



14.470

Iniziativa parlamentare
Fondazioni. Rafforzare l'attrattiva della Svizzera
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio degli Stati

del 22 febbraio 2021

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica del Codice civile, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di atto normativo allegato.

22 febbraio 2021

In nome della Commissione:

Il presidente, Beat Rieder

Compendio

Il presente progetto di legge attua alcune misure proposte dall'iniziativa parlamentare 14.470 «Fondazioni. Rafforzare l'attrattiva della Svizzera».

Contesto

Attualmente le fondazioni beneficiano già di condizioni quadro favorevoli grazie all'approccio liberale del diritto vigente in materia. L'attrattiva della Svizzera per le fondazioni deve essere ulteriormente rafforzata.

Contenuto del progetto

Considerati i risultati della consultazione, la Commissione ha deciso di sostenere due misure proposte dall'autore dell'iniziativa parlamentare e di elaborare un progetto di legge a questo scopo:

- ottimizzazione dei diritti del fondatore mediante un'estensione della riserva delle modifiche del fondatore nell'atto costitutivo a modifiche dell'organizzazione; e*
- semplificazione delle modifiche dell'atto costitutivo.*

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare

Il 9 dicembre 2014 il consigliere agli Stati Werner Luginbühl ha presentato un'iniziativa parlamentare del tenore seguente:

«Il Parlamento è invitato a rafforzare le condizioni quadro a favore di un sistema svizzero di pubblica utilità e di fondazioni efficace e liberale procedendo alle pertinenti modifiche legislative e tenendo conto in particolare dei punti seguenti:

- 1. una pubblicazione regolare da parte dell'Ufficio federale di statistica UST di dati concernenti le organizzazioni esentate dalle imposte per la loro attività di pubblica utilità;*
- 2. un disciplinamento più chiaro del ricorso all'Autorità di vigilanza sulle fondazioni ai sensi di un diritto di ricorso di persone con un interesse di controllo legittimo;*
- 3. l'ottimizzazione dei diritti del fondatore mediante un'estensione della riserva delle modifiche nell'atto costitutivo a modifiche dell'organizzazione;*
- 4. la semplificazione di modifiche nell'atto costitutivo mediante modifiche non burocratiche senza atto notarile e mediante un disciplinamento più aperto delle modifiche accessorie;*
- 5. una limitazione della responsabilità dei membri volontari degli organi mediante l'esclusione di una responsabilità per colpa lieve (fatta salva una regola statutaria di tenore opposto);*
- 6. deduzioni fiscali per le liberalità mediante la concessione di un aumento straordinario dell'importo delle deduzioni per le liberalità versate dagli eredi e prelevate dalla massa ereditaria nell'anno del decesso o nell'anno seguente oppure nell'anno della divisione dell'eredità;*
- 7. la possibilità di riportare la donazione su periodi di tassazione successivi, in caso di superamento del limite massimo delle deduzioni per le donazioni;*
- 8. nessun rifiuto o revoca dell'esenzione fiscale, quando gli istituti di beneficenza retribuiscono adeguatamente i loro organi strategici di gestione. Questo è consentito dal punto di vista del diritto civile e deve essere possibile anche dal profilo fiscale.»*

L'iniziativa parlamentare era stata motivata come segue:

«Con un settore filantropico altamente sviluppato e come sede per le organizzazioni di beneficenza internazionali l'attrattiva della Svizzera per le fondazioni assume un'importanza a livello mondiale. Per consolidare questa posizione anche in futuro occorre creare condizioni quadro istituzionali e legali che tengano conto delle esigenze attuali del settore della pubblica utilità e del non profit. In questo contesto la Svizzera occupa una posizione di spicco a livello internazionale per quanto riguarda

l'autodisciplinamento di organizzazioni di pubblica utilità. Il marchio Zewo, la norma contabile GAAP RPC 21 e i due codici di governance Swiss NPO-Code e Swiss Foundation Code hanno fissato parametri internazionali, contribuendo in modo determinante a rendere efficiente il settore delle NPO. Essi costituiscono una base importante affinché questo settore rilevante per la società possa adempiere efficacemente il proprio scopo.

Obiettivo dell'iniziativa è rafforzare ulteriormente le sue già buone condizioni quadro con pertinenti modifiche e aggiunte legislative in particolare del CC e della LIFD. Le richieste si focalizzano su di una maggiore trasparenza del settore, una maggiore efficacia dell'operato delle fondazioni e un'ottimizzazione delle disposizioni del diritto in materia di fondazioni e fiscale.

Oltre ai miglioramenti a livello federale, occorre al contempo condurre il dialogo anche con i cantoni in vista di altre misure nel loro ambito di competenza.»

Nel quadro dell'esame preliminare, il 3 novembre 2015 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati (CAG-S) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 7 voti contro 1 e 3 astensioni, conformemente all'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002¹ sul Parlamento (LParl). La Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha esaminato l'iniziativa nelle sedute del 12 maggio 2016 e 19 agosto 2016 e ha anche svolto audizioni in merito. Il 3 novembre 2016 ha deciso, con 13 voti contro 6, di non allinearsi alla decisione della sua omologa. Il 15 agosto 2017 la CAG-S si è quindi nuovamente chinata sull'iniziativa nel quadro dell'esame preliminare e, con 10 voti contro 2 e 1 astensione, ha proposto alla sua Camera di darvi seguito. Nel suo rapporto del 15 agosto 2017 sottolineava che occorre intervenire per migliorare le condizioni quadro istituzionali e giuridiche per le fondazioni con sede in Svizzera. Accogliendo la proposta della Commissione, il 12 settembre 2017 il Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa senza voti contrari. Dopo la chiara decisione del Consiglio degli Stati, nella sua seduta del 20 ottobre 2017 la CAG-N ha infine parimenti approvato l'iniziativa con 9 voti contro 5 e 8 astensioni. La CAG-S ha quindi potuto avviare i suoi lavori per l'elaborazione di un relativo progetto.

1.2 Lavori della Commissione

Il 14 maggio 2019 la Commissione ha esaminato l'iniziativa dal profilo della sua attuazione. Preso atto di un documento di lavoro dell'Amministrazione federale e della presa di posizione di un gruppo peritale, la Commissione ha deciso di incaricare l'Amministrazione di elaborare un progetto preliminare sulla base dei lavori preliminari.

Il 28 ottobre 2019 la Commissione ha preso atto del progetto preliminare, lo ha discusso e quindi adottato. Il 21 novembre 2019 ha preso atto del rapporto esplicativo e lo ha adottato. In virtù della legge del 18 marzo 2005² sulla procedura di consultazione (LCo), riguardo a questo progetto preliminare è stata svolta una procedura di consultazione.

¹ RS 171.10

² RS 172.061

Durante la sua seduta del 3 settembre 2020 la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione e ha deciso di attuare i punti seguenti:

- la pubblicazione regolare di dati concernenti le organizzazioni esentate dalle imposte per la loro attività di pubblica utilità (n. 1 Iv. Pa.);
- il disciplinamento più chiaro del ricorso all’Autorità di vigilanza sulle fondazioni (n. 2 Iv. Pa.);
- la limitazione della responsabilità dei membri volontari degli organi della fondazione (n. 5 Iv. Pa.);
- deduzioni fiscali per le liberalità concesse sulla massa ereditaria e la possibilità di riportare la donazione su periodi di tassazione successivi (n. 6 e 7 Iv. Pa.); e
- nessun rifiuto o revoca dell’esenzione fiscale, quando gli istituti di beneficenza retribuiscono adeguatamente i loro organi strategici di gestione (n. 8 Iv. Pa.).

La Commissione ritiene che il progetto non riuscirà più a ottenere un sostegno maggioritario. Durante la seduta del 22 febbraio 2021 la Commissione ha proceduto alla deliberazione di dettaglio sul progetto e l’ha accettato nella votazione sul complesso con 12 voti contro 0 e 1 astensione.

Il presente progetto contiene perciò soltanto le proposte di disposizioni legali concernenti l’ottimizzazione dei diritti del fondatore mediante un’estensione della riserva delle modifiche nell’atto costitutivo a modifiche dell’organizzazione (n. 3 Iv. Pa.) e la semplificazione di modifiche nell’atto costitutivo (n. 4 Iv. Pa.). Dato che queste due disposizioni sono state accolte positivamente in sede di consultazione, la Commissione ritiene che esse siano suscettibili di ottenere un sostegno maggioritario.

Come glielo consente l’articolo 112 capoverso 1 LParl, la Commissione si è avvalsa della collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, del Dipartimento federale delle finanze e dei seguenti periti (in ordine alfabetico): dr. Christoph Degen, proFonds, l’associazione mantello delle fondazioni di pubblica utilità della Svizzera; prof. dr. Dominique Jakob, professore ordinario all’Università di Zurigo; prof. tit. dr. Hans Lichtsteiner, professore titolare all’Università di Friburgo; prof. dr. Georg von Schnurbein, professore straordinario all’Università di Basilea.

2 Punti essenziali del progetto

Le fondazioni beneficiano già oggi di condizioni quadro favorevoli grazie all’attuale diritto liberale in materia di fondazioni. Ciononostante, per la Commissione è importante rafforzare ulteriormente l’attrattiva della piazza svizzera per le fondazioni.

Per tale motivo ha deciso di sostenere le seguenti misure previste dall'iniziativa parlamentare:

- ottimizzazione dei diritti del fondatore mediante un'estensione della riserva delle modifiche nell'atto costitutivo a modifiche dell'organizzazione (n. 3 Iv. Pa.); e
- semplificazione di modifiche nell'atto costitutivo (n. 4 Iv. Pa.).

La Commissione ritiene che, sulla base dei risultati della consultazione pubblica, queste misure rispondono a esigenze reali, sono moderate e praticabili. Inoltre, dato che la loro attuazione non necessita di una revisione totale del diritto in materia di fondazioni, viene garantito il mantenimento delle basi legali consolidate.

3 **Commento delle disposizioni**

3.1 **Ottimizzazione dei diritti del fondatore riguardanti le modifiche dell'organizzazione mediante un'estensione della riserva delle modifiche del fondatore nell'atto costitutivo (n. 3 Iv. Pa.)**

Art. 86a cpv. 1 CC

La Commissione intende conferire una maggiore flessibilità alle fondazioni e rafforzare i diritti del fondatore rendendo la modifica della loro organizzazione più semplice rispetto a quella prevista attualmente nell'articolo 85 CC. In tal senso si vuole estendere la riserva sancita nell'atto costitutivo e concernente le modifiche del fine da parte del fondatore (art. 86a CC) anche alle modifiche dell'organizzazione, come ad esempio l'istituzione o la soppressione di un organo consultivo, di un *family board* o di un disciplinamento delle nomine. Una modifica dell'organizzazione dev'essere possibile nel caso in cui il fondatore abbia previsto una riserva di modifica nell'atto di fondazione, quando egli ne fa richiesta presso l'autorità federale o cantonale competente e nel caso in cui siano trascorsi almeno dieci anni dalla costituzione della fondazione o dall'ultima modifica richiesta dal fondatore. Tale estensione prevista nel nuovo articolo 86a capoverso 1 CC è opportuna anche perché spesso le modifiche del fine comportano anche modifiche dell'organizzazione. L'estensione della riserva di modifica non dovrebbe comunque comportare un crescente coinvolgimento del fondatore negli affari della fondazione, dato che il diritto vigente gli consente già ora di esercitare un influsso sul fine della fondazione. I termini di dieci anni per le modifiche del fine e dell'organizzazione decorrono indipendentemente gli uni dagli altri; ciò significa che una modifica del fine di una fondazione che non è accompagnata da una simultanea modifica della sua organizzazione non esclude il diritto del fondatore a modificare l'organizzazione della fondazione.

3.2 Semplificazione di modifiche nell'atto costitutivo (n. 4 Iv. Pa.)

Art. 86b e art. 86c CC

L'attuale articolo 86b CC riguarda le cosiddette «modifiche accessorie» dell'atto di fondazione, che possono essere apportate dall'autorità di vigilanza dopo aver sentito l'organo superiore della fondazione, sempreché esse siano giustificate da motivi oggettivi e non pregiudichino i diritti di terzi. Sono considerate accessorie le modifiche minime del fine o dell'organizzazione della fondazione, le modifiche minori e talvolta puramente redazionali e le modifiche del nome³. L'articolo 86b CC non spiega peraltro se tali modifiche dell'atto di fondazione, che l'autorità di vigilanza approva prendendo una decisione di modifica, debbano essere oggetto di un atto notarile. Di conseguenza vi sono procedure differenziate a seconda dei Cantoni e dell'autorità di vigilanza sulle fondazioni. In alcuni Cantoni è richiesto un atto notarile per la modifica dell'atto di fondazione e in altri no⁴.

La Commissione ritiene, da un lato, che la disposizione vigente sia formulata in modo troppo restrittivo. La nuova formulazione dell'articolo 86b CC non esige quindi più che le modifiche dell'atto di fondazione siano richieste da «motivi oggettivamente fondati» bensì che «appaiano» giustificate da motivi oggettivi. Questa revisione della legge rafforza la flessibilità e la capacità di adattamento delle fondazioni orientate sul lungo periodo. Inoltre tale modifica legislativa consente di tenere conto della prassi delle autorità di vigilanza sulle fondazioni, divenuta più liberale. D'altro lato, il nuovo articolo 86c CC vuole chiarire che, in futuro, una modifica dell'atto di fondazione approvata da un ufficio statale con decisione di modifica non necessiterà di alcun atto notarile in tutta la Svizzera. Affinché sia la fondazione sia l'autorità di vigilanza dispongano di un atto di fondazione completo, dev'essere redatta una versione consolidata del medesimo che, oltre alle ultime modifiche, contenga anche le altre disposizioni. L'atto di fondazione completo, tra l'altro, è anche un documento giustificativo prodotto all'ufficio del registro di commercio (cfr. art. 22 cpv. 3 ORC⁵). Dato che la modifica dell'atto di fondazione si basa sulla decisione di modifica dell'autorità di vigilanza, stando all'articolo 22 capoverso 4 ORC non è richiesta una certificazione dell'atto di fondazione da parte di un pubblico ufficiale. Lo giustifica in particolare il

³ Cfr. Vez Parisima, Commentaire Romand, Code civil I, Art. 1-359 CC, Basilea 2010, Art. 86b N 7. Il commento riflette anche il punto di vista delle autorità di vigilanza sulle fondazioni, cfr. tra l'altro: Merkblatt BVS Zürich, BVG- und Stiftungsaufsicht, Urkundenänderung von Stiftungen unter Aufsicht des Bezirks- oder Gemeinderates (www.bvs-zh.ch/assets/dokumente/vorsorge_formulare_und_merkblaetter/merkblatt_zur_urkundenaenderung_falls_bvs_nur_aenderungsbehoerde_1.pdf).

⁴ Riemer Hans Michael, Berner Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, Das Personenrecht, 3. Abteilung: Die juristischen Personen, Dritter Teilband: Die Stiftungen, Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 80–89^{bis} ZGB, Berna 1975, Art. 85/86 N 75, cfr. tra l'altro: Merkblatt zu den beiden möglichen Verfahren bei Urkundenänderungen nach Art. 86b ZGB (resp. nach Art. 62 Abs. 2 BVG in Verbindung mit Art. 86b ZGB) gemäss § 10 der Ordnung über die Stiftungsaufsicht vom 23. Januar 2012 resp. § 7 der Ordnung über die berufliche Vorsorge vom 23. Januar 2012.

⁵ RS 221.411

fatto che anche la decisione di modifica dev'essere depositata quale documento giustificativo presso l'ufficio del registro di commercio assieme all'atto di fondazione modificato.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Per le autorità federali e cantonali di vigilanza sulle fondazioni il nuovo disciplinamento non dovrebbe generare oneri aggiuntivi degni di nota. Non ci si attende un aumento sensibile di ricorsi. Già oggi, inoltre, le autorità di vigilanza sulle fondazioni procedono nella prassi alle modifiche organizzative di una fondazione che si giustificano e a modifiche accessorie dell'atto di una fondazione.

4.2 Attuazione

Il nuovo disciplinamento proposto può essere attuato senza problemi.

5 Relazione con il diritto europeo

Il diritto europeo non prevede norme di diritto civile concernenti le fondazioni.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità e legalità

La revisione proposta è retta in parte dall'articolo 122 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto civile.

6.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

La Svizzera non è vincolata ad obblighi internazionali suscettibili di limitare il suo margine di manovra nel diritto interno in materia di fondazioni.

6.3 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega alcuna nuova competenza legislativa al Consiglio federale.

6.4 Forma dell'atto

La modifica del Codice civile deve aver luogo in forma di legge federale.

6.5 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non include disposizioni in materia di sussidi né una base per istituire un credito d'impegno o un limite di spesa.

