

Il Consiglio di Stato

Gentile signora
Karin Keller-Sutter
Consigliera Federale
Dipartimento federale di giustizia e polizia
Palazzo Federale
3003 Berna

*Invio per posta elettronica (Word e pdf):
zz@bj.admin.ch*

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sull'esecuzione e sul fallimento (procedura di risanamento per persone fisiche)

Gentile Consigliera federale,
Gentili Signore, Egregi Signori,

vi ringraziamo innanzitutto per l'opportunità che ci viene data di esprimerci sul tema dell'introduzione di una procedura di risanamento per persone fisiche. Abbiamo attentamente esaminato tutta la documentazione messa a disposizione e ci permettiamo di esprimere qui di seguito diverse considerazioni, rilevando avantutto l'importanza di coinvolgere in tematiche simili a quella oggetto della presente consultazione dell'Autorità fiscale (AFC così come quelle cantonali) rispettivamente della Conferenza svizzera delle imposte (CSI).

1. Premessa

Prendiamo atto che con l'avamprogetto posto in consultazione si propone di creare due nuove strumenti: una procedura concordataria semplificata per i debitori che non sono soggetti all'esecuzione in via di fallimento e una procedura residuale legale sotto forma di una procedura di risanamento per persone fisiche. Come indicato nel Rapporto esplicativo, con la revisione della Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF) si vuole in futuro concedere alle persone fisiche sovraindebitate una seconda opportunità di condurre una vita senza debiti, se determinate condizioni sono soddisfatte. Vengono eliminati gli incentivi negativi previsti dal diritto vigente, anche nell'interesse dei creditori e della società nel suo complesso.

In linea generale salutiamo positivamente le prospettate modifiche legislative, le quali, a nostro modo di vedere, hanno il pregio di rendere la Svizzera più al passo con i tempi, offrendo ai privati fortemente indebitati o indigenti uno strumento per risanare durevolmente le loro finanze. Rileviamo tuttavia che dall'esame del Rapporto, emergono diversi dubbi in relazione all'effettiva efficacia delle nuove norme. In particolare, la

posizione del settore esecutivo e fallimentare scettica, in quanto gli aspetti giuridici e operativi, così come proposti nell'avamprogetto, renderebbero le nuove procedure di difficile attuazione pratica per gli uffici chiamati a intervenire attivamente nella procedura. Ulteriori riserve sono espresse dalle Autorità fiscali, che postulano delle precisazioni legislative in merito al trattamento fiscale dei debiti del contribuente oggetto di facilitazioni o di abbandono dei crediti pregressi ai sensi della LEF, rilevando altresì che la procedura di risanamento proposta toglie all'Autorità fiscale, sull'arco di un tempo più lungo, un certo margine di apprezzamento nel negoziare con i propri debitori dei riscatti totali o parziali delle proprie pretese fiscali oggetto di attestati di carenza beni.

In questa presa di posizione elaborata dal settore esecutivo e fallimentare cantonale con la collaborazione dell'autorità fiscale cantonale, ci soffermeremo in particolar modo sulle criticità rilevabili a livello pratico basandoci anche sull'esperienza di istituzioni, enti e associazioni che operano in Ticino in ambito di risanamento per persone fisiche.

2. Osservazioni puntuali

2.1 Durata della procedura

Osserviamo in premessa che a fronte dell'attuale durata di un anno della procedura di fallimento, la nuova procedura avrà una durata quadruplicata, con tutto quanto ne consegue a livello di gestione degli incarti e di processi di lavoro per gli uffici cantonali implicati, ma anche per debitori e creditori coinvolti.

Alla luce dell'esperienza maturata da chi si occupa di tale tema, possiamo affermare che tre anni, per la previsione di risanamento finanziario e anche per il calcolo per la concessione di un prestito, siano più ragionevoli. Un piano di risanamento protratto ulteriormente è difficilmente sostenibile e spesso ha esito negativo, dovuto anche alle difficoltà che un periodo più lungo di mantenimento sulla soglia del minimo vitale può comportare.

2.2 Soglia di accessibilità alla procedura

La modifica legislativa non definisce chiaramente il concetto di permanenza nella situazione di indebitamento, lasciando intendere che la sua applicabilità sia riferita unicamente ai casi cronici e irreversibili. In questo modo chi, per esempio, si trova in una situazione di indebitamento temporaneo, ma corre il rischio che divenga definitivo, si trova nell'impossibilità di accedere alla procedura.

2.3 Ruolo degli Uffici di esecuzione e dei fallimenti

L'avamprogetto prevede che gli Uffici di esecuzione e dei fallimenti debbano occuparsi, ognuno con ruoli diversi, del processo di risanamento. Tale ipotesi risulta di difficile applicazione per la realtà organizzativa del nostro Cantone. Ritenuto che il risanamento richiede non solo la stipulazione di accordi con i creditori, ma anche un accompagnamento importante e duraturo delle persone o famiglie sovraindebitate, ciò necessita di risorse e di figure formate e sarebbe decisamente oneroso se affidato agli Uffici di esecuzione e dei fallimenti. Rileviamo altresì che la necessità di fornire una

adeguata consulenza e sostegno alle persone che decideranno di usufruire della nuova procedura di risanamento comporterà molto probabilmente un aumento dello scambio di informazioni tra gli Uffici di esecuzione e di fallimento e le Autorità fiscali, con il conseguente aumento anche del carico di lavoro a livello tecnico e amministrativo per tutti gli uffici coinvolti.

Relativamente a quanto proposto dal Consiglio federale si osserva quindi una criticità, ossia il fatto di non aver colto l'opportunità per rafforzare la consulenza e l'accompagnamento alle persone indebitate. A differenza di quanto proposto dal gruppo di esperti – e auspicato altresì dalla scrivente Consiglio di Stato – il Consiglio federale ha infatti deciso di non prevedere nella legge un obbligo di consulenza e di sostegno alle persone che ricorrono alla nuova procedura di risanamento, attività che invece rivestono un indispensabile ruolo educativo soprattutto per quella categoria di debitori con scarse competenze di gestione del budget. Di conseguenza auspichiamo che, in applicazione dell'autonomia organizzativa sancita dall'art. 2 cpv. 5 LEF, venga lasciata ai Cantoni la facoltà di delegare a partner esterni la procedura di consulenza e accompagnamento del debitore.

2.4 Qualifica fiscale della cancellazione dei debiti

Per quanto attiene alla prospettata procedura di risanamento delle persone fisiche, la quale avrà per conseguenza la cancellazione definitiva dei debiti residui del contribuente, va rilevato che sotto il profilo fiscale si pone il problema di qualificare fiscalmente tale cancellazione dei debiti.

Rileviamo infatti come la nostra legislazione fiscale non contempli espressamente l'abbandono generalizzato dei crediti (fiscali e non) come misura di facilitazione di pagamento. Inoltre, la qualifica fiscale di un tale abbandono dei crediti, a livello giurisprudenziale, non è sempre chiara e lineare. A tal proposito rileviamo come in una sentenza del Tribunale federale risalente ad alcuni anni orsono, un abbandono del credito è stato considerato come un reddito fiscalmente imponibile in virtù dell'applicazione della clausola generale sul reddito di cui all'art. 16 LIFD (art. 15 LT), nella misura in cui l'applicazione della predetta disposizione non sarebbe in nessun modo subordinata alla situazione di solvibilità del contribuente. A ciò si aggiunge che neppure la situazione finanziaria del contribuente costituirebbe un motivo di esenzione ai sensi dell'art. 24 LIFD (art. 23 LT) (cfr. DTF del 17 marzo 2016, 2C_910/2014 - 2C_911/2014 relativo all'abbandono di un credito privato = RDAF 2016 II 439): *“L'application de l'art. 16 al. 1 LIFD n'est à cet égard nullement subordonnée à la condition de la solvabilité du débiteur. La situation financière obérée du contribuable ne constitue pas non plus un motif d'exonération au sens de l'art. 24 LIFD. Il existe, pour tenir compte de cet élément, la possibilité pour le contribuable de solliciter une remise d'impôt pour atténuer une charge fiscale trop lourde (cf. art. 167 LIFD). La question d'une remise éventuelle ne fait cependant pas l'objet du présent litige (cf., néanmoins, consid. 6.3 infra)”*.

Attualmente, come indicato anche nella citata sentenza, le leggi tributarie prevedono espressamente solo l'istituto del condono d'imposta, il quale è soggetto a condizioni estremamente restrittive. Altri strumenti, come l'appuramento bonale oppure i riscatti parziali di attestati di carenza beni (ACB), pur essendo utilizzati per prassi anche in ambito fiscale, non sono espressamente contemplati nelle leggi tributarie. Sugeriamo

pertanto, per praticità e trasparenza, che anche gli altri strumenti di risanamento o di facilitazione di pagamento derivanti da altre leggi, come ad esempio dalla LEF, possano inserirsi convenientemente e correttamente nel diritto fiscale (LIFD e LAID), andando a precisare espressamente nella legislazione tributaria federale come devono essere trattati fiscalmente tutti i debiti del contribuente oggetto di facilitazioni o di abbandono dei crediti pregressi ai sensi della LEF, in particolare indicando quali di questi sono esenti da imposta ai sensi dell'art. 24 LIFD e 7 cpv. 4 LAID.

2.5 Procedura di concordato semplificato

Per quanto attiene alla procedura di concordato semplificato, si osserva come verosimilmente vi sia una discordanza tra il Rapporto esplicativo e il testo di legge.

Secondo il nuovo art. 336 AP-LEF (che si intende introdurre nell'ambito della procedura concordataria semplificata per debitori non soggetti all'esecuzione in via di fallimento), l'omologazione e l'esecuzione del concordato sono rette dalle disposizioni generali sul concordato (art. 305–313 e 332 LEF) e dalle disposizioni sul concordato ordinario (art. 314–316 LEF), fatte salve le seguenti eccezioni: *a) i creditori che non accettano o rigettano il concordato entro il termine impartito non sono compresi nel computo per l'accettazione del concordato né per la loro persona né per i loro crediti. (.....).*

Nel Rapporto esplicativo viene correttamente riportato che (pag. 35) *“i creditori che non prendono posizione sulla bozza di concordato entro il termine impartito, non sono compresi nel computo per l'accettazione del concordato né per la loro persona né per i loro crediti (lett. a), il che rappresenta una sostanziale agevolazione rispetto al concordato ordinario”*. In sostanza, *“si vuole evitare che i creditori passivi che fanno prova di disinteresse impediscano il risanamento come attualmente talvolta avviene”*. Quindi, nella procedura concordataria semplificata, *“la loro astensione non conta né come accettazione né come rigetto”*. Per l'accettazione del concordato è però sufficiente che la maggioranza qualificata dei creditori attivi lo accetti. Orbene, il testo italiano che parla di: *“creditori che non accettano o rigettano il concordato”* può dare adito a malintesi in quanto tale formulazione potrebbe essere interpretata come l'esclusione dal computo per l'accettazione (*quorum*) del concordato semplificato, non solo dei creditori passivi, ma anche dei creditori attivi che hanno votato e espressamente rigettato il concordato. Non essendo questa la *ratio* della disposizione, suggeriamo una modifica letterale al testo italiano affinché non vi siano dubbi sulla sua interpretazione: *a) i creditori che non accettano e non rigettano il concordato entro il termine impartito non sono compresi nel computo ...”*.

2.6 Riduzione del margine di apprezzamento nelle negoziazioni con i debitori

L'attuale gestione degli attestati di carenza beni da parte dell'autorità fiscale, incluso un eventuale loro riscatto totale o parziale da parte del debitore, tiene conto di una durata di vita ventennale degli stessi, durante la quale la situazione finanziaria del contribuente può subire delle evoluzioni anche importanti (ad esempio: un ritorno a miglior fortuna di una certa rilevanza). La procedura di risanamento proposta nella legge ha certamente il pregio di permettere un reinserimento economico di determinati contribuenti, i quali possono liberarsi dei propri debiti in un arco di tempo relativamente breve. Non possiamo però esimerci dal rilevare che tale strumento toglie all'autorità fiscale, sull'arco di un tempo più lungo, un certo margine di apprezzamento nel negoziare con i propri debitori

dei riscatti totali o parziali delle proprie pretese fiscali oggetto di attestati di carenza beni. Risulta difficile in ogni caso valutarne l'impatto da un punto di vista finanziario.

3. Conclusioni

La realtà del sovraindebitamento è variegata e in continua evoluzione, per cui chiediamo cortesemente che nell'implementazione delle misure proposte si tenga conto, oltre che delle specificità organizzative del settore esecutivo e fallimentare dei vari Cantoni derivanti dall'autonomia disposta dalla LEF, anche delle possibili ripercussioni e necessità di regolamentazione a livello fiscale.

Ringraziando per l'attenzione che vorrete prestare a queste nostre osservazioni, porgiamo, signora Consigliera federale, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Claudio Zali

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet