

ad 00.461

Iniziativa parlamentare Revisione del diritto delle fondazioni (Schuesser)

Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 23 ottobre 2003

Parere del Consiglio federale

del 5 dicembre 2003

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl, RS 171.10), vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto e le proposte della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati del 23 ottobre 2003 (FF 2003 7053). Il rapporto chiede di rivedere la normativa del Codice civile concernente le fondazioni e una revisione della legge federale sull'imposta federale diretta, della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, della legge federale sull'imposta preventiva e della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto.

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

5 dicembre 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Rapporto

1 **Situazione iniziale**

Il 14 dicembre 2000 il consigliere agli Stati Schiesser ha presentato l'iniziativa parlamentare in forma elaborata «Revisione del diritto delle fondazioni».

L'8 giugno 2001, nell'ambito dell'esame preliminare, il Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della sua Commissione dell'economia e dei tributi (CET-S) e deciso all'unanimità di dar seguito all'iniziativa parlamentare Schiesser.

La CET-S ha quindi incaricato una sottocommissione di elaborare un progetto. Il 15 maggio 2003 la CET-S ha approvato tale progetto con 10 voti contro 0 e 2 astensioni; ha inoltre deciso di porlo in consultazione presso i Cantoni prima di trasmetterlo al Consiglio degli Stati.

La procedura di consultazione è iniziata il 4 giugno e si è conclusa il 31 luglio 2003. Tutti i Cantoni, tranne il Cantone di Zugo, hanno risposto alle domande loro poste. Diversi Cantoni si sono inoltre pronunciati in merito a singole disposizioni del progetto. Anche l'associazione mantello delle fondazioni di utilità pubblica (proFonds), la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e l'Opernhaus di Zurigo hanno espresso il loro parere sul progetto; gli ultimi due partecipanti alla consultazione si sono tuttavia pronunciati soltanto riguardo alla normativa fiscale. I risultati della procedura di consultazione sono riassunti nel rapporto della Commissione.

La Commissione propone, con 9 voti contro 1 e senza astensioni, di adottare le modifiche legislative previste nel progetto. Una minoranza propone di mantenere in gran parte immutato il diritto fiscale vigente.

2 **Parere del Consiglio federale**

2.1 **Revisione del Codice civile**

2.1.1 **Approvazione di principio del progetto**

Come rilevato nel rapporto della CET-S, nel nostro Paese le fondazioni rivestono grande importanza. Le fondazioni di utilità pubblica svolgono funzioni importanti – nell'interesse e per il bene della collettività – in numerosi settori quali l'assistenza sociale, la sanità pubblica, la scienza, la ricerca, la formazione, l'istruzione, l'arte, la cultura, l'aiuto allo sviluppo e l'aiuto umanitario. Negli ultimi anni si constata una netta tendenza alla moltiplicazione delle fondazioni. Nel complesso è lecito affermare che in Svizzera le fondazioni dispongono di condizioni quadro favorevoli. Il progetto di legge proposto dalla CET-S prevede tuttavia misure che possono essere considerate strumenti importanti ai fini di un rafforzamento durevole dello statuto delle fondazioni di utilità pubblica, anche rispetto alla concorrenza internazionale nei settori della beneficenza e dell'utilità pubblica.

Complessivamente, il Consiglio federale sostiene gli sforzi profusi per rivedere il diritto delle fondazioni e condivide gli obiettivi perseguiti dall'iniziativa parlamentare (migliorare l'attrattiva del diritto delle fondazioni e la trasparenza). Sotto questo

profilo, approva quindi la revisione operata nell'ambito della presente iniziativa parlamentare.

Il Consiglio federale accoglie con particolare favore l'introduzione dell'obbligo di designare un ufficio di revisione, che consente di migliorare la trasparenza.

Il Consiglio federale constata inoltre con soddisfazione che la Commissione ha integrato nel suo progetto talune proposte formulate nell'avamprogetto di revisione del diritto delle fondazioni del 1993 che non avevano suscitato critiche durante la relativa procedura di consultazione.

2.1.2 Diritto del fondatore di modificare il fine (art. 86a CC [nuovo])

La possibilità di modificare il fine della fondazione su richiesta del fondatore, prevista nell'articolo 86a CC (*nuovo*) del progetto, è un'innovazione che merita di essere sostenuta poiché rende il diritto delle fondazioni più flessibile e quindi maggiormente attrattivo, il che corrisponde pienamente all'obiettivo perseguito dalla revisione.

Il Consiglio federale può senz'altro aderire a questa proposta, tanto più che – a differenza dell'avamprogetto posto in consultazione – il progetto prevede che in caso di modifica del fine di una fondazione che persegue uno scopo pubblico o di utilità pubblica ai sensi del diritto fiscale federale anche il nuovo fine dev'essere pubblico o di utilità pubblica.

Questa limitazione impedisce che il fondatore possa abusare, per motivi fiscali, del suo diritto di modificare il fine della fondazione e che tale diritto sia in pratica trasformato in un diritto di retrocessione del fondatore. Garantisce inoltre alle persone che hanno erogato liberalità a una fondazione in considerazione del suo fine che i beni da esse elargiti saranno utilizzati per uno scopo pubblico o di utilità pubblica anche qualora tale scopo non dovesse più essere quello originariamente previsto.

Si tiene quindi conto delle riserve e dei timori espressi da numerosi Cantoni che, nell'ambito della procedura di consultazione, hanno esplicitamente respinto la proposta di accordare al fondatore la possibilità di modificare il fine della fondazione o si sono dichiarati scettici riguardo a tale proposta.

2.2 Revisione del diritto fiscale

Una parte importante del progetto di legge è costituita da proposte di revisione del diritto fiscale.

2.2.1 Proposte da sostenere in materia di imposte dirette

Le proposte elencate qui appresso, concernenti la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD) e la legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID), possono essere considerate miglioramenti:

- Estensione della deducibilità fiscale alle prestazioni «in altri beni». Il diritto vigente consente di dedurre soltanto le prestazioni in denaro. In virtù della normativa proposta, il donatore può invece effettuare anche liberalità in natura, segnatamente donare immobili, e dedurle fiscalmente nella misura autorizzata.
- Secondo il diritto vigente, possono essere dedotte soltanto le prestazioni volontarie a persone giuridiche che sono esentate dall'imposta in virtù del loro scopo pubblico o di utilità pubblica. La normativa proposta consente invece di dedurre dall'imposta anche le liberalità erogate alla Confederazione, ai Cantoni, ai Comuni e ai loro stabilimenti. Questo permetterà per esempio di dedurre dal reddito o dall'utile le liberalità destinate ai PF.

Il Consiglio federale può approvare queste innovazioni che si iscrivono nello «spirito» delle fondazioni. Sottolinea tuttavia che durante la procedura di consultazione i Cantoni hanno richiamato l'attenzione sui problemi di valutazione che potrebbe comportare l'estensione della deducibilità fiscale alle liberalità in natura. Riconosce la necessità di emanare norme volte a instaurare una prassi uniforme e ritiene sia opportuno adottare un'ordinanza a tal fine.

2.2.2 Innalzamento esagerato del massimale previsto in materia di imposta federale diretta per la deduzione delle liberalità

Nel progetto di legge si propone di ampliare le possibilità di deduzione nel modo seguente:

- Nella LIFD, aumentare il massimale previsto per la deduzione delle prestazioni volontarie a istituzioni esentate dall'imposta dal 10 al 40 per cento del reddito netto (persone fisiche) o dell'utile netto (persone giuridiche). Nella LAID il legislatore cantonale conserva invece la competenza attualmente attribuitagli per quanto concerne la fissazione del massimale di tale deduzione.
- A determinate condizioni (interesse pubblico particolarmente importante, finanziamento durevole, partecipazione almeno equivalente dei Cantoni e dei Comuni nel senso di una «simmetria dei sacrifici»), consentire che per l'imposta federale diretta le prestazioni volontarie siano dedotte fino a concorrenza del 100 per cento del reddito netto (persone fisiche) o dell'utile netto (persone giuridiche).

Queste proposte di aumento della percentuale prevista per la deduzione delle prestazioni volontarie sono nettamente troppo generose, come risulta anche dalle considerazioni esposte qui di seguito:

Il principio della capacità economica di cui all'articolo 127 capoverso 2 della Costituzione federale (disposizione che, sotto il profilo sistematico, fa parte dell'ordinamento finanziario della Confederazione) è un concretamento del principio costituzionale fondamentale della parità di trattamento. Nel sistema dell'imposizione generale del reddito netto, questo principio obbliga il legislatore ad assoggettare all'imposta le persone che conseguono effettivamente un reddito secondo la loro

capacità economica; gli consente inoltre di tenere debitamente conto di tale capacità, in particolare mediante una tariffa fiscale progressiva.

L'autore di una liberalità non è limitato nella sua capacità economica. Tale liberalità è anzi espressione della capacità economica della persona che l'ha erogata. Il fatto che si consenta di dedurre le liberalità entro limiti più o meno ridotti o nella misura proposta dalla CET-S rappresenta quindi un elemento importante di cui occorre tener conto dal punto di vista dell'osservanza dei principi costituzionali previsti in materia di imposizione. Va pure rilevato che simili deduzioni favoriscono i contribuenti soggetti ad aliquote marginali elevate a scapito di quelli con redditi più modesti.

Possibilità di deduzione troppo estese pregiudicano inoltre considerevolmente il carattere fiscale tipico dell'imposta (utilizzo del gettito fiscale per finanziare i compiti dello Stato, a prescindere da quali siano tali compiti). Il Consiglio federale sottolinea infine che le norme che introducono deduzioni di una siffatta portata sono opinabili anche dal punto di vista delle finanze pubbliche. Non rispettano infatti il principio della contabilizzazione «al lordo» e, in ultima analisi, limitano la sovranità finanziaria dell'Assemblea federale. In definitiva, consentendo al contribuente di decidere in che misura determinati mezzi debbano essere destinati a determinati compiti gli si delega la competenza budgetaria. Simili norme non si conciliano quindi nella misura auspicata con le esigenze poste dalla legge federale sulle finanze della Confederazione.

Le possibilità di deduzione proposte non sono inoltre compatibili con l'attuale drammatico degrado della situazione delle finanze federali.

L'opinione del Consiglio federale è confortata dai risultati della procedura di consultazione svolta dalla CET-S presso i Cantoni nell'estate 2003.

La grande maggioranza dei Cantoni respinge risolutamente la quadruplicazione di fatto (dal 10 per cento al 40 per cento del reddito o utile netto) del massimale previsto per la deduzione delle prestazioni volontarie. 15 Cantoni e la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze sarebbero invece disposti ad accettare che tale massimale sia portato al 20 per cento. È quindi assolutamente logico che i Cantoni rifiutino praticamente all'unanimità la proposta di consentire che, a determinate condizioni, le liberalità siano dedotte fino a concorrenza del 100 per cento del reddito o utile netto (cfr. n. 2.3.6.2 del rapporto della CET-S).

In virtù della Costituzione, i Cantoni sono partner importanti per lo sviluppo della legislazione concernente le imposte dirette. Occorre pertanto prendere sul serio il loro rifiuto.

Il Consiglio federale condivide quindi il parere espresso dalla grande maggioranza dei Cantoni e propone di limitare l'innalzamento del massimale di cui agli articoli 33a capoverso 1 e 59 capoverso 1 lettera c LIFD al 20 per cento del reddito netto o dell'utile netto. Respinge la proposta di aumentare il massimale al 40 per cento. Di conseguenza non approva neppure la possibilità, prevista nei medesimi articoli, di consentire che le liberalità siano dedotte fino a concorrenza del 100 per cento del reddito o utile netto, nonostante la CET-S abbia subordinato tale possibilità a condizioni restrittive. Una siffatta deduzione pregiudica in modo eccessivo il sostrato fiscale dell'ente pubblico.

Per quanto concerne le imposte cantonali e comunali, il Consiglio federale approva la decisione della Commissione di lasciare ai Cantoni la competenza di stabilire il

massimale della deduzione. Ciò corrisponde alla soluzione prevista dal diritto vigente per questa deduzione generale ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 LAID.

2.2.3 Legge federale sull'imposta preventiva

Il Consiglio federale approva la nuova esenzione proposta dalla CET-S in caso di prestazioni volontarie destinate a scopi pubblici o di utilità pubblica ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera f (*nuova*) LIP.

2.2.4 Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto

Il progetto introduce una nuova disposizione, l'articolo 33a, nella legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA). Tale disposizione prevede una normativa speciale per l'imposizione fiscale dei contributi versati a o da un'organizzazione di utilità pubblica che sono oggetto di una pubblicazione (in particolare di ringraziamenti). Precisa che il fatto di citare pubblicamente il nome di chi ha versato i contributi non costituisce più una prestazione imponibile quale prestazione pubblicitaria o volta a promuovere l'immagine dell'autore delle liberalità se il nome dello stesso è menzionato in forma neutra, ossia senza aggiunte che potrebbero avere effetti pubblicitari o promuoverne l'immagine, come per esempio la menzione di prodotti da esso fabbricati o distribuiti. Il nuovo articolo 33a capoversi 1 e 2 LIVA precisa inoltre che non vi è prestazione imponibile se il beneficiario dei contributi utilizza soltanto il logo o la ditta del donatore quando ne cita pubblicamente il nome.

Il Consiglio federale può approvare questa nuova normativa. La disposizione proposta si limita espressamente a casi concernenti organizzazioni considerate di utilità pubblica ed evita quindi ulteriori deroghe al sistema di imposizione della cifra d'affari, che esige l'imposizione delle prestazioni di servizio aventi un qualsivoglia effetto pubblicitario.

Il Consiglio federale può inoltre approvare il capoverso 4, in cui sono elencate le condizioni alle quali una determinata organizzazione è considerata di utilità pubblica nell'ambito di versamenti effettuati a titolo di sponsorizzazione. Tali criteri si fondano sulla giurisprudenza pluriennale del Tribunale federale concernente la nozione di «utilità pubblica» prevista in materia di imposta federale diretta. La disposizione proposta è volta a instaurare una prassi uniforme a livello nazionale.

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale, rapporto con il diritto europeo e costituzionalità

Il Consiglio federale condivide le considerazioni formulate nel rapporto della Commissione per quanto concerne le conseguenze finanziarie e le ripercussioni sull'effettivo del personale, il rapporto con il diritto europeo e la costituzionalità.