



Berna, 25 ottobre 2023

Revisione totale dell'ordinanza del 19 novembre 2014 sugli emolumenti dell'autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (OEm-AVF)

Rapporto esplicativo



1 Situazione iniziale

Per le sue attività, l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF) riscuote emolumenti retti dall'ordinanza del 19 novembre 2014 sugli emolumenti dell'autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (OEm-AVF; RS 172.041.18), in vigore dal 1° gennaio 2015.

L'AVF ha l'obbligo di coprire i propri costi con gli emolumenti riscossi. Negli ultimi sette anni, questo obiettivo è stato raggiunto soltanto raramente. L'AVF deve inoltre disporre in futuro di maggiori risorse per poter svolgere i suoi compiti correnti e smaltire il lavoro arretrato. A questa conclusione è giunto anche il Controllo federale delle finanze (CDF) nel suo rapporto di verifica 21267.

È pertanto necessario innalzare gli emolumenti e semplificarne il calcolo. L'innalzamento degli emolumenti permette di tenere conto meglio e in modo più trasparente dell'onere richiesto per il disbrigo dei dossier, del rincaro registrato negli ultimi otto anni nel settore del personale e quindi del principio della copertura dei costi.

2 Basi legali

L'OEm-AVF si fonda sull'articolo 46a della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

3 Punti essenziali del progetto

Benché abbia sostanzialmente dato buoni risultati, l'OEm-AVF deve essere adeguata alle nuove circostanze:

- a fini di trasparenza, è aggiunta una categoria (proroga di un termine) al catalogo delle prestazioni e degli emolumenti di cui all'articolo 3 e sono apportate precisazioni ad altre categorie;
- il calcolo dell'emolumento per l'esame del rapporto di gestione annuale è semplificato sul piano amministrativo con l'introduzione di tre importi forfettari applicabili a seconda della complessità del rapporto;
- per le fondazioni che non presentano il rapporto di gestione per via integralmente elettronica è introdotta una maggiorazione dell'emolumento, poiché la ricezione dei documenti analogici comporta un lavoro aggiuntivo e costi esterni per l'AVF (p. es. per la loro gestione e scansione);
- sono infine innalzate le aliquote degli emolumenti di cui all'articolo 3. Il nuovo quadro tariffario tiene conto dell'onere effettivo per il disbrigo dei dossier e rispecchia meglio i costi sostenuti. In questo modo, il disciplinamento degli emolumenti risponde meglio alle esigenze attuali e future.

Quella proposta è di fatto una revisione parziale. Dato però che la modifica concerne la metà delle disposizioni materialmente rilevanti, si deve formalmente parlare di una revisione totale.

4 Commenti ai singoli articoli

L'unico articolo a subire una modifica materiale è l'articolo 3.

Art. 1

Non necessita di adeguamenti.

Art. 2

Non necessita di adeguamenti.

Art. 3

Cpv. 1

Si nota che gli emolumenti sono calcolati, entro le forchette indicate, in base al tempo medio impiegato per lo svolgimento di attività analoghe. Una registrazione del tempo impiegato per ogni prestazione non è quindi più necessaria. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, gli emolumenti non devono per forza corrispondere esattamente all'onere amministrativo effettivo; devono però essere calcolati in base a criteri oggettivi e non operare distinzioni per le quali non si ravvisano motivi ragionevoli (DTF 139 III 334 consid. 3.2.4).

Alla **lettera a** del capoverso 1 sono innalzate sia l'aliquota minima (da 800 a 1000 franchi) che quella massima (da 4000 a 5000 franchi), perché oggi non è più possibile che l'assoggettamento generi soltanto un onere di 800 franchi e sono inoltre ipotizzabili casi in cui l'aliquota massima vigente di 4000 franchi risulti troppo bassa.

Alla **lettera b** sono innalzate sia l'aliquota minima (da 900 a 1000 franchi) che quella massima (da 4500 a 5000 franchi).

Alla **lettera c** è precisato che l'emolumento è applicabile all'esame preliminare sia di atti costitutivi sia di modifiche di atti costitutivi. Inoltre, l'aliquota minima è innalzata da 600 a 700 franchi, perché nella prassi si è rivelata troppo bassa.

Alla **lettera d** è precisato che l'emolumento è applicabile all'esame preliminare sia di un regolamento sia di sue modifiche. Sul piano linguistico è inoltre specificato che il quadro tariffario si applica a ogni singolo regolamento. L'aliquota minima è innalzata a 500 franchi.

La **lettera e** è adeguata in modo da permettere all'AVF di fatturare alle fondazioni emolumenti differenziati secondo la complessità del rapporto di gestione annuale. In questo modo è introdotta una forma parziale di forfettizzazione. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, gli emolumenti non devono per forza corrispondere esattamente all'onere amministrativo effettivo; devono però essere calcolati in base a criteri oggettivi e non operare distinzioni per le quali non si ravvisano motivi ragionevoli (DTF 139 III 334 consid. 3.2.4). L'AVF non può determinare in modo efficace e separatamente il tempo impiegato per l'esame di ognuno dei 5000 rapporti di gestione che le sono sot-

toposti ogni anno, poiché questo richiederebbe un onere amministrativo sproporzionato. È pertanto introdotto un calcolo semplificato dell'emolumento basato sulla complessità del rapporto di gestione annuale presentato, in quanto la complessità è un fattore determinante per una stima approssimativa dell'onore richiesto per l'esame. Una registrazione del tempo impiegato non è quindi più necessaria.

Per calcolare l'emolumento, l'AVF deve quindi stabilire se il rapporto di gestione è semplice, medio o complesso e ciascuno di questi livelli è remunerato con un emolumento fisso. L'AVF valuta la complessità manualmente o con l'ausilio del sistema informatico in base a diversi criteri, quali la storia, la complessità, il patrimonio e i rischi della fondazione, il rapporto dell'ufficio di revisione o il volume dei documenti presentati. La valutazione della complessità può anche dipendere da priorità stabilite: se decide, ad esempio, di sottoporre a un esame più attento un determinato segmento di fondazioni, l'AVF può attribuire un grado di complessità più elevato ai rapporti di gestione di queste fondazioni.

L'emolumento più basso è fissato a 750 franchi. L'aliquota minima vigente di 350 franchi è di fatto troppo bassa: ci sono sempre spese amministrative e legali e i costi per l'utilizzo del sistema informatico, che giustificano almeno un emolumento di 750 franchi anche nei casi più semplici.

L'onore per l'esame completo di un rapporto annuale include generalmente le seguenti attività:

- Lavoro di supporto della segreteria prima della ricezione del rapporto annuale: rispondere alle domande della fondazione, ad esempio in merito alle modalità d'invio, o a domande materiali sui moduli di presentazione. Evadere inoltre regolarmente le richieste di proroga dei termini.
- Lavoro della segreteria alla ricezione del rapporto annuale: trattare la posta elettronica e analogica in entrata, verificarne la completezza, richiedere i documenti mancanti e, se necessario, inviare solleciti. Preparare per l'esame gli atti forniti in parte ancora in forma cartacea e in parte già in forma digitale.
- Controllo dell'atto costitutivo, degli statuti e di altri documenti quali i regolamenti della fondazione, in preparazione dell'esame del rapporto annuale da parte del o della giurista responsabile.
- Lettura ed esame, da parte dei giuristi, dei verbali presentati dal consiglio di fondazione e confronto con l'iscrizione nel registro di commercio. Se necessario, si effettuano ricerche su persone e attività.
- Lettura ed esame, da parte dei giuristi, del rapporto di attività della fondazione, nonché controlli a campione e ricerche nel web di attività e persone citate.
- Lettura e verifica, da parte dei giuristi, del conto annuale, compresi l'allegato e il rapporto dell'ufficio di revisione, ricerche selettive su donazioni, beneficiari o altre spese. Occasionalmente è necessario seguire i pagamenti in entrata. Rapida verifica se i revisori responsabili sono iscritti nel registro dell'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) e quindi abilitati.
- Stesura, da parte dei giuristi, delle lettere per informare le fondazioni del risultato dell'esame, richiesta di ulteriori informazioni, constatazione formale di errori e formulazione di raccomandazioni alla fondazione. Se necessario, richiedere correzioni, indicando ciò che la fondazione deve osservare nei suoi rapporti futuri e, se del caso, adozione di provvedimenti.
- In casi poco chiari di fondazioni sottoposte a una sorveglianza rafforzata dell'AVF o, più in generale, se è prevedibile l'adozione di provvedimenti, consultazione, da parte dei giuristi, dei superiori competenti.

- Lavori di chiusura del dossier da parte della segreteria: sbrigare la posta in uscita (in forma digitale o cartacea) e adeguare, se necessario, le lettere per informare le fondazioni del risultato dell'esame. Emettere le fatture e svolgere un controllo generale.
- Follow up da parte dei giuristi: rispondere alle domande della fondazione, esaminare le informazioni complementari fornite e, se necessario, adottare eventuali provvedimenti. Assicurare il follow up di questi provvedimenti e notificare all'ASR eventuali errori dell'ufficio di revisione e segnalare casi di sospettato riciclaggio di denaro all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS).

Anche per l'esame di rapporti di gestione semplici occorre prevedere una media di circa 1,5 ore di lavoro per la segreteria e 2,5 ore di lavoro per i giuristi. Attualmente l'AVF applica un'aliquota oraria media 150 franchi per il lavoro della segreteria e di 230 franchi l'ora per il lavoro dei giuristi. Oggi, è fatturato in media un emolumento di poco inferiore a 900 franchi per rapporto. Con le nuove tariffe forfettarie di 750 franchi (rapporti annuali semplici), 1300 franchi (medi) o 2000 franchi (complessi), si stima che la tariffa media per rapporto di gestione sarà di 1100 franchi.

Lettera f: l'AVF ha la competenza di giudicare e decidere su istanze o denunce formali presentate da terzi vertenti sulla legittimità delle attività della fondazione o dell'operato degli organi della fondazione. In questo contesto può adottare un ampio ventaglio di provvedimenti. L'AVF può anche agire di propria iniziativa, senza segnalazione di terzi. Ha quindi la facoltà di ordinare d'ufficio o su richiesta motivata di terzi, in base al principio della proporzionalità, provvedimenti, che vanno dall'ammonizione, alla prescrizione, a misure sostitutive, alla revoca di determinati organi della fondazione fino allo scioglimento della fondazione. Le procedure prima, durante e dopo l'adozione di provvedimenti richiedono molto tempo, in casi estremi anche diversi anni, e di conseguenza rendono necessario un emolumento massimo più elevato (50 000 invece di 25 000 franchi).

Lettera i: la proroga dei termini non era finora disciplinata esplicitamente. L'evasione di una domanda di proroga richiede risorse personali e/o tecniche dell'AVF, ad esempio se deve essere proposta una funzione *ad hoc* nel sistema informatico. Questo onere deve poter essere fatturato con un importo massimo di 50 franchi.

Cpv. 2

Inviare un richiamo alle fondazioni che non hanno presentato il loro rapporto di gestione entro i termini previsti comporta per l'AVF un onere considerevole che giustifica l'innalzamento dell'aliquota da 100 a 150 franchi.

Cpv. 5

Se non utilizzano il sistema informatico messo a disposizione dall'AVF in collaborazione con la SECO, le fondazioni rendono più difficile il lavoro dell'AVF, che deve essere quindi compensato con una piccola maggiorazione dell'emolumento. Inoltre generano costi per la scansione e l'elaborazione dei documenti inviati.

Art. 4

Non necessita di adeguamenti.

Art. 5

Questo articolo disciplina l'abrogazione dell'ordinanza vigente.

Art. 6

Questo articolo disciplina l'entrata in vigore.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Con l'aumento degli emolumenti riscossi, il progetto di legge crea le condizioni affinché l'AVF possa finanziare i propri costi e, in ultima analisi, crescere moderatamente in termini di risorse umane. Questo vale sia per i costi del personale che per i costi di esercizio dei sistemi informatici e del loro ulteriore sviluppo. Tutti i posti di lavoro e le spese materiali devono essere controfinanziati con gli emolumenti dell'AVF e l'aumento degli effettivi non deve avere ripercussioni sul bilancio federale.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto non ha alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha ripercussioni di rilievo sull'economia.

5.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto ha ripercussioni minime sulla società, poiché le oltre 5000 fondazioni assoggettate all'AVF dovranno pagare circa 200 franchi in più di emolumenti l'anno per la vigilanza. La media degli emolumenti annuali passa così da 1000 a 1200 franchi. Tuttavia, considerando il patrimonio medio di oltre 10 milioni di franchi, questi costi non sono rilevanti per le fondazioni.

5.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha ripercussioni di rilievo sull'ambiente.

6 Aspetti giuridici

Il progetto si basa sull'articolo 46a LOGA.