

99.420

## **Iniziativa parlamentare Privilegio nel fallimento e assicurazioni sociali**

### **Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale**

del 26 marzo 1999

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare l'allegato progetto di modifica della legge.

26 marzo 1999

In nome della Commissione:

Il presidente, Rechsteiner

# Rapporto

## I Parte generale

### 1 Situazione iniziale

#### 11 Introduzione

In occasione della seduta del 26 marzo 1999 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS), la signora Baumann Stefanie, consigliere nazionale, ha presentato un progetto di iniziativa parlamentare sotto forma di iniziativa commissionale con la quale chiede di reintrodurre nella seconda classe il privilegio nel fallimento per i crediti delle assicurazioni sociali. La Commissione ha sentito un rappresentante dei datori di lavoro e una rappresentante dei lavoratori, entrambi favorevoli alla reintroduzione di detto privilegio. Dopo l'audizione e la discussione, la Commissione ha deciso all'unanimità di riprendere la proposta della signora Baumann sotto forma di iniziativa commissionale.

#### 12 Cenni storici

Con il tempo il numero dei privilegi previsti dalla legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) è passato da 6 a 25. Di conseguenza i creditori non privilegiati rimanevano molto spesso a mani vuote in caso di fallimento. Un grande numero di questi privilegi concernevano le assicurazioni sociali (cfr. art. 219 cpv. 4 seconda classe, lett. b-l [lett. d non compresa] della vecchia LEF).

La parità di trattamento di tutti i creditori è uno dei principi di base del fallimento. In quanto tale, ogni privilegio, ossia ogni soddisfacimento prioritario di un creditore o di una categoria di creditori, è in contraddizione con la natura del fallimento. Per quanto concerne la LEF, il legislatore si è dunque fissato come obiettivo di tornare all'idea di base del fallimento e ha soppresso i privilegi in modo radicale.

Con l'importante revisione parziale della LEF entrata in vigore il 1° gennaio 1997 il legislatore ha pertanto preso misure drastiche: al posto delle esistenti quattro classi, l'articolo 219 capoverso 4 LEF prevede ora soltanto due categorie di creditori privilegiati. Conformemente al messaggio sulla revisione della LEF, «nell'intento di garantire l'equità materiale, rimangono privilegiati unicamente crediti il cui titolare abbisogna di una tutela specifica e individuale (lavoratori, beneficiari di rendite, invalidi, vittime di infortuni, creditori di alimenti, figli) in ragione della posizione di dipendenza in cui si trova. È necessario che sia per lo meno assicurato il soddisfacimento dei bisogni correnti di queste persone» (FF 1997 III 93).

Per quanto concerne i crediti di premi e di contributi delle assicurazioni sociali, si è esaminato soltanto se i beneficiari avrebbero rischiato di subire un pregiudizio diretto in caso di soppressione del privilegio corrispondente. Dopo che la Commissione di periti aveva stabilito che questo non era il caso per nessuna di dette prestazioni, il destino del privilegio per i crediti delle assicurazioni sociali era segnato (FF 1997 III 93 segg.).

## **13            Importanza del privilegio**

Contrariamente all'opinione del legislatore, il privilegio nel fallimento era innanzitutto destinato a proteggere le assicurazioni sociali e non l'assicurato. Le assicurazioni sociali possono e devono procedere all'esecuzione su pignoramento (art. 43 LEF). Molto spesso, nonostante l'esecuzione forzata, le assicurazioni sociali non recuperano niente e assistono impotenti al soddisfacimento prioritario di altri creditori. In caso di fallimento, che non possono provocare, con la revisione della LEF esse si ritrovano nella terza e ultima classe e ne fanno le spese.

La perdita del privilegio ha inoltre come conseguenza che le assicurazioni sociali devono partecipare in maniera attiva alla procedura concordataria (art. 293 segg. LEF). Finora, i loro crediti erano sempre coperti; anzi, il loro soddisfacimento totale doveva addirittura essere garantito. Attualmente esse si trovano di fatto in una situazione che è addirittura meno buona di quella degli altri creditori della terza classe. Ci si attende infatti in maniera generale ch'esse siano più disponibili a fare compromessi di qualsiasi altro creditore privato. Le assicurazioni sociali non possono tuttavia avere il compito di decidere in merito alla sopravvivenza di un'impresa rinunciando a far valere le loro pretese.

Per quanto concerne i crediti dell'AVS, dell'AI, dell'IPG e dell'AD, l'accumularsi degli importi rimasti impagati determina direttamente un aumento dei procedimenti per responsabilità del datore di lavoro. Segnatamente nel caso delle società anonime i membri del Consiglio di amministrazione rispondono, in caso di colpa grave, del fatto che la società non abbia versato i contributi delle assicurazioni sociali. Questo spostamento poco sensato della procedura implica oneri supplementari considerevoli per gli organi esecutivi delle assicurazioni sociali e, siccome non è possibile compensare le perdite di contributi, sfocia in un onere supplementare e non giustificato per gli assicurati e la collettività.

## **14            Effetti della soppressione (prime esperienze)**

A causa della soppressione del privilegio nel fallimento, oltre alla mole di lavoro degli organi d'esecuzione sono aumentate considerevolmente soprattutto le perdite di contributi, e questo per tutti i rami delle assicurazioni sociali. L'importo dei premi non incassati dall'INSAI è più che raddoppiato in un anno, passando da 4 milioni di franchi nel 1996 a circa 9 milioni di franchi nel 1997. Per gli esercizi 1997/98, la Centrale di compensazione di Ginevra ha costituito per l'AVS, l'AI e l'IPG riserve superiori a 450 milioni di franchi per ciascuna di esse, al fine di coprire, tra l'altro, i rischi connessi alla soppressione del privilegio. Le cifre esatte non sono ancora disponibili, ma la modifica delle classi provoca, per l'AVS/AI/IPG, perdite per almeno 50 milioni di franchi all'anno! Un'evoluzione analoga si ha anche negli altri rami delle assicurazioni sociali, segnatamente nel settore dell'assicurazione malattia.

## Contributi non versati tra il 1988 e il 1998

(in milioni di franchi)

Anno	Contributi AVS/AI/IPG ammortati	Contributi AVS/AI/IPG assicurati e datori di lavoro	Contributi AVS/AI/IPG non versati al 31.12
1988	29,6	16 566	575
1989	28,9	17 728	674
1990	29,5	19 304	784
1991	38,9	20 844	832
1992	44,8	21 688	836
1993	74,3	22 096	838
1994	90,2	22 099	852
1995	82,2	22 483	885
1996	78,0	22 622	848
1997	88,7	22 902	872
1998	117,2	22 957	863

## 15 Ragioni per una reintroduzione del privilegio nel fallimento

A differenza degli altri creditori, le assicurazioni sociali non hanno praticamente alcuna possibilità di rifiutare una relazione d'affari quando ritengono che il rischio di credito sia troppo grande. Inoltre esse non possono ricorrere ai mezzi di garanzia usuali dei creditori. Ponendo le assicurazioni sociali sullo stesso piano di altri creditori si ha un trasferimento del rischio di perdita sui debitori solvibili di premi e di contributi e si crea una componente supplementare di solidarietà. In queste circostanze il privilegio dei crediti è la sola possibilità per evitare questo trasferimento non auspicabile. Il fatto che le assicurazioni sociali occupino una posizione debole come gli altri creditori che hanno potuto conservare il loro privilegio non è stato sufficientemente preso in considerazione in occasione della revisione della LEF. Le prime esperienze e segnatamente le cifre già disponibili mostrano chiaramente che la soppressione del privilegio nel fallimento per le assicurazioni sociali non era giustificata. In mancanza di altri mezzi efficaci, questo privilegio dev'essere reintrodotta.

## 2 Lavori della Commissione

### 21 Audizioni

Nella seduta del 26 marzo 1999 la Commissione ha sentito Hans Rudolf Schuppisser dell'Unione padronale svizzera e Colette Nova dell'Unione sindacale svizzera in merito alla problematica dei contributi delle assicurazioni sociali non versati e di un'eventuale reintroduzione del privilegio nel fallimento. I due rappresentanti consultati si sono pronunciati in favore di questa reintroduzione.

Gli argomenti del *padronato* possono essere riassunti come segue: il numero di casi di insolvenza e fallimento è fortemente aumentato nel corso degli ultimi anni. La morale del pagamento si è degradata. Attualmente, il termine medio di pagamento si aggira sui 90 giorni. Tra il 1989 e il 1998 i ritardi superiori ai 30 giorni nel paga-

mento dei contributi AVS, AI e IPG, AD esclusa, sono diminuiti. È però aumentata la somma delle perdite. In modo massiccio è aumentato il numero delle esecuzioni. A partire dal 1998, in seguito all'abbandono del privilegio, le perdite di contributi sono aumentate in misura più importante rispetto agli anni precedenti. Questi contributi non versati gravano sull'economia e costano miliardi. Nell'ambito della procedura di consultazione sull'11ª revisione dell'AVS, numerosi partecipanti hanno chiesto che il privilegio nel fallimento sia reintrodotta per i crediti delle assicurazioni sociali. Con questa reintroduzione nella LEF, sarebbe possibile ridurre una parte degli accantonamenti del Fondo AVS. Anche l'assicurazione contro la disoccupazione profiterrebbe di questa misura, poiché l'incasso dei contributi passa anch'esso attraverso il sistema VSI.

La soppressione, nel 1997, del privilegio nel fallimento per le assicurazioni sociali era apertamente in contraddizione con lo spirito del tempo. Questo privilegio deve essere reintrodotta nella LEF. Sarebbe in tal modo possibile sgravare gli organi giudiziari e di esecuzione.

Gli argomenti dei *sindacati* sono i seguenti: l'importo dei contributi AVS/AI/IPG/AD non versati è relativamente elevato. Le cifre assolute aumentano, mentre la percentuale dei contributi non versati rimane più o meno stabile. Le perdite sui contributi aumentano invece considerevolmente: esse sono passate dall'1,7% nel 1989 al 5,9% nel 1998. Questo è dovuto da un lato alla difficile situazione economica che ha aumentato il numero dei fallimenti, dall'altro alla soppressione del privilegio nel fallimento per le assicurazioni sociali. Inoltre le casse di compensazione devono fare sforzi importanti per far rispettare i termini di pagamento. Visto l'elevato numero di esecuzioni (raddoppiate in dieci anni), questo compito diviene sempre più difficile.

La soppressione del privilegio per motivi giuridici teorici è stata un errore che dev'essere corretto. In una situazione economica precaria in cui le entrate delle assicurazioni sociali stagnano, le perdite più elevate dovute alla soppressione del privilegio nel fallimento sono cariche di conseguenze e non possono essere giustificate nei confronti degli assicurati e dei datori di lavoro che pagano i loro contributi. Oltre alla reintroduzione di questo privilegio, occorrerebbe esaminare anche se, per la maggior parte dei contribuenti, non sarebbe opportuno introdurre termini di pagamento mensili.

## **22            Pareri orali dell'amministrazione**

Secondo l'Ufficio federale di giustizia (UFG), il privilegio nel fallimento è il diritto di un creditore di essere soddisfatto prima degli altri creditori. Fondamentalmente, il fallimento è un processo che permette a tutti i creditori di spartirsi in parti uguali il patrimonio ancora disponibile del debitore. In occasione della revisione della LEF, la cui entrata in vigore risale soltanto al 1997, il legislatore ha affrontato in modo molto approfondito la questione delle eccezioni a questo principio. Tutti i privilegi che non sono strettamente indicati dal punto di vista sociale sono stati soppressi. La LEF attualmente in vigore privilegia le persone fisiche (lavoratori, figli) che si trovano in una posizione di dipendenza sociale nei confronti del debitore, e che devono fare attenzione e non hanno interesse a che il debitore faccia fallimento. Questi debitori beneficiano di privilegi solo per un determinato numero di crediti che, per essi, sono di natura esistenziale. A meno che non sia dettato da imperativi sociali, nessun nuovo privilegio dev'essere aggiunto ai privilegi attuali. La revisione della LEF

del 1994 è stata apprezzata perché è riuscita a mettere d'accordo lavoratori, datori di lavoro, Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e UFG sulla riduzione del numero dei privilegi. Quali sarebbero i creditori che risulterebbero svantaggiati dall'introduzione di nuovi privilegi nel fallimento? In caso di fallimento di un'impresa, si tratta di partner commerciali, fornitori e PMI che offrono essi stessi anche posti di lavoro. Sarebbe stato necessario trasformare la procedura concordataria della vecchia LEF in una procedura di risanamento. Quando si vuole risanare un debitore, occorrono attivi disponibili. Tutti gli elementi dell'attivo non devono cioè essere gravati da diritti di pegno né servire a garantire determinati crediti. I privilegi sono un mezzo efficace per i creditori che ne beneficiano. Occorre tuttavia pensare anche al fatto che essi sono concessi a scapito degli altri creditori non privilegiati. Di conseguenza, prima di reintrodurre privilegi che erano stati soppressi dopo matura riflessione, occorrerebbe esaurire le altre soluzioni a disposizione delle assicurazioni sociali quali una procedura di incasso più severa, termini di incasso più brevi, una sorveglianza più stretta o la possibilità di ricorrere a un'esecuzione per pignoramento.

Ecco il parere dell'UFAS: finora il Consiglio federale è sempre stato contrario a una reintroduzione del privilegio nel fallimento per i crediti delle assicurazioni sociali. L'UFAS è invece favorevole. Le cifre mostrano che, nel corso degli ultimi due anni, gli ammortamenti dell'AVS sono aumentati di circa 30 milioni di franchi. Generalmente, le procedure di fallimento durano a lungo, per cui occorre supporre che sarà ancora necessario procedere a ammortamenti supplementari. Prima della revisione della LEF, l'AVS era un creditore privilegiato in caso di fallimento mentre oggi essa è svantaggiata poiché non può più procedere a un'esecuzione per fallimento come è il caso per gli altri creditori. È falso affermare che prima della soppressione del privilegio il finanziamento dell'AVS era meno sistematico di oggi. Malgrado le difficoltà economiche degli anni Novanta, i contributi non versati non erano praticamente aumentati. Sino alla fine del 1996, i crediti delle assicurazioni sociali sono sempre stati coperti in caso di procedure concordatarie. Attualmente le casse di compensazione e gli assicuratori sociali devono partecipare ai negoziati nell'ambito delle procedure concordatarie. Dalle assicurazioni sociali ci si attende che rinuncino a una parte dei loro crediti per salvare le imprese interessate. Non spetta però alle assicurazioni sociali decidere se un'impresa debba essere salvata o meno, per cui sarebbe più opportuno che esse non partecipassero ai negoziati. In caso di perdite la responsabilità del datore di lavoro costituisce un'ulteriore valvola di salvezza per l'AVS. Segnatamente quando si tratta di persone giuridiche, i membri del consiglio d'amministrazione rispondono personalmente, in caso di colpa grave, dei contributi che non sono stati versati. Questa responsabilità dei membri del consiglio di amministrazione è adeguata: l'anno scorso 10 milioni di franchi hanno potuto essere recuperati in questo modo. Essa ha inoltre un effetto preventivo. Tuttavia, a causa della soppressione del privilegio nel fallimento dei crediti delle assicurazioni sociali, la responsabilità del datore di lavoro ha assunto un'importanza smisurata che non ha più alcun rapporto con una procedura ordinaria di incasso dell'AVS. Quest'ultima non si prefigge infatti prioritariamente di addossare la responsabilità ai membri dei consigli d'amministrazione. Sarebbe più adeguato poter incassare i contributi grazie alla reintroduzione del privilegio.

Nel frattempo il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento di accettare la reintroduzione del privilegio nel fallimento nell'ambito del progetto di 11<sup>a</sup> revisione dell'AVS.

## **23 Considerazioni della Commissione**

Nella seduta del 26 marzo 1999 la Commissione si è pronunciata all'unanimità in favore della reintroduzione del privilegio nel fallimento per i crediti delle assicurazioni sociali. Vista l'importanza delle perdite di contributi, ritiene giustificato che le assicurazioni sociali possano beneficiarne. Non è d'accordo sul fatto che i creditori della terza classe, generalmente le banche, non otterrebbero più niente in caso di reintroduzione del privilegio in favore delle assicurazioni sociali. Gli istituti finanziari hanno infatti la possibilità di premunirsi per mezzo di crediti garantiti da pegno che vengono soddisfatti prima di quelli dei creditori della prima classe. Secondo la Commissione le assicurazioni sociali sono svantaggiate dal sistema attuale poiché non possono procedere a un'esecuzione per fallimento e non riescono a recuperare i loro crediti. Essa ritiene inoltre inammissibile che i crediti salariali rimangano privilegiati mentre i crediti delle assicurazioni sociali, che permettono di garantire un reddito sostitutivo, non beneficino di questo stesso privilegio.

La Commissione ha scelto la via dell'iniziativa in quanto il problema è delimitato in modo chiaro, i suoi effetti sono noti e, fondamentale, la reintroduzione di questo privilegio non è contestata. Si tratta in effetti di ristabilire la pratica in uso prima della revisione della LEF. Per ragioni di tempo, non ha voluto attendere l'11<sup>a</sup> revisione dell'AVS, poiché quest'ultima non sarà completata prima di alcuni anni. Ultima ragione, ma sicuramente non la meno importante, è che la Commissione ritiene che gli introiti annui supplementari pari a circa 55 milioni di franchi per la Confederazione e l'INSAI giustificano che si metta in vigore questa modifica il più presto possibile.

## **II Parte speciale**

### **3 Spiegazioni delle singole disposizioni**

*Art. 219 cpv. 4 LEF*

Seconda classe:

Lettera a: *invariata*

Lettera b: Il testo proposto corrisponde a quello delle lettere f, k, c, i e h della versione dell'articolo 219 capoverso 4 in vigore fino al 31 dicembre 1996. Rispetto alle disposizioni soppresse il 1° gennaio 1997, le modifiche sono soltanto di tipo redazionale, fatta eccezione per il privilegio in favore dell'assicurazione infortuni. Per quanto concerne quest'ultima, si è tenuto conto del fatto che, oltre all'INSAI, la legge menziona altri assicuratori. Il privilegio concesso ai diritti degli assicurati ai sensi della legge sull'assicurazione infortuni non è stato soppresso poiché la revisione in vigore dal 1997 l'ha trasferito nella prima classe.

Lettera c: Il testo proposto corrisponde a quello della lettera l della versione dell'articolo 219 capoverso 4 in vigore fino al 31 dicembre 1996.

Lettera d: Il testo proposto corrisponde a quello della lettera g della versione dell'articolo 219 capoverso 4 in vigore fino al 31 dicembre 1996.

#### **4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

##### **41 Ripercussioni finanziarie per le assicurazioni sociali**

Le ripercussioni finanziarie derivanti dalla proposta modifica della legge non possono essere quantificate con precisione. Tuttavia, per la sola INSAI, i previsti introiti annui supplementari ammontano a 5 milioni di franchi e per l'AVS/AI/IPG a 50 milioni di franchi almeno (cfr. n. 14).

##### **42 Ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni**

La proposta modifica della legge non ha ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni.

#### **5 Costituzionalità**

La costituzionalità del progetto scaturisce dall'articolo 64 capoverso 1 della Costituzione federale.

1525