHF.

Da quando il ristorante è stato aperto, gli affari si sono sviluppati in modo costante e la sua ubicazione ha fatto sì che nella regione non ci fosse una grande concorrenza. Il continuo aumento dei riconoscimenti da parte di esperti del settore della ristorazione ha reso il ristorante un luogo molto apprezzato dalla clientela commerciale e privata.

Occorre inoltre notare che il ristorante è membro di Relais e Châteaux. Questa rete ha indicato che nel 2012 i suoi membri svizzeri hanno registrato una regressione del 14 %.

Nei prossimi anni i proprietari vorrebbero investire nel rinnovo di alcune sale e nella modernizzazione della cucina, che ha più di 30 anni. Sono tuttavia consapevoli del fatto che prima di accordare nuovi mutui, la banca richiederà il rimborso del primo credito. I proprietari sono fiduciosi nello sviluppo della loro attività e faranno il possibile per raggiungere gli obiettivi che si sono prefissati.

5.3 Economicità del sistema di fideiussioni per le PMI

5.3.1 Efficacia diretta e indiretta

Le imprese che hanno beneficiato di una fideiussione offrono complessivamente 22 179 posti di lavoro (stato a fine 2011). L'indagine condotta dagli autori della valutazione⁸⁹ ha confermato che non soltanto sono stati mantenuti i posti di lavoro esistenti al momento della domanda di fideiussione, ma che ne sono stati creati di nuovi. Rispetto all'insieme delle società e dopo la riorganizzazione del sistema di fideiussioni svizzero, il numero di posti di lavoro dalla data di presentazione della domanda di fideiussione ad oggi è cresciuto in media di 4,47 collaboratori per impresa. In base ai pareri espliciti delle imprese che hanno partecipato all'indagine on line, quasi tutti questi nuovi posti di lavoro sono dovuti alle fideiussioni.

Secondo l'indagine effettuata, alla fine del 2011 le imprese che hanno beneficiato di una fideiussione occupavano 1 774 apprendisti. In questo caso la quota di apprendisti è leggermente superiore alla media svizzera. Il sistema di fideiussioni contribuisce quindi anche alla formazione professionale. Il ruolo svolto dalle imprese in quest'ambito è particolarmente importante nelle regioni periferiche.

Tramite l'imposta sul reddito (imposta federale diretta), i collaboratori occupati nelle imprese beneficiarie versano cospicui contributi alla Confederazione, e anche le imprese stesse alimentano le finanze federali tramite l'imposta sugli utili delle imprese (cfr. cap. 5.3.2). Il valore

⁸⁹ B,S,S. (2013)

aggiunto generato da queste imprese si aggira attorno agli 1,7 miliardi CHF⁹⁰. Il fatto che esse acquistino fattori di produzione nazionali induce inoltre un valore aggiunto supplementare.

Gli effetti inerziali del sistema di fideiussioni sono complessivamente esigui. In genere le PMI vi ricorrono soltanto se altrimenti non otterrebbero i finanziamenti richiesti. D'altro canto, potrebbero verificarsi importanti effetti di delocalizzazione in quanto le PMI sostenute smerciano la maggior parte dei loro beni e servizi in Svizzera. Per questo motivo si può presupporre che a lungo termine, a livello svizzero, i posti di lavoro corrispondenti esisterebbero anche in assenza delle imprese beneficiarie, ma non necessariamente nelle PMI e certamente non nelle regioni in questione. Nelle regioni di frontiera una parte di questi posti di lavoro sarebbe infatti dislocata all'estero. Le persone occupate in queste imprese probabilmente non troverebbero più un lavoro a breve o medio termine e, di conseguenza, non pagherebbero le imposte e percepirebbero in parte le indennità delle assicurazioni sociali. Nel contempo, è presumibile che in seguito alla chiusura di queste imprese verrebbero creati posti di lavoro corrispondenti altrove in Svizzera, perlomeno a più lungo termine. Su scala nazionale, gli effetti positivi del sistema di fideiussioni sono quindi in parte effetti di delocalizzazione. A lungo termine, senza il sistema di fideiussioni, ci si dovrebbero attendere dei cambiamenti strutturali nelle regioni in cui esso è attualmente utilizzato; la maggioranza delle persone oggi occupate nelle imprese in questione dovrebbe cercare un'alternativa in altre regioni della Svizzera ed eventualmente presso imprese più grandi.

Nel complesso, si può comunque desumere che il sistema di fideiussioni riesce a sostenere efficacemente le PMI. Molti dei beneficiari sono insediati in aree rurali. Le PMI corrispondenti offrono numerosi posti di lavoro che, senza il sistema di fideiussioni, non potrebbero esistere in questa forma e in queste regioni. In tal senso il sistema di fideiussioni è un grande successo.

Il fatto che numerose imprese richiedano fideiussioni conferma allo stesso tempo che molte PMI faticano a ottenere mutui dalle banche. Ciò nonostante, il sistema di fideiussioni, essendo un prodotto di nicchia, non può avere come obiettivo la copertura di una parte sostanziale del mercato dei crediti.

5.3.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

I costi del sistema di fideiussioni per le PMI sostenuti dalla Confederazione si suddividono in contributi alle spese d'amministrazione, partecipazione della Confederazione alle perdite (dedotti i recuperi su perdite passate) e i costi-opportunità (interessi non percepiti) dei mutui di grado posteriore⁹¹.

Nel 2007 e nel 2008 sono stati accordati alla BG Mitte e a Cautionnement romand mutui di grado posteriore per un importo di 8 milioni CHF. Considerato che attualmente la Confederazione paga su questo importo un interesse dello 0,5 % circa (obbligazioni della Confederazione a 10 anni), ma che lo mette gratuitamente a disposizione delle organizzazioni di fideiussione, essa assume una prestazione finanziaria di 40 000 CHF all'anno⁹². Se i mutui di grado posteriore fossero ammortizzati (o se non potessero essere rimborsati), l'ammontare dei mutui (8 mio. CHF) costituirebbe un costo supplementare. La tabella 6 ricapitola i costi delle fideiussioni assunte dai poteri pubblici per il periodo 2008-2012.

⁹⁰ B,S,S. (2013)

⁹¹ Cfr. capitolo 2.2.1

⁹² Il calcolo (8 mio. x 0,5 % = 40 000 CHF) si basa sul tasso di un'obbligazione della Confederazione (13.12.2012: 0,5 %, a 10 anni).

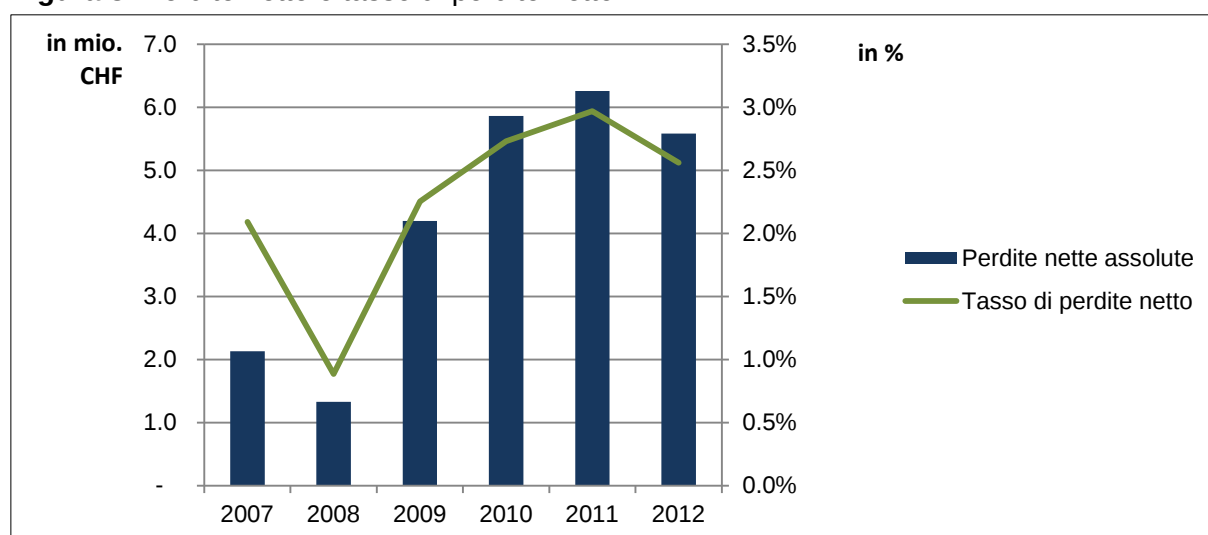
Tabella 6: Aiuti finanziari della Confederazione, in migliaia CHF, 2008-2012

Aiuti finanziari	2008	2009	2010	2011	2012
Contributi federali alle spese d'amministrazione	2 771	2 987	2 981	2 982	2 956
Partecipazione federale alle perdite	1 410	2 560	4 297	5 034	4 785
Recuperi (quota federale)	-555	-451	-504	-1 018	-1 114
Costi-opportunità dei mutui di grado posteriore	40	40	40	40	40
Totale costi Confederazione ⁹³	3 666	5 136	6 813	7 038	6 667

Nota: il contributo federale 2008 alle spese d'amministrazione (2 771 000 CHF) comprende il contributo alla Centrale di fideiussione (491 460 CHF).

Fonti: B,S,S, (2013), Centrale di fideiussione, rapporti d'attività delle organizzazioni di fideiussione, SECO

Grazie alla revisione della legge e alla maggiore copertura delle perdite da parte della Confederazione, dal 2007 il volume delle fideiussioni è aumentato, ma anche le perdite nette sono cresciute in termini assoluti. Negli ultimi tre anni il tasso di perdite netto si è stabilizzato tra il 2,5 e il 3 % (cfr. Figura 8).

Figura 8: Perdite nette e tasso di perdite netto

Fonte: SECO, rappresentazione propria

Tramite l'imposta sul reddito (imposta federale diretta) i collaboratori occupati nelle imprese beneficiarie versano cospicui contributi alla Confederazione (ca. 13 mio. CHF all'anno); inoltre, secondo i dati raccolti nell'ambito dello studio di B,S,S.⁹⁴, anche le imprese stesse versano alla Confederazione circa 13 milioni CHF all'anno tramite l'imposta sugli utili delle imprese. A più lungo termine, tuttavia, una parte delle entrate fiscali sarebbe generata dagli effetti di delocalizzazione⁹⁵ anche senza il sistema di fideiussioni.

⁹³ Queste cifre si differenziano dal consuntivo della Confederazione per i motivi seguenti: in primo luogo, nel conto della Confederazione i recuperi non sono registrati come uscite negative ma come ricavi; in secondo luogo, le perdite nel conto delle organizzazioni di fideiussione e in quello della Confederazione possono essere riportate in date diverse e quindi rientrare in periodi di conteggio diversi.

⁹⁴ B,S,S. (2013)

⁹⁵ Cfr. capitolo 5.3.1

5.3.3 Analisi del premio di rischio

L'ordinanza obbliga le organizzazioni di fideiussione a subordinare la concessione di una fideiussione alla condizione che il suo beneficiario partecipi equamente alla copertura delle spese⁹⁶. Esse possono ad esempio riscuotere una tassa di vigilanza o per l'esame delle domande oppure un premio di rischio⁹⁷. Per equilibrare i loro conti, le organizzazioni di fideiussione dovrebbero percepire un premio di rischio esteso fino al 3 %⁹⁸.

La Confederazione versa alle organizzazioni di fideiussione riconosciute dallo Stato un contributo annuo alle spese d'amministrazione di 3 milioni CHF. Uno degli scopi di questo contributo è di rafforzare l'attrattiva dei crediti garantiti da fideiussioni per le PMI facendo abbassare il prezzo delle fideiussioni, ovvero riducendo le spese per l'esame delle domande e i premi di rischio⁹⁹. D'altra parte, il contributo federale favorisce la chiusura positiva dei conti delle organizzazioni, il che è essenziale per il loro *rating* bancario, che determina a sua volta il tasso d'interesse pagato dalle PMI. L'obiettivo principale della Confederazione non è tuttavia di procurare i tassi d'interesse più bassi possibili alle PMI, bensì di agevolare l'accesso al mercato dei capitali alle imprese che non ottengono crediti bancari.

In seguito all'aumento della copertura federale avvenuto nel 2007, i premi di rischio si sono notevolmente ridotti. In occasione della revisione del 2007 le cooperative di fideiussione regionali si erano accordate su un premio di rischio annuo dell'1,25 % dell'importo garantito affinché i beneficiari di fideiussioni potessero ottenere i fondi necessari a condizioni sostenibili. In base al *business plan* elaborato nel 2007 per il rilancio del sistema di fideiussioni, i contributi alle spese d'amministrazione dovevano permettere di ridurre del 40 % le spese per l'esame delle domande e il premio di rischio inizialmente di circa l'1 %. Il *business plan* prevedeva ancora una possibile riduzione dello 0,5 % con l'aumentare del volume. La restante riduzione perseguita (differenza tra il 3 % necessario e l'1,25 % richiesto) è fornita dalle organizzazioni di fideiussione¹⁰⁰.

5.4 Conclusioni

5.4.1 Conclusioni degli autori della valutazione

Gli autori della valutazione constatano che il sistema di fideiussioni riesce a sostenere efficacemente le PMI¹⁰¹. Molte delle imprese beneficiarie sono insediate in aree rurali. Esse offrono numerosi posti di lavoro che, senza il sistema di fideiussioni, non potrebbero esistere in questa forma e in queste regioni.

È difficile, per contro, determinare se i contributi finanziari versati dalla Confederazione al sistema di fideiussioni siano interamente compensati – o più che compensati – dalle entrate fiscali indotte. Da un lato, le imprese beneficiarie e i loro collaboratori alimentano le finanze federali con le loro imposte. In assenza delle imprese beneficiarie del sistema di fideiussioni, le persone che vi sono occupate probabilmente non troverebbero più un lavoro a breve o medio termine e, di conseguenza, non pagherebbero le imposte e percepirebbero in parte le indennità delle assicurazioni sociali. D'altro lato, è presumibile che in seguito alla chiusura di queste imprese verrebbero creati posti di lavoro corrispondenti altrove in Svizzera. Su scala nazionale, gli effetti positivi del sistema di fideiussioni sono quindi in parte effetti di delocalizzazione. A lungo termine, senza il sistema di fideiussioni, ci si dovrebbero attendere dei

⁹⁶ RS 951.251, art. 7 cpv. 2

⁹⁷ SECO (2007)

⁹⁸ Gruppo di lavoro «Fideiussioni» (2007)

⁹⁹ SECO (2007)

¹⁰⁰ Gruppo di lavoro «Fideiussioni» (2007)

¹⁰¹ B,S,S. (2013)

cambiamenti strutturali nelle regioni in cui esso è attualmente utilizzato; le persone oggi occupate nelle imprese in questione dovrebbero cercare un'opzione alternativa.

Nel complesso, il sistema di fideiussioni è innanzitutto uno strumento di promozione a favore delle PMI, con un forte radicamento nelle aree rurali. Per quanto riguarda il mantenimento delle strutture, gli autori della valutazione constatano che lo strumento delle fideiussioni esplica i suoi effetti soprattutto a livello territoriale e in rapporto alle dimensioni delle imprese. Non è stato possibile dimostrare che a lungo termine il sistema di fideiussioni potrebbe mantenere in vita imprese non autosufficienti. Rispetto ai suoi effetti, i suoi costi sono relativamente contenuti: per ogni posto di lavoro mantenuto o creato nel 2011, la Confederazione ha sostenuto costi (unici) di 2 198 CHF, e l'analisi degli autori della valutazione stima che questi posti di lavoro si manterranno ancora a lungo.

In base alle loro analisi, gli autori della valutazione formulano le raccomandazioni seguenti:

- (1) *Aumento del limite delle fideiussioni a 1 milione CHF*
L'analisi dell'efficacia consente agli autori della valutazione di raccomandare questo aumento. Tale analisi indica che il sistema di fideiussioni è uno strumento di promozione delle PMI relativamente efficace, che contribuisce in particolare a sostenere le PMI nelle aree rurali. Fino a che punto la Confederazione intenda impegnarsi e se si debbano sostenere piuttosto le piccole imprese, o anche quelle più grandi, è una questione d'ordine politico. Prima di introdurre un limite più elevato, gli autori della valutazione raccomandano inoltre di esaminare se l'attuale struttura delle organizzazioni di fideiussione consenta loro di giudicare i progetti d'affari di imprese più grandi e di seguirli adeguatamente. Occorre anche chiarire se l'aumento del limite si ripercuoterà sui capitali propri necessari alle organizzazioni di fideiussione.
- (2) *Migliorare il sistema di rapporti*
Il reporting delle organizzazioni di fideiussione dovrebbe essere concepito in modo tale da rispondere a tutte le domande poste al momento delle valutazioni periodiche e da rendere superflue indagini supplementari presso le imprese beneficiarie di fideiussioni. A tale scopo, sarebbe sufficiente rilevare ogni anno un piccolo numero di parametri supplementari.
- (3) *Mutui vantaggiosi alle imprese*
Le organizzazioni di fideiussione dovrebbero avere lo scopo di consentire alle imprese beneficiarie di ottenere i mutui alle condizioni più convenienti possibili. Gli autori della valutazione ritengono che a tale riguardo sia ancora possibile conseguire dei miglioramenti, in particolare attraverso una maggiore indipendenza nei confronti delle banche. Un ampliamento dei «canali di distribuzione» delle organizzazioni di fideiussione rafforzerebbe l'indipendenza dalle banche e consentirebbe una maggiore libertà nella scelta della banca che offre le migliori condizioni di fideiussione.

5.4.2 Parere del Consiglio federale

Dalla revisione del 2007 il sistema di fideiussioni per le PMI ha avuto uno sviluppo molto soddisfacente. Il volume delle fideiussioni è più che raddoppiato, passando da 102 a 218 milioni CHF alla fine del 2012. Negli ultimi anni il volume delle fideiussioni e quello delle nuove fideiussioni sono rimasti stabili. Il motivo principale risiede nel basso livello dei tassi d'interesse, che agevola il finanziamento delle imprese e determina un ammortamento precoce e superiore alla media delle fideiussioni esistenti.

Gli autori della valutazione raccomandano di aumentare l'attuale limite delle fideiussioni da 500 000 a 1 milione CHF, ma segnalano che sono ancora necessari opportuni chiarimenti. Il Consiglio federale ha esaminato a fondo la questione e vi risponde nel capitolo 7.2.

Il sistema dei rapporti delle organizzazioni di fideiussione alla SECO migliora costantemente. Grazie alla sua banca dati e al suo sistema di gestione delle informazioni, la Confederazione dispone oggi di basi di dati nettamente migliori di quanto non fosse il caso fino a pochi anni

fa. Occorrerà considerare l'idea di far rilevare nuovi dati alle organizzazioni di fideiussione e di prevedere eventualmente questa possibilità nell'ambito delle prossime convenzioni sugli aiuti finanziari.

Il Consiglio federale prende atto della raccomandazione 3 rivolta alle organizzazioni di fideiussione. Dal punto di vista del sistema nel suo insieme, tuttavia, l'accesso al capitale di terzi assume un'importanza prioritaria rispetto alla concessione di condizioni di credito favorevoli. Considerato che il sistema di fideiussioni per le PMI, soprattutto prima della revisione del 2007, non riscontrava un grande consenso presso le banche, la scelta di banche partner è ancora relativamente ristretta. Il Consiglio federale ritiene che il compito primario delle organizzazioni di fideiussione sia quello di ampliare i «canali di distribuzione» e di fare conoscere meglio lo strumento alle PMI, alle fiduciarie e alle banche.

6 Esecuzione

6.1 Adempimento delle prestazioni convenute da parte delle cooperative di fideiussione

Secondo le convenzioni sugli aiuti finanziari, le cooperative di fideiussione sono tenute a mettere a disposizione delle PMI fideiussioni solidali per facilitare loro l'ottenimento di mutui bancari. Questo mandato è attuato materialmente nelle convenzioni sugli aiuti finanziari nella misura in cui alle cooperative di fideiussione vengono imposti obiettivi quantitativi concreti in materia di sviluppo del portafoglio di fideiussioni e di nuove fideiussioni¹⁰².

Raggiungendo questi obiettivi, le cooperative di fideiussione hanno adempiuto il mandato fissato nel contratto di prestazioni 2007–2011¹⁰³. I volumi perseguiti consistevano grossomodo nel raddoppio dei volumi precedenti le nuove condizioni quadro. Nella maggior parte dei casi questo aumento è stato realizzato tramite una crescita qualificata.

Secondo le cooperative di fideiussione, i volumi perseguiti hanno potuto essere raggiunti senza grandi difficoltà. La progressione del volume è stata resa possibile, da un lato, dalla nuova concezione, poiché le nuove strutture e il maggiore impegno finanziario della Confederazione sono riusciti a migliorare la fiducia nel mercato, in particolare da parte delle banche. Le cooperative di fideiussione hanno inoltre adottato misure di marketing mirate per accrescere la notorietà del nuovo sistema.

In base alle stime di volume legate alla nuova concezione, alle dichiarazioni delle cooperative di fideiussione e ai risultati delle valutazioni, si può presupporre che l'attuale sistema racchiuda effettivamente un potenziale supplementare. Non è tuttavia prevedibile che il limite di 600 milioni CHF fissato dalla Confederazione sia superato in un prossimo futuro.

Si pone però la questione di stabilire a che «prezzo» si possa o si debba raggiungere un volume supplementare. Gli autori della valutazione ritengono quindi importante che gli attori coinvolti trovino un accordo sull'importo delle perdite che la Confederazione e le cooperative di fideiussione sono disposte ad assumere¹⁰⁴.

¹⁰² Cfr. capitolo 2.2.3

¹⁰³ Cfr. Figura 2

¹⁰⁴ Ernst & Young (2010)

6.2 Efficienza ed efficacia dell'adempimento dei compiti

6.2.1 Adeguatezza delle prestazioni fornite

Secondo gli autori della valutazione, nel 2010 le cooperative di fideiussione lavoravano ancora in modo molto autonomo e non si consideravano parte di un sistema globale. Avevano pertanto raccomandato di rafforzare il coordinamento e la cooperazione per migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia di questo sistema¹⁰⁵.

Per quanto concerne la dotazione di fondi propri, le cooperative di fideiussione presentano situazioni diverse. Al momento, comunque, questo fattore non limita la crescita di alcuna cooperativa. Nell'ambito di un eventuale proseguimento della crescita dei volumi, la questione della dotazione di capitale assumerà una maggiore importanza. Di ciò occorrerà tenere conto anche quando si esaminerà la possibilità di aumentare il limite delle fideiussioni.

In merito alle tasse, tra le cooperative di fideiussione emergono importanti differenze che non sono giustificate da prestazioni supplementari. Dal punto di vista degli autori della valutazione i diversi parametri applicati per le tasse pongono problemi nella misura in cui i contributi alle spese d'amministrazione della Confederazione sono legati all'obbligo di ridurre le spese per l'esame delle domande e i premi di rischio per le PMI.

Le cooperative di fideiussione dispongono generalmente di strutture snelle con una dotazione tendenzialmente minima di personale. Si tratta di imprese piccole, o molto piccole, che a causa della loro struttura attuale non hanno praticamente la possibilità di specializzarsi e faticano a gestire le variazioni del loro carico di lavoro.

Uno studio complementare¹⁰⁶ ha permesso di stabilire gli effetti della creazione di sedi esterne sul sistema di fideiussioni nel suo insieme. Gli autori della valutazione hanno constatato che le sedi esterne favoriscono la vicinanza alla clientela e il radicamento locale. Ai fini dell'efficacia e dell'efficienza del sistema nel suo insieme, è tuttavia necessario definire delle competenze e il governo d'impresa in modo da garantire l'uniformità delle decisioni di concessione e la politica dei rischi presso le cooperative di fideiussione.

Lo studio indica anche che la struttura con sedi esterne non comporta necessariamente un aumento delle spese d'amministrazione. Nelle tre cooperative di fideiussione regionali i costi per dossier esaminato e in corso si situano nello stesso ordine di grandezza. Nel 2010 oscillavano tra gli 880 e i 990 CHF. Al confronto, i costi della SAFFA (185 CHF per dossier) sono sensibilmente inferiori data la forte proporzione di lavoro volontario.

6.2.2 Utilizzo efficace dei fondi federali e consapevolezza dei rischi

Ognuna delle quattro cooperative di fideiussione ha definito le proprie norme per l'esame delle domande, che però in sostanza si equivalgono. Nel 2010 nessuna delle cooperative applicava criteri decisionali o indici finanziari «rigidi» per la concessione di fideiussioni. In definitiva, ciò che conta è l'impressione generale soggettiva.

La prassi in materia di concessione dei crediti delle organizzazioni di fideiussione evidenzia alcune differenze.

I rischi rientrano nella natura stessa delle operazioni di fideiussione. Per analizzarli occorre sempre tenere presente che sono superiori a quelli delle banche, poiché generalmente le cooperative di fideiussione consentono finanziamenti a imprese che senza una fideiussione non avrebbero la possibilità di ottenere alcun credito bancario.

¹⁰⁵ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁶ Ernst & Young (2011)

6.3 Vigilanza da parte della SECO sulla fornitura delle prestazioni

L'esecuzione dei compiti pubblici è stata affidata alle cooperative di fideiussione. Il trasferimento di attività pubbliche a organismi privati può comportare vantaggi in termini di flessibilità e di efficienza ma impone anche maggiori esigenze in termini di vigilanza. Per garantire l'efficacia e l'efficienza della fornitura e della gestione delle prestazioni, è indispensabile in particolare disporre di strumenti di gestione e di reporting efficaci e di indicatori appropriati.

Fino alla fine del 2009 le tre cooperative di fideiussione regionali inviavano i loro rapporti alla Centrale di fideiussione che, su mandato della SECO, era incaricata del controlling e del reporting e trasmetteva in seguito le informazioni alla Confederazione. All'inizio del 2010 il controlling e il reporting sono stati assunti dalla SECO¹⁰⁷. In seguito a questo cambiamento, il controlling e il reporting sono stati sviluppati e migliorati.

Con le vecchie convenzioni sugli aiuti finanziari 2007-2011 la Confederazione gestiva il sistema attuale soprattutto mediante obiettivi quantitativi. Il reporting e il controlling si basavano quindi principalmente sull'evoluzione dei volumi. Gli autori della valutazione sottolineano che nell'ambito della gestione si dovrebbe tenere maggiormente conto delle componenti di rischio e perdita¹⁰⁸. In un'ottica preventiva si raccomanda in particolare di fissare nei contratti di prestazioni una fascia di perdite nonché norme finanziarie per l'esame delle fideiussioni. Nel reporting e nel controlling si dovrebbero quindi integrare maggiormente anche le componenti di rischio e perdita.

Per quanto concerne l'evoluzione delle perdite, è risultato che la Confederazione può svolgere la sua funzione di vigilanza soltanto in presenza di una maggiore trasparenza sull'evoluzione delle perdite. A tale scopo è necessario registrare in modo più dettagliato e sistematico le informazioni concernenti i diversi casi di perdite e analizzare in modo coerente le evoluzioni delle perdite. Ciò dovrebbe permettere alla Confederazione di reagire più rapidamente agli sviluppi negativi.

6.4 Conclusioni

6.4.1 Conclusioni degli autori della valutazione

I risultati della valutazione mostrano che in generale la nuova concezione del sistema ha permesso di rafforzare la fiducia nel sistema di fideiussioni da parte dei diretti interessati, e in particolare delle banche¹⁰⁹.

In un primo tempo gli autori della valutazione hanno esaminato l'esecuzione del sistema di fideiussioni per le PMI sotto otto aspetti e hanno emanato in totale 21 raccomandazioni.

Dimensione 1 «Adempimento del mandato»

La SECO ha assegnato alle cooperative di fideiussione, nei contratti di prestazioni per il periodo 2007-2011, obiettivi concernenti i volumi delle fideiussioni. In breve tempo questi obiettivi hanno potuto essere raggiunti e il volume delle fideiussioni è più che raddoppiato.

Gli autori della valutazione raccomandano alla SECO:

- (1) di mantenere l'obiettivo di crescita. Le cooperative di fideiussione e la SECO devono definire insieme i volumi in questione e riportarli nei contratti di prestazioni;
- (2) di fissare nei contratti di prestazioni una fascia di perdite al fine di tenere conto, d'intesa con le cooperative di fideiussione, della componente di rischio. A tale riguardo

¹⁰⁷ La SAFFA presentava rapporti direttamente alla SECO già prima del 2010.

¹⁰⁸ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁹ Ernst & Young (2010)

gli attori interessati devono accordarsi sull'importo delle perdite che la Confederazione e le cooperative di fideiussione sono disposte ad assumere.

Dimensione 2 «Efficienza ed efficacia nell'adempimento dei compiti»

Ognuna delle quattro cooperative di fideiussione ha definito le proprie norme per l'esame delle domande, che però in sostanza si equivalgono. Nel complesso, gli autori della valutazione hanno ritenuto che i dossier fossero validi e completi, pur segnalando un potenziale di miglioramento per quanto concerne la documentazione delle decisioni di fideiussione. Le organizzazioni di fideiussione presentano strutture snelle. Secondo gli autori della valutazione occorrerebbe più che altro chiedersi se hanno raggiunto una dimensione critica sufficiente. Le cooperative di fideiussione dispongono inoltre di strutture più o meno decentralizzate (se di esterne).

Gli autori della valutazione ritengono che le cooperative dispongano complessivamente di procedure efficienti per ogni organizzazione. Per contro, a loro avviso, esiste un potenziale di miglioramento per quanto riguarda il sistema nel suo insieme.

Gli autori raccomandano:

- (3) di definire norme finanziarie minime per quanto concerne l'esame delle fideiussioni. Per motivi di trasparenza e di assunzione dei rischi, le cooperative di fideiussione dovrebbero discutere con la SECO la possibilità di fissare norme finanziarie minime (e vincolanti) per la concessione di fideiussioni;
- (4) di migliorare in alcuni casi la documentazione concernente i dossier di fideiussione. Dovrebbe sempre essere possibile per una terza persona risalire ai motivi delle decisioni prese (sia per gli argomenti finanziari che per il giudizio soggettivo della cooperativa di fideiussione);
- (5) alla Confederazione di elaborare strategie che definiscano il suo comportamento nei confronti delle cooperative di fideiussione in caso di flessione economica, ad esempio se le perdite aumentano fortemente e allo stesso tempo, considerato il peggioramento dei loro risultati, le PMI devono chiedere ulteriori fideiussioni (a causa di un accesso più difficile al credito bancario);
- (6) alla SECO di mantenere la chiave di ripartizione attuale dei contributi federali alle spese d'amministrazione;
- (7) alle cooperative di fideiussione di uniformare le tasse per l'esame delle domande. Nella prospettiva di una strategia di crescita, queste tasse dovrebbero essere mantenute a un livello quanto più basso possibile ed essere eventualmente compensate da un aumento uniforme dell'attuale premio di rischio;
- (8) alle cooperative di fideiussione di mantenere il loro premio di rischio uniforme. Per consentire una differenziazione potrebbero tutt'al più prevedere un supplemento per determinate categorie di rischi ben definite (ad es. *start-up*);
- (9) alle cooperative di fideiussione di elaborare piani di finanziamento per il proseguimento della loro strategia di crescita, poiché questa richiederà degli aumenti di personale;
- (10) alle cooperative di fideiussione di ricercare una maggiore collaborazione in alcuni settori per rafforzare la loro importanza, affermarsi meglio sul mercato e sfruttare le loro sinergie.

Dimensione 3 «Collaborazione tra le cooperative di fideiussione e le banche»

La nuova concezione ha permesso di rafforzare la fiducia delle banche nel sistema di fideiussioni. L'atteggiamento nei confronti del sistema di fideiussioni per le PMI varia tuttavia fortemente da un istituto all'altro e talvolta anche da un collaboratore all'altro presso la stessa banca.

Gli autori della valutazione raccomandano:

- (11) che le cooperative di fideiussione si profilino più fortemente come consulenti e partner finanziari indipendenti delle PMI per diffondere il sistema di fideiussioni e rafforzare il potere di mercato delle PMI clienti;
- (12) che le cooperative di fideiussione continuino parallelamente a sviluppare la loro collaborazione con le banche attraverso misure destinate a instaurare la fiducia e che cerchino, in particolare, di ripartire più ampiamente il loro portafoglio di fideiussioni;
- (13) di sfruttare meglio le sinergie tra le banche e le cooperative di fideiussione. Occorre in particolare intensificare gli scambi di informazioni al momento dell'esame delle domande, in modo da evitare i doppi.

Dimensione 4 «Collaborazione tra le cooperative di fideiussione e i Cantoni»

L'intensità e la forma della collaborazione tra le cooperative di fideiussione e i Cantoni sono molto vari.

Gli autori della valutazione raccomandano:

- (14) che le cooperative di fideiussione si sforzino, con il sostegno della SECO, di fare in modo che tutti i Cantoni partecipino nella stessa misura ai costi del sistema di fideiussioni. Si tratta innanzitutto di convincere i Cantoni che non hanno ancora aderito a contratti di prestazioni.

Dimensione 5 «Collaborazione tra le cooperative di fideiussione e la Centrale di fideiussione»

All'inizio del 2010 la SECO ha ripreso i compiti d'esecuzione e di coordinamento affidati fino a quel momento alla Centrale di fideiussione. Quest'ultima adempie ormai soltanto una funzione di riassicurazione facoltativa. Le cooperative di fideiussione possono chiedere alla Centrale di fideiussione una partecipazione ai rischi (*splitting*) per determinate fideiussioni. Dall'inizio del 2010 la Confederazione e la Centrale di fideiussione non intrattengono più relazioni commerciali né funzioni di vigilanza per quanto riguarda il sistema di fideiussioni per le PMI.

Gli autori della valutazione raccomandano:

- (15) di cercare di migliorare l'efficienza del sistema nel suo insieme (banche/cooperative di fideiussione/Centrale di fideiussione) e di esaminare a tale scopo le opzioni seguenti:
 - a) ripartizione dei capitali propri della Centrale di fideiussione tra le cooperative di fideiussione riconosciute;
 - b) introduzione di un meccanismo di rilevamento automatico delle fideiussioni da parte della Centrale di fideiussione (ev. per le fideiussioni a partire da un certo importo);
 - c) concezione più chiara della Centrale di fideiussione come riassicurazione; le condizioni sono negoziate individualmente tra la Centrale di fideiussione e le cooperative di fideiussione.

Dimensione 6 «Funzionamento del sistema di controlling e di gestione»

La Confederazione gestisce il sistema attuale soprattutto mediante obiettivi quantitativi. Il reporting e il controlling si basano quindi principalmente sull'evoluzione dei volumi. Gli autori della valutazione hanno constatato che con le informazioni disponibili la Confederazione può svolgere solo in modo limitato il proprio ruolo di vigilanza.

Raccomandano pertanto alla SECO:

- (16) di creare una banca dati delle perdite per poterle tenere sistematicamente sotto controllo;

- (17) di esaminare insieme alle cooperative di fideiussione le sinergie che si potrebbero sfruttare tra le organizzazioni in materia di gestione delle perdite e di recuperi (ad es. incaricando un servizio centrale dei recuperi di tutte le cooperative di fideiussione).

Dimensione 7 «Orientamento ai clienti delle prestazioni»

Gli autori della valutazione considerano piuttosto scarsa la notorietà del sistema di fideiussioni per le PMI, anche presso le stesse PMI.

Raccomandano pertanto alle cooperative di fideiussione:

- (18) di rafforzare questa notorietà presso le PMI attraverso apposite misure di marketing;
(19) di assumere anche un ruolo di consulenti nei confronti delle PMI clienti.

Dimensione 8 «Efficacia»

Da quanto è emerso, il sistema di fideiussioni è tuttora rivolto alle aree rurali e al settore tradizionale delle arti e mestieri. In particolare, il fatto che il portafoglio di fideiussioni sia oggi ripartito in modo tanto disuguale tra le regioni e che in alcuni Cantoni il sistema copra soltanto una minima quota di mercato indica l'esistenza di un potenziale inutilizzato. Per migliorare l'efficacia gli autori della valutazione ritengono che occorra estendere il sistema di fideiussioni anche al di fuori del settore tradizionale delle arti e mestieri, in particolare nell'ambito dei servizi alle imprese.

Raccomandano pertanto alla SECO:

- (20) di tenere maggiormente conto delle componenti di rischio e perdita nella misurazione dell'efficacia;
(21) di seguire attentamente l'evoluzione della ripartizione delle fideiussioni per settore, regione e (gruppo di) banche. Si potrebbero eventualmente imporre alle cooperative di fideiussione dei volumi specifici da raggiungere in un dato Cantone o in una data regione.

Raccomandazioni concernenti le sedi esterne

Nel loro studio complementare sulle sedi esterne, gli autori della valutazione hanno emanato altre 8 raccomandazioni:

- (22) fissare, a livello di cooperative di fideiussione, criteri misurabili e verificabili per la concessione di fideiussioni;
(23) verificare regolarmente l'attuazione di questi criteri;
(24) documentare meglio e più sistematicamente le decisioni di fideiussione delle sedi esterne;
(25) adeguare il sistema informatico utilizzato dalle cooperative di fideiussione in modo tale da poter risalire alle modifiche apportate a documenti e dati;
(26) per poter sfruttare le sinergie e garantire il know-how necessario, centralizzare la gestione delle perdite e dei recuperi a livello delle cooperative di fideiussione (senza delega di competenze alle sedi esterne);
(27) nell'interesse dell'uniformità, assicurarsi che i direttori delle sedi esterne usufruiscano delle stesse competenze (in particolare in materia di modifiche di dossier in corso);
(28) per poter misurare e confrontare l'efficienza della gestione delle cooperative di fideiussione (incluse le sedi esterne), adottare direttive vincolanti per tutte le cooperative di fideiussione in materia di registrazione dei costi e delle prestazioni e definire indicatori che permettano di confrontare tra loro le cooperative di fideiussione;
(29) organizzare le strutture direttive delle cooperative di fideiussione in modo da renderle conformi ai criteri di buona prassi del governo d'impresa.

6.4.2 Parere del Consiglio federale

La valutazione e lo studio complementare sulle sedi esterne forniscono una buona panoramica dell'esecuzione del sistema di fideiussioni e ne rilevano diversi aspetti positivi. Esse consentono però anche di farsi un'idea dei punti deboli e dei miglioramenti che si possono apportare alle strutture esistenti. La valutazione constata che gli obiettivi quantitativi fissati dalla Confederazione sono stati raggiunti. La nuova concezione del sistema ha permesso di rafforzare la fiducia nel sistema di fideiussioni da parte dei diretti interessati, e in particolare delle banche. Si rileva tuttavia un potenziale di miglioramento a livello del sistema nel suo insieme.

Varie raccomandazioni (2, 4, 20, 23, 24, 25, 29) degli autori della valutazione per migliorare la vigilanza e la trasparenza hanno potuto essere attuate nell'ambito delle nuove convenzioni sugli aiuti finanziari 2012-2015. A tale riguardo sono stati fissati obiettivi di crescita (raccomandazione 1). Benché alcuni elementi centrali della chiave di ripartizione dei contributi federali alle spese d'amministrazione siano stati mantenuti (raccomandazione 6), si sono rese necessarie varie estensioni, come l'inclusione del tasso di perdite netto. La componente di rischio è stata presa in considerazione fissando un tasso di perdite netto massimo del 4,5 %, con incentivi finanziari per favorirne il rispetto (raccomandazioni 2 e 20).

I principi del governo d'impresa sono stati introdotti nelle convenzioni sugli aiuti finanziari in base al *Codice svizzero di buona pratica per il governo delle imprese*¹¹⁰ (raccomandazione 29). Altre raccomandazioni (22, 26, 27) sono state trattate nell'ambito di colloqui bilaterali o multilaterali. Per quanto riguarda queste raccomandazioni degli autori della valutazione in materia di organizzazione interna, occorre tuttavia notare che, fintanto che le esigenze legali e l'obbligo di diligenza sono rispettati, quest'ultima è di competenza delle cooperative di fideiussione. Anche la gestione comune delle perdite spetta alle organizzazioni di fideiussione, che finora non hanno manifestato un'intenzione in tal senso (raccomandazione 17).

Il rapporto di Ernst & Young¹¹¹ ha fornito buone basi di dati sui costi e sulle prestazioni, basi che rispondono alle esigenze attuali in materia di informazione. L'introduzione di una banca dati e di un sistema di gestione delle informazioni permette ora di disporre con continuità di rapporti sull'evoluzione dei costi e ciò ha nettamente migliorato la trasparenza e rafforzato la vigilanza da parte della SECO (raccomandazione 28). Benché non esista una vera e propria banca dati delle perdite, la banca dati creata consente di osservare non soltanto l'evoluzione delle perdite (raccomandazione 16), ma anche la ripartizione delle fideiussioni per settore, Cantone, regione o banca (raccomandazione 21). Dal punto di vista del Consiglio federale la raccomandazione degli autori della valutazione di fissare obiettivi specifici per un dato Cantone o una data regione (raccomandazione 21) non è pertinente. Il sistema di fideiussioni per le PMI deve basarsi sulla domanda e non su direttive regionali. Poiché questo sistema non riveste in tutte le regioni la stessa importanza, inoltre, la collaborazione varia di conseguenza. Mentre i Cantoni romandi sono molto partecipativi, la collaborazione di altri Cantoni è scarsa o inesistente. La partecipazione di tutti i Cantoni al sistema (raccomandazione 14), vista la diversità di interessi ed esigenze, non è pertanto realistica (cfr. anche cap. 2.3).

Dalla fine del 2008 l'evoluzione dell'approvvigionamento creditizio delle PMI viene seguita attentamente dal gruppo di lavoro «Mercato dei crediti alle PMI». Questo gruppo, posto sotto l'egida della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), è composto da rappresentanti della Banca nazionale svizzera (BNS), della Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali (SFI), di Economiesuisse, dell'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), dell'Associazione svizzera dei banchieri (ASB) e di Swissmem. I loro scambi di opinioni consentono alla Confederazione di individuare tempestivamente i problemi di credito e di avviare eventuali misure (raccomandazione 5).

¹¹⁰ Economiesuisse (2007)

¹¹¹ Ernst & Young (2010)

Secondo diverse organizzazioni di fideiussione e contrariamente alla raccomandazione 9, non è necessario che aumentino il loro personale per perseguire la loro strategia di crescita. Esse rivedono infatti ogni anno i piani di finanziamento di tale strategia nell'ambito dell'aggiornamento del sistema di gestione delle informazioni, comunicano i piani alla SECO e ne discutono con quest'ultima.

Negli ultimi anni le organizzazioni di fideiussione hanno rafforzato gli sforzi per collaborare (raccomandazione 10), si sono dotate di un'immagine comune e hanno unificato le loro attività di marketing (raccomandazione 18). In questo modo intendono profilarsi sia come partner finanziari e consulenti indipendenti delle PMI sia come partner credibili delle banche (11, 12, 19). Il miglioramento della collaborazione perseguito con le banche dovrebbe anche permettere di meglio evitare eventuali doppioni (raccomandazione 13). Il Consiglio federale approva questi sforzi.

I colloqui periodici della SECO con le organizzazioni di fideiussione mettono regolarmente in discussione nuovi progetti di collaborazione e di coordinamento. Da quando sono state emanate le raccomandazioni del 2010, il coordinamento e la cooperazione tra le organizzazioni di fideiussione hanno continuato a rafforzarsi. Il Consiglio federale approva in linea di principio gli sforzi di uniformazione volti a una parità di trattamento di tutte le PMI svizzere. Nell'ambito della revisione del 2007, il premio di rischio annuo è stato fissato per le tre cooperative di fideiussione regionali all'1,25 % dell'importo garantito da una fideiussione. Secondo il parere delle cooperative di fideiussione, per il momento non vi è la necessità di differenziare il premio in funzione del rischio (raccomandazione 8). La definizione di norme finanziarie minime (raccomandazione 3) è stata discussa, ma per finire respinta, poiché il sistema di fideiussioni dipende fortemente dalla competenza qualitativa dei responsabili delle decisioni a livello locale. La Confederazione sta esaminando la questione relativa all'uniformazione delle tasse per l'esame delle domande (raccomandazione 7) in vista delle prossime convenzioni sugli aiuti finanziari 2016-2019 e ne discuterà con le organizzazioni di fideiussione.

Per quanto riguarda la raccomandazione 15, è opportuno notare che, nell'ambito del sistema di fideiussioni per le PMI, la Confederazione non intrattiene rapporti contrattuali con la Centrale di fideiussione e non la controlla. Spetta quindi esclusivamente alla Centrale di fideiussione e ai suoi membri esaminare questa raccomandazione.

Riassumendo, si constata che 20 raccomandazioni su 29 sono state attuate, alcune delle quali parzialmente. Tre raccomandazioni sono respinte, una è all'esame in vista delle prossime convenzioni sugli aiuti finanziari e cinque competono alle organizzazioni di fideiussione.

7 Conclusione ed esame degli eventuali adeguamenti

7.1 Conclusioni generali

Il bilancio che si può stilare sull'efficacia del sistema di fideiussioni per le PMI è globalmente positivo. Da quando è stato riorganizzato, nel 2007, il sistema si è sviluppato positivamente e poggia su solide basi.

Le varie valutazioni esterne hanno portato alla formulazione di 39 raccomandazioni in totale¹¹². Gli autori della valutazione constatano che il sistema di fideiussioni per le PMI è efficace, poggia su solide basi e non richiede adeguamenti importanti. Il Consiglio federale condivide questa posizione. La maggior parte delle raccomandazioni riguarda elementi relativi all'esecuzione o alla vigilanza. Come illustrato nei capitoli precedenti, gran parte delle raccomandazioni è già stata attuata o è all'esame.

¹¹² Ernst & Young (2010); Ernst & Young (2011); PwC (2013); B,S,S. (2013); HSG-KMU (2013)

L'unica modifica importante la cui attuazione, secondo gli autori della valutazione, dovrebbe essere perlomeno esaminata, è l'aumento dell'attuale limite delle fideiussioni di 500 000 CHF. Essa è pertanto oggetto del prossimo capitolo.

7.2 Esame di un aumento del limite delle fideiussioni

Nell'ambito delle valutazioni, il Consiglio federale ha dato l'incarico di esaminare la possibilità di un aumento del limite delle fideiussioni. L'aumento dell'attuale limite delle fideiussioni di 500 000 CHF è una rivendicazione di lunga data di alcune organizzazioni. La mozione Feller (13.3673) del 10 settembre 2013 chiede un aumento a 1 milione CHF.

Finora la Confederazione ha respinto le domande di aumento per diversi motivi, tra cui quello secondo cui prima di prendere in esame un tale aumento si doveva attendere di poter trarre i dovuti insegnamenti dalla riorganizzazione del sistema di fideiussioni. Era quindi considerato prematuro prendere in esame la possibilità di un potenziamento. Oggi la mancanza di esperienza non è più un argomento contrario a un aumento del limite. Le valutazioni realizzate nell'ambito dell'analisi dell'efficacia hanno mostrato che negli ultimi anni il sistema di fideiussioni per le PMI si è sviluppato positivamente e che oggi sostiene con successo le PMI.

Fino al 2010 non esisteva un sistema di controlling, reporting e monitoring sviluppato, da cui l'assenza di basi di dati affidabili che consentissero di giudicare le possibili conseguenze di un aumento del limite. Nel frattempo queste riserve hanno potuto essere sciolte. Secondo il Consiglio federale, il sistema di fideiussioni per le PMI poggia oggi su solide basi e la vigilanza è assicurata.

Considerato che gran parte delle fideiussioni richieste si situa tra 150 000 e 300 000 CHF, in passato si esigeva una prova del bisogno. Si temeva inoltre che in caso di aumento del limite il sistema sarebbe stato rapidamente posto di fronte a progetti di portata industriale per i quali mancavano l'esperienza e i punti di riferimento. La valutazione indica che soltanto il 10 % circa delle fideiussioni accordate a partire dal 2007 sfrutta l'attuale limite di 500 000 CHF. È quindi probabile che vi sarebbe una certa domanda, seppur modesta, di fideiussioni più importanti. Gli autori della valutazione e le organizzazioni di fideiussione ritengono infatti che un limite superiore attirerebbe nuovi segmenti di clientela e un maggior numero di imprese industriali. Il sistema di fideiussioni per le PMI si concentra sulle microimprese e sulle piccole imprese. Attualmente il 70% di tutte le fideiussioni è inferiore a 200 000 CHF ed è prevedibile che questa situazione si manterrà anche in futuro. Le valutazioni citate non hanno potuto dimostrare in modo univoco la necessità di un aumento del limite.

Occorre in particolare tenere sotto controllo la situazione generale del finanziamento delle PMI. Il sistema di fideiussioni può infatti essere considerato sotto due punti di vista diversi, ma interdipendenti: da un lato, come strumento di promozione delle PMI che rientrano nella dimensione della politica regionale, dall'altro come strumento che potrebbe attenuare eventuali inefficienze del mercato. Benché queste ultime non possano mai essere escluse e siano in parte immanenti, si può affermare che, nel complesso, il mercato dei crediti alle PMI funziona bene. Lo confermano diversi studi condotti dalla SECO negli ultimi anni ed è anche la conclusione a cui è giunto il gruppo di lavoro «Mercato dei crediti alle PMI», formato dalla Confederazione e da varie associazioni economiche. In tali circostanze conviene astenersi da un'estensione degli interventi statali. Anche se dal 1999 il limite è rimasto invariato, tenendo conto del rincaro, l'adeguamento di tale limite sarebbe contenuto (550 000 CHF).

Infine, si è calcolato che un aumento del limite si accompagnerebbe a un notevole aumento dell'impegno finanziario della Confederazione. È stato sottolineato il fatto che si sarebbero dovuti prendere in considerazione gli effetti di un aumento del limite sui capitali propri e le liquidità delle organizzazioni di fideiussione. Secondo queste ultime, tuttavia, un innalzamento del limite non comporterebbe un notevole aumento dell'impegno finanziario della Confederazione. Per quanto riguarda il tasso di perdite, gli autori della valutazione ritengono che fi-

deiussioni di valore maggiori del limite attuale comportano meno rischi per le organizzazioni di fideiussione e la Confederazione¹¹³. Questa opinione non è però condivisa da tutte le organizzazioni. Alcune di esse prevedono persino un tasso di perdite superiore in quanto le imprese industriali di più grandi dimensioni potrebbero avere maggiori difficoltà a coinvolgere i proprietari nel finanziamento chiedendo loro fideiussioni personali.

Dal canto loro, alcune organizzazioni di fideiussione hanno fatto notare che una garanzia di ricapitalizzazione da parte della Confederazione e un aumento del contributo alle spese d'amministrazione sarebbero una condizione indispensabile per un aumento del limite delle fideiussioni. Ciò equivarrebbe tuttavia a un importante potenziamento del sistema attuale (aumento del limite, garanzia dei capitali propri tramite eventuali nuovi mutui di grado posteriore e aumento dei contributi alle spese d'amministrazione), per il quale il Consiglio federale, considerata la citata situazione del mercato dei crediti alle PMI, non vede attualmente né la ragione né la necessità.

Per i suddetti motivi, il Consiglio federale respinge l'idea di un aumento del limite delle fideiussioni e la mozione Feller.

7.3 Precisazioni da apportare all'ordinanza

Indipendentemente dalla questione di una modifica della legge per l'aumento del limite delle fideiussioni, l'ordinanza¹¹⁴ richiede alcuni adeguamenti. Si tratta di precisare alcuni punti e di adeguarli alla realtà attuale:

- a) Oggi la Confederazione non assume soltanto le perdite creditizie effettive, ma anche altri costi causati da una perdita, come ad esempio gli interessi e le tasse bancarie. L'assunzione di questi costi deve essere disciplinata esplicitamente nell'ordinanza senza che abbia un'incidenza sui costi.
- b) L'obbligo di diligenza delle organizzazioni di fideiussione¹¹⁵ non è disciplinato in modo inequivocabile nell'ordinanza e solleva continui interrogativi. Occorre disciplinare più chiaramente in particolare la questione dei casi in cui un'impresa può percepire altri aiuti finanziari o indennità dalla Confederazione o non avere diritto a una fideiussione.
- c) A fianco dell'ordinanza, la SECO ha precisato alcuni punti nei commenti relativi all'ordinanza¹¹⁶. A scopo di chiarezza e trasparenza, i punti sostanziali dei commenti dovrebbero essere ripresi nell'ordinanza e i commenti essere abrogati o ridotti all'essenziale.

¹¹³ KMU-HSG (2013)

¹¹⁴ RS 951.251

¹¹⁵ RS 951.251, art. 4

¹¹⁶ SECO (2007)

8 Allegato

8.1 Bibliografia

- AECM (2010): *Soutien de la garantie à la reprise économique: l'impact des mesures anti-crise*, Associazione europea di mutua garanzia, agosto 2010.
- B,S,S. (2013): *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement, projet «Analyse d'impact»*. *Rapport final*, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung Basel, 28 marzo 2013.
- Cautionnement romand (2013): *Rapports d'activité 2012 et 2013*, Coopérative romande de Cautionnement - PME, 2013.
- CET-N (2005): *Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale concernente l'iniziativa parlamentare 05.449 (Esame e potenziamento della fideiussione a favore delle PMI)*, 15 novembre 2005.
- Consiglio federale (2003): *Rapport du Conseil fédéral du 2 juillet 2003 en réponse au postulat (99.3577) du 16.11.1999 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national*, 2 luglio 2003.
- Consiglio federale (2004): *Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens (Postulat 99.3577)*. Rapporto complementare della SECO all'attenzione della CET-N, 31 marzo 2004.
- Consiglio federale (2006/1): *Parere del Consiglio federale, iniziativa parlamentare Esame e potenziamento della fideiussione a favore delle PMI (CET-N), rapporto della CET-N del 15 novembre 2005*, 10 marzo 2006.
- Consiglio federale (2006/2): *Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (rapporto sul governo d'impresa)*, 13 settembre 2006.
- Consiglio federale (2009): *Accès au crédit dans l'économie suisse: état des lieux et éventuelles mesures à prendre*. Rapporto alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N), 28 settembre 2009.
- Consiglio federale (2011): *Messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015*, 23 febbraio 2011.
- Consiglio federale (2012): *Rapporto del Consiglio federale sul capitale di rischio in Svizzera*, 27 giugno 2012.
- DEFR (1999): *Le financement des PME, rapport à l'attention de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N)*, 11 gennaio 1999.
- DEFR (2007): *Politica PMI della Confederazione: nuovo assetto per le fideiussioni*. Comunicato stampa del Dipartimento federale dell'economia, 2 luglio 2007.
- DEFR (2013): *Politica svizzera a favore delle PMI*, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca, 2013.
- Economiesuisse (2007): *Codice svizzero di buona pratica per il governo delle imprese*, luglio 2002, aggiornamento 2007.
- Ernst & Young (2010): *Rapport d'évaluation final du système de cautionnements 2007-2010*, ottobre 2010.
- Ernst & Young (2011): *Etude complémentaire sur les antennes des coopératives de cautionnement des arts et métiers, rapport final*, 27 maggio 2011.

- Gallati, Renatus (2001): *Überprüfung des gewerblichen Bürgschaftswesens*. Rapporto finale all'attenzione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), 28 dicembre 2001.
- Gruppo d'accompagnamento «Fideiussione 2000» (1996): *Bürgschaft 2000. Kernelemente Detailkonzept*, 22 ottobre 1996.
- Gruppo di lavoro «Fideiussioni» (2007): *Plan d'affaires, système de cautionnement des arts et métiers*, febbraio 2007.
- Gruppo di lavoro della SECO (2004): *Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers et du financement des PME*, rapporto finale del progetto «Piattaforma sul finanziamento delle PMI», 18 novembre 2004.
- Hanser Christian, Kuster Jürg (1995): *Gewerbliches Bürgschaftswesen in der Schweiz. Teil I: Strukturanalyse*, giugno 1995.
- KMU-HSG (2013): *Analyse de l'efficacité du système de cautionnement. Projet II: Analyse de la position sur le marché*. Rapporto dell'Istituto svizzero per le PMI, Università di San Gallo, 28 marzo 2013.
- M.I.S. Trend (2009/A): *Le financement des PME*, studio realizzato per la Segreteria dello Stato dell'economia (SECO), maggio 2009.
- M.I.S. Trend (2009/B): *Etude auprès du panel d'entreprises tiré de l'enquête sur le financement des PME en Suisse*, studio realizzato per la Segreteria dello Stato dell'economia (SECO), novembre 2009.
- M.I.S. Trend (2010): *Enquête sur le financement des PME en Suisse, vague II*, studio realizzato per la Segreteria dello Stato dell'economia (SECO), aprile 2010.
- M.I.S. Trend (2013): *Enquête sur le financement des PME en Suisse*, studio realizzato per la Segreteria dello Stato dell'economia (SECO), gennaio 2013.
- OCSE (2012): *Le financement des PME et des entrepreneurs 2012 – Tableau de bord de l'OCDE*, http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/le-financement-des-pme-et-des-entrepreneurs_23065281.jsessionid=2rdr56l227rr3.x-oecd-live-01, 19 aprile 2012.
- OCSE (2013/1): *SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises*, 30 gennaio 2013.
- OCSE (2013/2): *Le financement des PME et des entrepreneurs 2013 – Tableau de bord de l'OCDE*, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en, 28 giugno 2013.
- OMC (2013): *Examen des politiques commerciales: Suisse et Liechtenstein*, 19 marzo 2013.
- PwC (2013): *Le système suisse de cautionnements à l'aune internationale*. Rapporto finale, PricewaterhouseCoopers, 31 marzo 2013.
- SECO (2007): *Commentaires relatifs à l'ordonnance du 28 février 2007 sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises*.
- SECO (2008): *Nuovo sistema di fideiussioni: inizio riuscito*. Comunicato stampa della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), 17 aprile 2008.
- SECO (2011): *Le fideiussioni poggiano su buone basi*. Comunicato stampa della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), 19 dicembre 2011.
- UE (2000): *Comunicazione della Commissione sull'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato concessi sotto forma di garanzie*, GU C 71 dell'11 marzo 2000.

- UE (2001): *Regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle PMI*, GU C 10 del 13 gennaio 2001.
- UE (2006): *Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore (de minimis)*, GU C 379 del 28 dicembre 2006.
- Virchaux, Alain (1983): *Les Coopératives de cautionnement en Suisse*. Tesi presentata alla Facoltà di diritto e scienze economiche dell'Università di Neuchâtel, ottobre 1983.

8.2 Abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
Art.	Articolo
RU	Raccolta ufficiale
LADI	Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza
AWS	<i>Austria Wirtschaftsservice GmbH</i>
BG Mitte	<i>Bürgschaftsgenossenschaft Mitte</i>
BG Ost	<i>Bürgschaftsgenossenschaft Ost</i>
PIL	Prodotto interno lordo
Cautionnement romand	<i>Coopérative romande de cautionnement - PME</i>
DBIR	Servizio di revisione interna SECO
CE	Comunità europea
CDF	Controllo federale delle finanze
UE	Unione europea
Centrale di fideiussione	Cooperativa svizzera di fideiussione per l'artigianato
LSE	Legge sulla promozione dello sviluppo economico nei Grigioni
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
PMI	Piccole e medie imprese
CP	Contratto di prestazioni
MIS	Sistema di gestione delle informazioni
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
CO	Codice delle obbligazioni
SAFFA	Cooperativa di fideiussione delle donne svizzere
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SCA	Società svizzera di credito alberghiero
SFI	Stato per le questioni finanziarie internazionali
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
CET-N	Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR
OMC	Organizzazione mondiale del commercio