



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Segreteria generale SG-DFI

Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni AVF



Rapporto annuale 2016

**dell'Autorità federale di vigilanza
sulle fondazioni (AVF)**

	Pagina
Indice	2
1 Prefazione	3
2 Attività dell'AVF a livello nazionale e internazionale	4
2.1 Internazionale: GAFI	4
2.2 Nazionale: riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo	4
2.3 Fondazioni di famiglia e fondazioni ecclesiastiche	5
2.4 Interventi parlamentari	5
2.5 Esternalizzazione dell'AVF	6
3 Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni di tipo classico	6
4 Progetti interni all'AVF	7
4.1 Vigilanza elettronica orientata ai rischi	7
4.2 Progetto e-AVF	7
5 Organigramma dell'AVF (stato: febbraio 2017)	7
6 Andamento del settore	8
6.1 Fondazioni neocostituite / sciolte	8
6.2 Strutture più complesse	8
7 Dati statistici	9
8 Casi giudiziari	9
9 Prospettive	10

1 Prefazione

Nel 2016, l'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (AVF) si è occupata di un ampio spettro di temi e compiti importanti e impegnativi.

Fra la primavera e l'inizio dell'estate hanno avuto luogo numerose sedute e audizioni nel quadro dell'esame della Svizzera da parte di esperti del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI). Dato che era focalizzato principalmente sull'attività delle diverse autorità di vigilanza in Svizzera, l'esame ha interessato direttamente anche l'AVF.

Il finanziamento del terrorismo e il riciclaggio di denaro hanno impegnato anche diverse unità amministrative federali e il mondo politico, il che si è tradotto in numerosi interventi parlamentari.

Nel quadro del programma di stabilizzazione, il Consiglio federale ha presentato il disegno di legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (LAVF). Il dossier è momentaneamente pendente.

Alla luce dello sviluppo imprevedibile dei movimenti terroristici, le associazioni e le fondazioni religiose sono diventate un tema di scottante attualità. Dato che le associazioni di pubblica utilità fin'ora non sono state tenute a iscriversi nel registro di commercio, da più parti è stata ripetutamente sollevata la

questione del controllo dei flussi di denaro.

Il Tribunale amministrativo federale ha tra l'altro emanato una decisione sul caso (molto mediatizzato) della Fondazione per l'arte, la cultura e la storia, ancora pendente dinanzi al Tribunale federale al momento della redazione del presente rapporto. L'AVF attende con interesse la sentenza dell'Alta Corte.

Anche nel 2016 si è registrato un continuo aumento del numero delle fondazioni attive a livello nazionale e/o internazionale e quindi soggette alla vigilanza dell'AVF. La tendenza a istituire strutture iniziali più complesse osservata negli ultimi anni è proseguita nell'anno in rassegna. Per esempio, oltre a fondazioni di tipo classico sono state istituite sempre più fondazioni finanziarie («fondazioni holding») e fondazioni d'impresa; per la prima volta, inoltre, una neocostituita fondazione è stata qualificata come «intermediaria finanziaria», il che richiederà la duplice vigilanza della FINMA e dell'AVF.

Attendiamo con interesse di vedere come si svilupperà il settore delle fondazioni nel 2017 e quali fra i temi qui esposti occuperanno non soltanto l'AVF, ma anche i numerosi altri servizi federali e le autorità cantonali, oltre che le associazioni di fondazioni.

Helena Antonio

Responsabile AVF

2 Attività dell'AVF a livello nazionale e internazionale

2.1 Livello internazionale: GAFI

Il Gruppo d'azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro¹ (GAFI, dalla denominazione francese «Groupe d'action financière») è un organo intergovernativo costituito nel 1989 in occasione del vertice dei capi di Stato e di Governo del G7. Aggregato all'OCSE, conta attualmente 37 membri. La Svizzera vi ha aderito nel 1990.

Il suo principale settore di attività è la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo internazionale. Nel 1990 il GAFI ha emanato per la prima volta una serie di raccomandazioni, che da allora hanno subito diversi adeguamenti (l'ultima volta nel 2012). I punti chiave delle modifiche hanno riguardato, con riferimento alle attività dell'AVF, l'estensione delle regole del GAFI alle persone politicamente esposte (PPE) in Svizzera e presso organizzazioni intergovernative. Inoltre si è voluta migliorare la trasparenza delle persone giuridiche.

Con le sue raccomandazioni, il GAFI offre ai Paesi membri standard internazionali per affrontare e risolvere i problemi e le minacce comuni. La Svizzera ha recepito questi standard nella legge federale del 12 dicembre 2014 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria rivedute nel 2012².

Nel nostro Paese, l'esame condotto dal GAFI si è focalizzato sulle misure e gli approcci per combattere il riciclaggio di denaro e prevenire il finanziamento del terrorismo, in particolare attraverso associazioni e fondazioni di utilità pubblica che raccolgono donazioni.

L'AVF è stata coinvolta in questi approfonditi accertamenti e ha preso parte attivamente a diverse audizioni.

Il rapporto finale del GAFI è stato pubblicato il 7 dicembre 2016. Complessivamente la Svizzera ha ottenuto un buon risultato, pur con un certo margine di miglioramento in determinati settori. In concreto, le è stata contestata un'insufficiente sensibilizzazione al problema del finanziamento del terrorismo internazionale, in particolare da parte delle autorità fiscali e di vigilanza sulle fondazioni (cfr. n. 17, pag. 8 del rapporto di sintesi pubblicato in francese sul sito Internet del GAFI). Pur avendo preso atto, nel corso delle audizioni, che l'AVF (oltre ad avere esteso la vigilanza basata sui rischi) ha istruito i propri collaboratori sui temi menzionati e introdotto una serie di meccanismi di controllo, gli esaminatori hanno ritenuto che la sensibilizzazione delle fondazioni non fosse ottimale.

2.2 Livello nazionale: riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo

Questi due temi hanno occupato diverse unità amministrative federali anche nel 2016. L'obiettivo è di analizzare, entro il 2017, i rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo cui sono esposte in particolare le organizzazioni non profit (associazioni e fondazioni di utilità pubblica) e di pubblicare un rapporto in merito. La responsabilità della sua elaborazione è stata affidata all'Ufficio federale di polizia, più precisamente alla Polizia giudiziaria federale (divisione Analisi). Il rapporto dovrebbe essere adottato dal Consiglio federale nell'estate del 2017.

¹ <http://www.fatf-gafi.org/fr/accueil/>

² RU 2015 1389

2.3 Fondazioni di famiglia e fondazioni ecclesiastiche

Fino alla fine del 2015, le fondazioni di famiglia e quelle ecclesiastiche non dovevano essere iscritte nel registro di commercio. Il 1° gennaio 2016 – in seguito all'obbligo d'iscrizione introdotto per queste categorie di fondazioni dalle rivedute raccomandazioni del GAFI del 2012, recepite nella citata legge del 12 dicembre 2014³ – questa prassi è cambiata. L'obiettivo è di migliorare ulteriormente l'efficacia del dispositivo di lotta al riciclaggio di denaro mediante l'applicazione degli standard internazionali in Svizzera.

In ragione di un termine transitorio di cinque anni per l'iscrizione nel registro di commercio delle due categorie in questione, a tutt'oggi l'AVF non dispone di dati sul numero di fondazioni interessate dalla nuova disposizione. Per poter acquisire la personalità giuridica, dal 1° gennaio 2016 le fondazioni neocostituite devono essere iscritte nel registro di commercio. Quelle operanti da più tempo e già dotate di personalità giuridica devono confermarla con l'iscrizione nel registro di commercio entro il termine transitorio.

La definizione di «fondazione di famiglia» è riportata in diverse fonti e di per sé non risulta problematica. Più problematica, per gli uffici dei registri di commercio, è invece la definizione di «fondazione ecclesiastica», poiché spetta a loro, in prima istanza, verificare il carattere ecclesiastico di una fondazione che richiede l'iscrizione nel registro. Per poter stabilire, con parametri uniformi per tutta la Svizzera, il carattere ecclesiastico di una fondazione, l'Ufficio federale del registro di commercio (UFRC) ha fissato una serie di criteri (cfr. *Praxismitteilung EHRA 3/15* del 23 dicembre

2015⁴). Il tratto distintivo comune alle fondazioni ecclesiastiche e di famiglia è l'assenza di una vigilanza statale, dal momento che si parte dal presupposto che entrambe dispongano di organi con compiti analoghi (famiglia, consiglio parrocchiale, vescovo).

Se le fondazioni di famiglia presentano elementi di una fondazione previdenziale o quelle ecclesiastiche elementi di una fondazione di tipo classico (come l'utilità pubblica), allora vanno considerate fondazioni miste e sottoposte alla vigilanza statale. Dato che per stabilire il carattere di una fondazione sono chiamati in causa e gli uffici dei registri di commercio e le autorità di vigilanza, nel 2016 alcune pratiche sono state trasmesse direttamente all'AVF (e in parte anche alle autorità cantonali di vigilanza) affinché accertasse la presenza di scopi tipici delle fondazioni classiche e assumesse se del caso la vigilanza su queste fondazioni miste.

2.4 Interventi parlamentari

Il 15 giugno 2016 Doris Fiala ha depositato un'interpellanza intitolata «Finanziamento delle comunità religiose. Mancanza di trasparenza e di vigilanza»⁵ in cui chiedeva se fosse già stata effettuata un'analisi dei rischi in relazione ai possibili abusi finanziari da parte di comunità religiose, in particolare di fondazioni ecclesiastiche e associazioni religiose. Nella sua risposta del 7 settembre 2016, il Consiglio federale ha affermato che il MROS non è a conoscenza di indizi che fondazioni religiose finanzino direttamente il terrorismo. Secondo il Governo, l'ordinamento giuridico svizzero è sufficiente per limitare simili ri-

³ Cfr. Messaggio del 13 dicembre 2013 concernente l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) rivedute nel 2012 (FF 2014 563)

⁴ https://ehra.fenceit.ch/wp-content/uploads/sites/54/praxismitteilung/de/Praxismitteilung_EHRA_3_15.pdf

⁵ www.parlament.ch; interpellanza 16.3453

schi e, dal canto suo, il gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo sta valutando il potenziale di abuso delle organizzazioni di pubblica utilità per quanto riguarda questi due problemi specifici. Il 16 dicembre 2016, con una mozione depositata in Consiglio nazionale (16.4129), Doris Fiala ha chiesto maggiore trasparenza e precisazione dei criteri di sorveglianza delle comunità religiose e sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obbligo di iscrizione nel registro di commercio. Il 1° febbraio 2017 il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione, poi effettivamente accolta dal Consiglio nazionale il 17 marzo 2017.

Il 9 dicembre 2014 il consigliere agli Stati Werner Luginbühl aveva depositato un'iniziativa parlamentare, cui la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati aveva dato seguito il 3 novembre 2015, che chiedeva di rafforzare l'attrattiva della Svizzera per le fondazioni. L'atto parlamentare, elaborato con la partecipazione determinante di ProFonds, avanzava otto richieste per raggiungere l'obiettivo, essenzialmente focalizzate su una maggiore trasparenza del settore, una maggiore efficacia dell'operato delle fondazioni e un'ottimizzazione delle disposizioni del diritto in materia di fondazioni e del diritto fiscale. Il 12 maggio 2016 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha stabilito di condurre audizioni durante una delle sue successive sedute. Sei mesi dopo, ha deciso di non dare seguito all'iniziativa parlamentare esponendo le sue motivazioni nel comunicato stampa del 4 novembre 2016⁶.

⁶ www.parlament.ch; iniziativa parlamentare 14.470 (cfr. <http://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2016-11-04.aspx>)

⁷ FF 2016 4279

2.5 Esternalizzazione dell'AVF

Nel quadro del programma di stabilizzazione, il 25 maggio 2016 il Consiglio federale ha presentato al Parlamento il disegno di legge federale sui compiti, l'organizzazione e il finanziamento dell'Autorità federale di vigilanza sulle fondazioni (LAVF)⁷.

L'obiettivo del progetto è di scorporare l'AVF dall'Amministrazione federale centrale e di trasformarla in istituto di diritto pubblico della Confederazione con personalità giuridica e contabilità proprie che si finanzia con gli emolumenti riscossi. Questa nuova forma giuridica, la stessa della maggior parte delle autorità cantonali di vigilanza sulle fondazioni, le permetterebbe di dotarsi dei mezzi e delle risorse necessari. L'esternalizzazione farebbe risparmiare alla Confederazione circa 650 000 franchi.

Nelle deliberazioni commissionali è stato deciso di sganciare il disegno della LAVF dal programma di stabilizzazione. Il progetto è ora pendente dinanzi alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati.

3 Valutazione dell'efficacia della vigilanza sulle fondazioni di tipo classico

Nel 2016, il Controllo federale delle finanze ha valutato l'efficacia esercitata dalle autorità di vigilanza sulle fondazioni di tipo classico, prendendo in considerazione non soltanto l'AVF, ma anche tutte le autorità cantonali omologhe. Al momento della pubblicazione del presente rapporto si può dire che il Controllo federale delle finanze giudica criticamente la diversificata vigilanza sulle fondazioni in Svizzera. A livello della vigilanza comunale c'è la possibilità di

⁸ Al momento della pubblicazione del Rapporto annuale la Commissione degli Affari Giuridici del Consiglio degli Stati ed il Consiglio degli Stati non sono entrati in materia sulla LAVF, cfr. www.parlament.ch, Programma di stabilizzazione 16.045.

conflitti di interessi in quanto gli organi possono essere in stretto collegamento e questa situazione è valutata criticamente. Nel suo rapporto, il Controllo federale delle finanze ha incoraggiato l'esternalizzazione dell'AVF.

4 Progetti interni all'AVF

4.1 Vigilanza orientata all'informatica e ai rischi

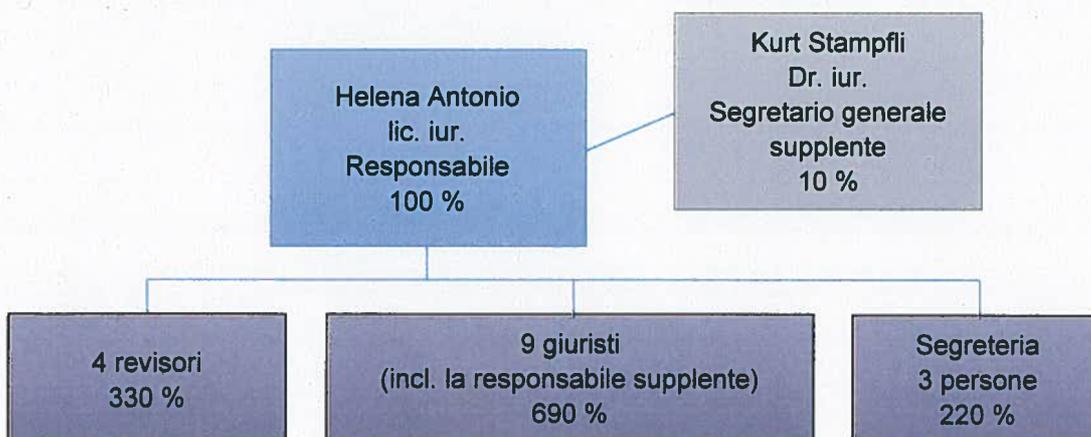
Nel 2016, il progetto avviato l'anno prima, ossia la vigilanza orientata all'informatica e ai rischi, è entrato nella fase di realizzazione. L'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione ha provveduto, insieme all'AVF, a completare lo strumento di lavoro interno conformemente al mandato ricevuto. Grazie alla banca dati ampliata, dal gennaio del 2017 l'AVF può quindi effettuare l'analisi dei rischi di ogni fondazione. I rischi si suddividono in dati riguardanti l'organizzazione e altri elementi qualitativi delle fondazioni. Ai singoli rischi è assegnato un determinato numero di punti, la somma dei quali fornisce un'indicazione su quali attività e

strutture della fondazione vadano eventualmente esaminate con maggior attenzione. In una prima fase, nel 2017, saranno rilevati i dati e forniti i primi risultati: l'AVF è impaziente di vedere come lo strumento interno di rilevazione dei rischi funzionerà nella pratica.

4.2 Progetto e-AVF

Entro il 2020 tutti i processi di lavoro dell'AVF dovranno essere svolti in forma elettronica. In una prima fase, i singoli processi saranno analizzati e aggiornati, in modo da individuare l'infrastruttura più adeguata che comporti l'onere informatico aggiuntivo più contenuto possibile. L'obiettivo perseguito è di consentire alle fondazioni di trasmettere la loro documentazione elettronica attraverso canali appropriati e all'AVF di trattarla e archivarla elettronicamente. La realizzazione del progetto e-AVF richiederà circa quattro anni di lavoro. L'AVF provvederà a informare e coinvolgere a tempo debito le fondazioni interessate dai cambiamenti nei processi di lavoro.

5 Organigramma dell'AVF (stato: febbraio 2017)



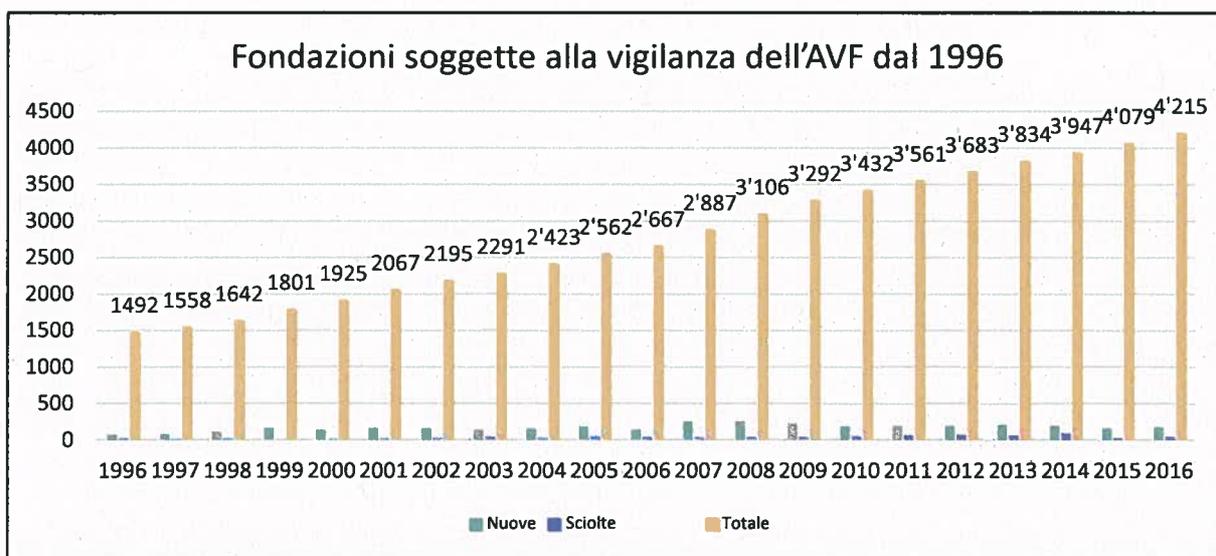
6 Andamento del settore

6.1 Fondazioni neocostituite / sciolte

Nel 2016 sono state costituite 192 nuove fondazioni attive a livello nazionale e/o internazionale e ne sono state sciolte 56. Nella maggior parte dei casi, lo scioglimento era riconducibile a una carenza di mezzi finanziari; altre fondazioni sono invece state sciolte a seguito di fusioni o trasferimenti di patrimonio.

Alla fine del 2016, erano 4215 le fondazioni sottoposte alla vigilanza dell'AVF.

Evoluzione del numero di fondazioni dal 1995: www.stiftungsaufsicht.ch > Repertorio delle fondazioni > Statistica



6.2 Strutture più complesse

Negli ultimi anni si è registrata una tendenza alla costituzione di fondazioni con strutture fin dall'inizio più complesse. Benché il loro numero sia certamente limitato e inferiore al 10 per cento rispetto al numero totale di nuove fondazioni, queste strutture innovative richiedono più incontri e sedute con i fondatori, in parte già durante la fase dell'esame preliminare.

Un esempio in forma anonima di struttura complessa è quello di una fondazione in cui, parallelamente alla costituzione della fondazione e alla sua attività, si voleva procedere all'istituzione di una struttura aziendale che, con rischi ridotti, avrebbe dovuto generare molti profitti e alla fine dei conti avrebbe portato alla creazione di una fondazione di pubblica utilità che sarebbe stata finanziata con una parte di questi profitti.

Un altro caso che ha impegnato l'AVF è quello di una fondazione per la quale l'autorità ha svolto un esame preliminare, nel quadro del quale la stessa fondazione aveva già chiesto autonomamente anche il parere della FINMA. Dopo un'attenta valutazione, l'AVF è giunta alla conclusione che, considerato il suo scopo, si trattava di un primo caso di fondazione da considerare come un'intermediaria finanziaria e, quindi, da assoggettare alla FINMA per la vigilanza tecnica e all'AVF per la vigilanza giuridica.

Sostanzialmente l'AVF constata che numerosi fondatori riflettono in modo accurato e approfondito sulla struttura del finanziamento, elemento oggi di grande importanza per le fondazioni.

7 Dati statistici

Fusioni / Trasferimenti di patrimonio

Nel 2016 si sono registrati complessivamente quattro casi di fusione e tre di trasferimento di patrimonio. La tendenza delineatasi nel 2015 nel settore delle casse malati si è visibilmente smorzata nell'anno in rassegna. Le fusioni e i trasferimenti di patrimonio hanno portato allo scioglimento delle fondazioni interessate. La fusione consente a due fondazioni di riunire i propri mezzi finanziari in una sola e di perseguire così in modo più efficace i rispettivi scopi.

Di norma, dopo la fusione, la fondazione meno solida sotto il profilo amministrativo e finanziario viene sciolta e il suo scopo viene ripreso e perseguito dalla fondazione assuntrice. Il trasferimento di patrimonio è effettuato per gli stessi motivi, soltanto che invece di confluire in una nuova fondazione, il patrimonio (ossia parti di esso oppure attivi/passivi con un'eccedenza) è trasferito da una fondazione a un altro soggetto giuridico.

Commissario

L'istituzione di un commissario è indicata in due casi: quando il consiglio di fondazione in carica deve essere temporaneamente sospeso dalle proprie funzioni (p. es. per far luce su accuse in relazione a una denuncia o a un reclamo) senza danneggiare l'attività della fondazione, oppure quando occorre affidare a una persona neutra l'accertamento preliminare di casi di indebitamento eccessivo o di fattispecie penalmente rilevanti. Nel 2016, hanno dovuto essere commissariate tre fondazioni. Di norma il commissariamento può essere revocato nel giro di poche settimane; vi sono tuttavia casi in cui il mandato del commissario si protrae per mesi, in particolare quando è pendente un procedimento giudiziario.

8 Casi giudiziari

Nel 2016 ha tenuto banco un caso giudiziario che l'anno precedente era ancora pendente dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF): si tratta di quello della Fondazione per l'arte, la cultura e la storia, che il 4 ottobre 2016 ha impugnato dinanzi al Tribunale federale la decisione del TAF.

Per il resto, nell'anno in rassegna sono stati presentati soltanto tre ricorsi, tuttora pendenti dinanzi al TAF: uno riguarda la revoca dell'esonero dall'obbligo di designare un ufficio di revisione e gli altri due vertono sull'accertamento di eventuali pretese giuridiche. Con le sei denunce presentate sono perlopiù state contestate irregolarità nell'agire del consiglio di fondazione (agire non conforme allo scopo in 3 casi e conflitto d'interessi in 1 caso), deficit a livello di organizzazione (1 caso) o supposte pretese giuridiche (1 caso). Il tribunale si pronuncerà in modo definitivo sulle denunce nel corso del 2017.

Nel 2016, inoltre, è stato pronunciato il fallimento di alcune fondazioni. La situazione economica tesa ha purtroppo portato al fallimento le fondazioni più deboli che non sono riuscite a reperire mezzi finanziari supplementari.

9 Prospettive

La vigilanza orientata all'informatica e ai rischi, ampliata dal mese di gennaio del 2017, fornirà i primi risultati alla fine dell'anno. L'esercizio della vigilanza sarà supportato da strumenti informatici che consentiranno all'AVF di focalizzare l'attenzione sulle fondazioni più a rischio. I rischi sono molteplici e iniziano già quando viene stabilita l'organizzazione delle fondazioni. Nei casi in cui è previsto un consiglio di fondazione a membro unico sussiste il rischio latente di incapacità di agire se questo membro, per motivi imprevisti, non fosse più in grado di svolgere la sua funzione. Anche i disaccordi in un consiglio di fondazione con più membri oppure situazioni più problematiche (p. es. a seguito di un ricorso in materia di vigilanza) possono paralizzare del tutto o in parte l'attività di una fondazione; in questi casi, comunque, come menzionato prima verrebbe istituito un commissario.

Nel 2017 proseguiranno i lavori avviati in seguito alle critiche espresse dal

GAFI (sensibilizzazione insufficiente). Sarà quindi necessario sensibilizzare in misura sufficiente i diversi attori che ruotano attorno alle fondazioni e le fondazioni stesse sulla necessità di riconoscere eventuali casi di riciclaggio di denaro e di prevenire e riconoscere il finanziamento del terrorismo. Insieme al gruppo di coordinamento interdipartimentale per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, l'AVF partecipa pertanto all'elaborazione del rapporto sui rischi legati al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo cui sono esposte le organizzazioni non profit.

Di grande importanza per l'AVF è stato l'andamento delle deliberazioni parlamentari sul disegno della nuova LAVF: la speranza è che in autunno il Consiglio nazionale sia d'accordo sul principio e che si possa arrivare a trattare la nuova LAVS.

Infine, l'AVF continuerà a seguire fiduciosa l'evoluzione del settore svizzero delle fondazioni, nell'auspicio che il nostro Paese possa continuare a offrire interessanti condizioni quadro a questi collaudati soggetti giuridici privati.

Aprile e luglio 2017