

Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni

Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico»

L'essenziale in breve

La Svizzera è tradizionalmente considerata una piazza attrattiva per le fondazioni. Le condizioni quadro giuridiche e fiscali sono considerate liberali e convenienti. Giornalmente viene costituita una nuova fondazione e ogni due giorni ne viene soppressa una. Alla fine del 2015 erano registrate 13 075 fondazioni di interesse collettivo con un patrimonio complessivo stimato di circa 100 miliardi di franchi. I dividendi distribuiti da queste fondazioni in Svizzera e all'estero ammontano a un importo stimato di 2 miliardi di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato l'efficacia della vigilanza sulle fondazioni. A seconda dell'area geografica di intervento, la vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico»¹ compete al Comune, al distretto, al Cantone o alla Confederazione.

La vigilanza eterogenea delle fondazioni in Svizzera deve essere valutata con cautela

Oltre all'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF) e le 19 autorità cantonali di vigilanza, esistono circa 360 altri organi statali – prevalentemente Comuni e singoli distretti – che sorvegliano le fondazioni di tipo «classico». Secondo un'estrapolazione del CDF, i posti a tempo pieno occupati in questo settore sono 56.

Questo sistema frammentato della vigilanza deve essere valutato con cautela. Non è chiaro se a livello comunale sia garantita la necessaria competenza specialistica per la vigilanza su una o più fondazioni. Inoltre, per molte fondazioni sottoposte alla vigilanza delle autorità locali è indispensabile che gli organi siano in stretto contatto tra loro. Questo aspetto può causare conflitti d'interesse. Si rileva, inoltre, un'inefficienza organizzativa. Lo scorporo delle autorità cantonali di vigilanza in istituti di diritto pubblico e, in parte, le fusioni in associazioni cantonali sono invece accolti favorevolmente. Il CDF ritiene che una centralizzazione cantonale e l'esenzione dalla vigilanza locale soddisfino maggiormente le esigenze di professionalizzazione e d'indipendenza. La decisione in merito all'esonero dalla vigilanza locale è di competenza dei Cantoni.

Nel Codice civile le disposizioni sull'attività di vigilanza sono formulate in modo molto generico. La vigilanza è innanzitutto un controllo della legalità. Il CDF condivide la conclusione tratta nella perizia giuridica commissionata, secondo la quale non è necessario prevedere nel Codice civile una normativa più concreta per l'attività di vigilanza, alla luce della prassi consolidata da molti anni delle autorità di vigilanza e della relativa giurisprudenza del Tribunale federale. Inoltre, i Cantoni hanno emanato proprie leggi per la loro vigilanza. Le autorità di vigilanza hanno gli strumenti legali necessari e le competenze per risolvere i problemi che insorgono.

Lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale viene sostenuto

L'AVF, integrata nella Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (DFI), è responsabile della vigilanza su oltre 4000 fondazioni di tipo «classico» che operano in Svizzera e all'estero. Con la nuova legge sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'AVF e in vista di una professionalizzazione, il CDF appoggia lo scorporo dell'AVF dall'Amministrazione federale centrale e

¹ Designazione generica per tutte le fondazioni di interesse collettivo



la trasformazione in un istituto di diritto pubblico. In questo modo si garantisce che la vigilanza sia svolta in maniera più indipendente dall'Amministrazione federale sotto il profilo tecnico, organizzativo e finanziario. Non vi è nulla da obiettare nemmeno sul fatto che, analogamente alle autorità di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni, i compiti e gli strumenti di vigilanza siano menzionati o precisati solo se necessario.

Arretrati di lavoro e mancanza di una vigilanza sistematica in funzione dei rischi

L'AVF dispone di vari ausili e strumenti di lavoro per svolgere i compiti principali. L'attività principale dell'AVF consiste nella verifica del rendiconto annuale. Tuttavia si deve constatare che gli arretrati di lavoro sono pari a circa il 30 per cento. Secondo il CDF si devono definire chiaramente e stabilire per iscritto le basi operative, la strategia, il concetto di vigilanza e i processi principali. Inoltre, occorre far fronte agli arretrati nella verifica del rendiconto annuale.

Nell'ambito del progetto concernente l'ampliamento di SAP per l'AVF, dal 2017 vengono rilevati dati aggiuntivi relativi alle fondazioni che servono, tra l'altro, a classificarle secondo determinati criteri di rischio. Affinché in futuro sia possibile elaborare efficientemente il volume in costante aumento del rendiconto, è indispensabile introdurre rapidamente una vigilanza sistematica orientata ai rischi. Il CDF è pertanto favorevole a una vigilanza sulle fondazioni orientata ai rischi, come auspicato dall'AVF.

Nessuna informazione sulla prassi dell'esenzione dall'imposta nei Cantoni

In virtù delle leggi della Confederazione e dei Cantoni, le persone giuridiche, in cui rientrano anche le fondazioni di utilità pubblica, che perseguono uno scopo pubblico o di utilità pubblica sono esonerate dalle imposte dirette. La Conferenza svizzera delle imposte (CSI) ha negato al CDF l'accesso alle informazioni delle autorità fiscali cantonali. Di conseguenza, esso non è in grado di valutare se le Amministrazioni cantonali delle contribuzioni applicano le disposizioni legali in modo corretto e uniforme.

In generale, in Svizzera vi è poca trasparenza e una banca dati carente nel settore delle fondazioni. Manca un registro centrale delle fondazioni e, pertanto, stando a quanto dichiarato dall'Amministrazione federale delle contribuzioni, in assenza di basi legali non è possibile tenere un elenco nazionale degli istituti esenti dall'imposta. Anche la CSI ha respinto questo elenco. Non sono disponibili stime sulle ripercussioni dell'esenzione dall'imposta.

NOTA

In occasione dei dibattiti in corso sulla nuova legge dell'AVF è stata discussa la possibilità di decentralizzare l'AVF. Ciò significherebbe che la competenza per la vigilanza sulle fondazioni di tipo «classico» sarebbe trasferita alle autorità cantonali di vigilanza sugli istituti di previdenza professionale e sulle fondazioni secondo il principio della sede della fondazione. Eventuali questioni di competenza diventerebbero quindi superflue. Una simile soluzione solleverebbe nuovamente la questione concernente l'alta vigilanza, analogamente al secondo pilastro. Nel 2011 il Consiglio federale aveva deciso di non entrare nel merito del «modello dell'alta vigilanza» per le fondazioni di tipo «classico». L'Esecutivo ritiene che in questo modo l'attività di vigilanza si complicherebbe inutilmente e diventerebbe più onerosa.

Testo originale in tedesco