



23.065

Rapporto

concernente lo stralcio dal ruolo della mozione 18.3383 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati «Introduzione del trust nell'ordinamento giuridico svizzero»

del 15 settembre 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2018 M 18.3383 Introduzione del trust nell'ordinamento giuridico svizzero
(CS 12.06.2018, CN 13.03.2019)

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

15 settembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 26 aprile 2018 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione 18.3383 «Introduzione del trust nell'ordinamento giuridico svizzero» che incarica il Consiglio federale «di istituire le basi legali che permettano di introdurre nella legislazione svizzera l'istituto giuridico del trust». Il 12 giugno 2018 il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione con 25 voti favorevoli, 16 contrari e due astensioni¹. Il 13 marzo 2019 anche il Consiglio nazionale ha accolto la mozione con 123 voti favorevoli e 58 contrari².

Con il sostegno di un gruppo di esperti e di un gruppo di lavoro, è stato successivamente elaborato un avamprogetto ed è stata parallelamente eseguita un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)³. Il 12 gennaio 2022, il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto. La procedura di consultazione è durata fino al 30 aprile 2022⁴.

L'avamprogetto comprendeva una parte di diritto civile sull'istituzione del trust come nuovo istituto giuridico del Codice delle obbligazioni e su altri adeguamenti del diritto civile. L'obiettivo era quello di creare un trust con le caratteristiche essenziali di questo istituto e ad ampio campo di applicazione, che fungesse da alternativa concreta agli strumenti esistenti nel diritto svizzero ed estero. La seconda parte, dedicata al diritto tributario, proponeva di integrare nelle leggi fiscali una regolamentazione esplicita dei rapporti di trust e prevedeva, nel caso del cosiddetto *irrevocable discretionary trust*, di attribuire i redditi del trust e i beni in trust al trust stesso, che avrebbe dovuto essere trattato come un soggetto fiscale autonomo alla stregua di una fondazione.

Allora il Consiglio federale aveva sottolineato che l'introduzione del trust nel diritto svizzero non doveva né voleva entrare in concorrenza con la forma giuridica della fondazione, in particolare nel settore caritativo e filantropico, che grazie alle varie e recenti revisioni parziali funziona bene e gode di un'ottima reputazione internazionale. Aveva tuttavia precisato che ciò non escludeva una modifica del diritto delle fondazioni, in particolare delle fondazioni di famiglia, in un secondo momento, al fine di raggiungere scopi simili a quelli di un trust⁵.

¹ Boll. Uff. S 2018 508

² Boll. Uff. N 2019 296

³ MORGER/LIESCH: Regulierungsfolgenabschätzung zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung von Trusts in der Schweiz – Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ), des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Büro BASS in collaborazione con il prof. dott. Andrea Opel (Università di Lucerna), 2019, Berna (www.seco.admin.ch > Publikationen und Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA > Trust 2019).

⁴ Cfr. avamprogetto, rapporto esplicativo del 12 gen. 2022 disponibile sul sito <https://www.fedlex.admin.ch/it/home> > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2022 >DFGP > Procedura di consultazione 2021/32 e il Rapporto sui risultati della procedura di consultazione (documento disponibile in francese).

⁵ Cfr. rapporto esplicativo (nota 4), compendio, pag. 3 e n. 5.1.1.2, pag. 58.

2 Risultati della procedura di consultazione

Nel quadro della procedura di consultazione, una maggioranza relativa degli 80 partecipanti si è espressa a favore dell'introduzione del trust nella legislazione svizzera (otto Cantoni, due partiti e 28 organizzazioni). L'avamprogetto in quanto tale è stato approvato da otto Cantoni, due partiti e 28 organizzazioni.

Tuttavia, solo la parte relativa al diritto civile è stata esplicitamente sostenuta dalla maggioranza dei partecipanti (otto Cantoni, due partiti e 28 organizzazioni). La parte dedicata al diritto fiscale è stata invece nettamente respinta da un'ampia maggioranza formata da 19 Cantoni, un partito e 20 organizzazioni. Numerosi partecipanti hanno inoltre vincolato la loro approvazione del principio di un'introduzione del trust al rifiuto o alla sostanziale rielaborazione delle proposte di diritto fiscale. I motivi principali adottati dagli oppositori riguardavano la scarsa attrattiva della normativa proposta rispetto alla prassi vigente, la sua difficile attuazione, nonché il notevole onere amministrativo che ne sarebbe derivato⁶.

3 Motivazione della proposta di stralcio della mozione

Il Consiglio federale ha deciso di non presentare all'Assemblea federale un messaggio relativo a un disegno di legge per l'introduzione del trust nell'ordinamento giuridico svizzero. Fondandosi sull'articolo 122 capoverso 3 lettera a della legge sul Parlamento (LParl)⁷ propone di togliere dal ruolo la mozione per i motivi di seguito esposti.

3.1 Nessun consenso sulla richiesta della mozione e sulla necessità di introdurre un trust come nuovo istituto giuridico

I risultati della consultazione mostrano chiaramente che la richiesta della mozione di introdurre il trust come istituto giuridico nel diritto svizzero è controversa. Da un lato la maggior parte dei partecipanti, in particolare gli ambienti e gli attori direttamente interessati, hanno riconosciuto la disfunzione della normativa, dimostrata anche dall'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)⁸. Dall'altro, però, è stata anche ampiamente contestata la necessità di introdurre un trust nell'ordinamento giuridico svizzero, perché la cerchia potenziale dei beneficiari è limitata, sono disponibili alternative (cfr. anche n. 3.2), il trattamento fiscale del trust pone difficoltà (cfr. n. 3.3) e il nuovo istituto potrebbe essere utilizzato per obiettivi indesiderati. È stato altresì ricordato che il trust è un istituto giuridico di *common law* utilizzato quasi esclusivamente da persone legate ai Paesi di *common law*, per cui un trust secondo il diritto svizzero avrebbe scarsa applicazione pratica. È stato inoltre espresso il timore che l'introduzione di un trust svizzero potesse nuocere alla reputazione e alle finanze della

⁶ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, n. 3.3, pag. 11.

⁷ RS 171.10

⁸ Cfr. MORGER/LIESCH (nota 3), pag. 41 seg.

Svizzera e che questo nuovo istituto giuridico potesse essere utilizzato in modo improprio. Queste critiche si riflettono nella valutazione dell'avamprogetto: la maggioranza dei Cantoni ha respinto l'avamprogetto, mentre i pareri dei partiti erano divisi e una maggioranza delle organizzazioni si è espressa a favore del progetto.

Il Consiglio federale, che già nell'ambito della mozione 18.3383 aveva espresso le sue riserve sull'avvio diretto di un progetto legislativo senza previo esame accurato delle questioni di diritto privato e di diritto tributario⁹, sottolinea che attualmente non esiste un consenso sufficiente su quanto chiesto dalla mozione e quindi sulla necessità di introdurre il trust come nuovo istituto giuridico nell'ordinamento svizzero, malgrado sia stata accertata e sia difficilmente confutabile la disfunzione della normativa.

Secondo l'AIR non esiste alcuna disfunzione del mercato, in quanto il mercato è pienamente in grado di soddisfare la domanda di soluzioni per strutturazioni patrimoniali e pianificazioni successorie¹⁰.

Il risultato è tuttavia inefficiente poiché è necessario ricorrere a strutture molto complesse. Per questo motivo si parla di disfunzione della normativa.

3.2 **Proposte alternative e di maggiore portata nel diritto civile: revisione del diritto delle fondazioni**

Nel corso della consultazione numerosi partecipanti hanno proposto di rivedere le normative sulla fondazione di famiglia nel diritto delle fondazioni, in particolare consentendo l'istituzione delle cosiddette fondazioni di mantenimento e abrogando il divieto dei fedecommessi di famiglia o delle fondazioni familiari di mantenimento. La modernizzazione della fondazione di famiglia potrebbe dunque sostituire l'introduzione del trust svizzero, poiché è considerato molto più semplice rivedere le norme vigenti in materia di fondazioni piuttosto che istituire un nuovo strumento giuridico, oppure tale modernizzazione potrebbe essere realizzata parallelamente all'introduzione del trust nel diritto svizzero, rimediando così alla disfunzione della normativa¹¹.

Nelle sue osservazioni riguardo all'avamprogetto sull'introduzione del trust nel diritto svizzero, il Consiglio federale si è dimostrato aperto alla revisione del diritto delle fondazioni, in particolare per quanto riguarda le fondazioni di famiglia e di mantenimento. Tuttavia, ritiene che nell'ambito della modernizzazione delle norme sulle fondazioni di famiglia potrebbero presentarsi le stesse domande e sfide come nel caso dei trust, poiché l'imposizione di questi ultimi dovrebbe basarsi sulle regole attualmente

⁹ Cfr. parere del Consiglio federale del 23 mag. 2018 nonché Boll. Uff. S 2018 508 e Boll. Uff. N 2019 296.

¹⁰ Cfr. MORGER/LIESCH (nota 3), pag. 41.

¹¹ Questo punto di vista è in linea con quello della dottrina che si esprime a favore della revisione dell'articolo 335 capoverso 1 CC e dell'abrogazione dell'articolo 335 capoverso 2 CC. Cfr. p. es. GRÜNINGER, in: Geiser/Fountoulakis (a c. di), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 7^a ed., Basilea 2022, ad art. 335 CC n. 3 e n. 17; VEZ, Les sous-ensembles flous de la fondation, in: Rumo-Jungo et al. (a c. di), Une empreinte sur le Code Civil, Mélanges en l'honneur de Paul-Henri Steinauer, Berna 2013, pag. 145 segg., pag. 150 segg. Cfr. anche PIOTET, in: Pichonnaz/Foëx (a c. di), Commentaire romand, Code civil I, Basilea 2010, ad art. 335 CC n. 33. Sulla possibilità di rivedere il diritto delle fondazioni cfr. anche MORGER/LIESCH (n. 3), pag. 70 seg.

applicabili alla fondazione (cfr. n. 3.3). Per aumentare l'attrattiva di una revisione delle fondazioni di famiglia, è necessario modificare le condizioni quadro fiscali¹². Una nuova fondazione familiare di mantenimento dovrebbe inoltre rispettare gli standard internazionali di trasparenza e non dovrebbe nuocere alla reputazione della Svizzera né ripercuotersi negativamente sulle valutazioni del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) e del Forum globale. Solo tenendo conto di tali condizioni è possibile prendere in considerazione una revisione del diritto delle fondazioni.

La mozione 22.4445 Burkart del 15 dicembre 2022 («Rafforzare la fondazione svizzera di famiglia. Abrogare il divieto della fondazione di mantenimento»), nel frattempo depositata, incarica il Consiglio federale «di presentare al Parlamento una modifica dell'articolo 335 CC che sopprima il divieto delle fondazioni familiari di mantenimento». Nel suo parere del 15 febbraio 2023 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, rimandando ai lavori in corso e sottolineando la necessità di chiarire le questioni in sospeso, in particolare l'interazione tra un eventuale trust e la revisione della fondazione di famiglia. Il 13 marzo 2023, la mozione è stata trasmessa alla commissione competente del Consiglio degli Stati (Commissione degli affari giuridici) per l'esame preliminare¹³.

Anche se non viene dato seguito ai lavori per introdurre il trust nel diritto svizzero, come propone il Consiglio federale, in caso di revisione del diritto sulla fondazione di famiglia si porranno domande e sfide simili a quelle del trust, in primo luogo per quanto riguarda l'imposizione fiscale. Per questo motivo, il Consiglio federale conferma il suo rifiuto di quanto proposto dalla mozione Burkart, che secondo lui, al momento attuale, non è in grado di ottenere il sostegno della maggioranza, in particolare riguardo ai suoi effetti soprattutto in ambito fiscale.

3.3 Situazione di stallo dovuta al rifiuto delle proposte in materia fiscale

A differenza della parte sul diritto civile, le proposte del Consiglio federale sulla futura imposizione del trust svizzero sono state prevalentemente respinte nel corso della consultazione. Numerosi partecipanti hanno ritenuto inaccettabile il sistema di tassazione dei trust previsto dall'avamprogetto, rifiutandosi di sostenere il progetto perché, secondo loro, tali proposte nuocerebbero all'industria svizzera dei trust nonché al settore finanziario nel suo complesso e diminuirebbero l'attrattiva dei trust. Solo una piccola minoranza ha sostenuto la parte fiscale dell'avamprogetto.

In questo contesto va ricordato che la prassi attuale in materia d'imposizione dei trust in Svizzera sembra funzionare bene, nonostante non sia uniforme e si basi principalmente su due circolari, solo in parte vincolanti. Anche la prassi vigente è comunque oggetto di critiche¹⁴. Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio federale continua ad essere dell'opinione che il regime fiscale attualmente applicabile ai trust, basato sulle due circolari, non possa né debba essere mantenuto in caso di istituzione di un

¹² Cfr. rapporto esplicativo (nota 4), n. 1.3.3, pag. 30.

¹³ Boll. Uff. S 2023 178

¹⁴ Cfr. rapporto esplicativo (nota 4), n. 2.8, pag. 41 seg.

trust svizzero nel diritto civile. Nell'avamprogetto ha pertanto proposto di introdurre norme esplicite nel diritto fiscale (nella legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵ sull'imposta federale diretta [LIFD], nella legge federale del 14 dicembre 1990¹⁶ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni [LAID], nonché nella legge federale del 13 ottobre 1965¹⁷ sull'imposta preventiva [LIP]).

Le proposte erano incentrate in particolare sull'imposizione dei cosiddetti *irrevocable discretionary trust* attraverso l'attribuzione dei redditi del trust e dei beni in trust al trust stesso, che avrebbe dovuto essere trattato come un soggetto fiscale autonomo alla stregua di una fondazione (di famiglia). Nel caso di un trust revocabile, i beni avrebbero dovuto essere attribuiti ai disponenti, come avviene attualmente¹⁸. Queste proposte sono state criticate, a volte con veemenza, in quanto poco attraenti e poco praticabili; è stato pertanto richiesto innanzitutto il mantenimento dell'attuale regime fiscale¹⁹.

Come già sottolineato dal Consiglio federale in sede di consultazione, nel caso di un'introduzione del trust nel diritto civile, non si può rinunciare a un esplicito disciplinamento fiscale e nemmeno pare possibile, né praticabile, codificare la prassi attuale nelle leggi tributarie. Secondo il Consiglio federale, al momento attuale non si intravede un'alternativa migliore per l'imposizione dei trust, nemmeno alla luce dei risultati della consultazione. In questa situazione di stallo ricorda che la soluzione per il trattamento fiscale dei trust proposta nell'avamprogetto si basa su ampi lavori preliminari svolti da un gruppo di lavoro dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e del mondo accademico, che aveva già esaminato numerose soluzioni possibili²⁰.

In tale contesto, il Consiglio federale sottolinea che le critiche alle proposte di trattamento fiscale varrebbero anche nei confronti di un'eventuale fondazione di mantenimento (familiare), per cui si riproporrebbero le stesse problematiche del diritto tributario (cfr. anche n. 3.2).

4 Conclusione

In sintesi si deve constatare che la richiesta avanzata dalla mozione di introdurre il trust come nuovo istituto giuridico nell'ordinamento svizzero non può, al momento, essere attuata per mancanza di un sufficiente consenso politico, in particolare in merito al trattamento fiscale, e non dovrebbe quindi essere portata avanti. Poiché non è possibile presentare un progetto adeguato che sia in grado di ottenere il sostegno della maggioranza, il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo la mozione 18.3383 «Introduzione del trust nell'ordinamento giuridico svizzero».

¹⁵ RS 642.11

¹⁶ RS 642.14

¹⁷ RS 642.21

¹⁸ Cfr. rapporto esplicativo (nota 4), n. 5.1.4.5, pag. 80 seg.

¹⁹ Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, n. 3.1, pag. 8 e n. 3.3, pag. 11.

²⁰ Cfr. rapporto esplicativo (nota 4), n. 1.2.2, pag. 26.