

numero			Bellinzona
2737	cl	1	20 giugno 2017
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Gentile Signora
Consigliera federale
Simonetta Sommaruga
Direttrice del Dipartimento federale
di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero: procedura di consultazione

Stimata Consigliera federale,
Gentili Signore, egregi Signori,

abbiamo ricevuto la documentazione relativa alla summenzionata procedura concernente la modifica legislativa in oggetto e vi ringraziamo per la facoltà riservataci di esprimere la nostra opinione in merito.

La Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) oramai risalente al 1983 è stata col tempo a varie riprese modificata in senso liberale su alcuni punti, senza però giungere alla sua parziale o completa abrogazione pure oggetto del verdetto popolare. Recentemente si sono poi manifestate delle tendenze in senso opposto, tradottesi anche in interventi parlamentari e sfociate nel presente avamprogetto, che prospetta in particolare l'adozione o il ripristino di alcune restrizioni. Nel contempo si intende pure apportare chiarezza su alcune disposizioni ritenute imprecise, rispettivamente adeguare la normativa all'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale federale. Nel merito ci pronunciamo come segue.

1. Inasprimenti

1.1 Abitazione principale di cittadino di Stato terzo – regime dell'autorizzazione

Un ritorno alla situazione precedente l'apertura del 1997 appare una misura molto rigorosa. Dalla nostra esperienza e percezione non risultano essere molti i casi in cui uno straniero di uno Stato terzo acquisti la sua abitazione principale in forza dell'art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE, ancora meno i casi di acquisti successivi che potrebbero lasciare intravedere un'intenzione elusiva della legge. Non riteniamo pertanto che vi sia una reale necessità per tale inasprimento.

Inoltre riassoggettare all'obbligo di autorizzazione questa tipologia di acquisti comporterebbe un incremento dell'onere amministrativo delle Autorità di I. istanza LAFE, ciò che contrasta con uno dei postulati alla base del presente avamprogetto, ossia quello di uno snellimento degli aspetti procedurali e burocratici. L'inasprimento, con il ri-assoggettamento al regime autorizzativo di questa tipologia di acquisti, accentuerà in modo marcato la disparità di trattamento degli stranieri domiciliati in Svizzera: mentre i cittadini dell'UE/AELS non sono, come oggi, considerate persone all'estero e quindi non sono soggette alla LAFE, i cittadini di Stati terzi si vedranno costretti a chiedere una decisione autorizzativa formale assortita dall'obbligo di vendita.

1.2 Eccezione all'obbligo dell'autorizzazione concernente i parenti (art. 7 lett. b AP)

Con sentenza 2C_10/2014 del 4 settembre 2014, il Tribunale federale (TF) ha evidenziato il rischio di giungere a situazioni non conformi alla LAFE in caso di acquisto tra parenti. Sebbene il caso trattato dal TF non celava in sé una volontà elusiva della donazione a monte padre-figlio, tale situazione non può essere esclusa a priori. La soluzione proposta (art. 7 lett. b AP) intende sottoporre a regime autorizzativo e quindi, pare di capire, imporre in questi casi l'onere di vendita entro due anni (ossia quanto avevano stabilito le due autorità cantonali, poi sconfessate dal TF nella sentenza citata in ingresso).

Questa modifica appare giustificata e opportuna.

1.3 Fondi previdenziali del personale (art. 8 cpv. 1 lett. c-d AP)

In effetti la sentenza del TF 2C_684/2010 del 24 maggio 2011 ha aperto una breccia verso una società estera, sebbene vincolata allo scopo previdenziale.

Anche questa modifica appare giustificata e opportuna.

1.4 Accertamento successivo dell'obbligo di autorizzazione (art. 25 cpv. 1bis AP)

Il problema di fondo risiede nel fatto che la decisione di iscrizione diretta a mastro da parte dell'Ufficio del registro fondiario di operazioni implicanti accertamenti in materia LAFE (ad esempio cittadino UE/AELS al beneficio di un permesso B) non è soggetta alla possibilità di ricorso, ciò che per contro è il caso nelle decisioni di accertamento del non assoggettamento emanate dalle Autorità di I. istanza LAFE. Ci si trova quindi con operazioni iscritte direttamente a registro fondiario che si basano su accertamenti errati. Nel caso di omissione volontaria, già oggi è possibile l'avvio di un accertamento successivo dell'obbligo di autorizzazione. Per contro ciò non è possibile nel caso di negligenza.

Anche questa proposta di modifica è giustificata e opportuna.

1.5 Posizione preponderante (art. 6 AP)

Il concetto di "posizione preponderante", entrato per la prima volta a far parte delle normative inerenti l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero nel 1983 con la Lex Friedrich, costituisce un elemento centrale della LAFE ed è sovente oggetto di interpretazioni errate e malintesi, sia delle autorità chiamate ad applicare la legge che degli istanti. Ogni proposta atta a chiarire ed esemplificare tale concetto va salutata con favore. Sarebbe eventualmente opportuno inserire in modo esplicito il distinguo di valutazione circa la posizione preponderante per l'azionariato di neocostituite società a carattere immobiliare rispetto alle altre società già esistenti, concretizzando i principi giurisprudenziali desumibili dalla lista delle decisioni del Tribunale federale (DTF) 109 Ib 95.

1.6 Stabilimenti d'impresa – (art. 6a in relazione all' art. 2 cpv. 2 AP - possibile ampliamento)

In merito all'eventuale ritorno alla situazione antecedente il 1997, ove l'acquisto di un fondo da parte di stranieri quale stabilimento d'impresa era possibile unicamente per utilizzo personale dell'acquirente stesso, la restrizione volta a limitare l'attuale regime liberale unicamente a casi di fruizione diretta da parte dell'acquirente per attività proprie pur con una mitigazione tramite l'eccezione di cui all'art. 9 AP per complessi turistici da un profilo economico e commerciale appare eccessivamente gravosa, avendo come effetto di scoraggiare possibili investimenti in Svizzera da parte di attori esteri. Non va disatteso come l'allentamento deciso in merito il 30 aprile 1997 da parte delle Camere federali era ascrivibile a contingenze congiunturali sfavorevoli, che possono ripresentarsi nuovamente (FF 1997 II 1022, in part. 1047).

Nell'ottica delle autorità preposte, si osserva poi come questa misura comporterà un aumento del volume di decisioni e un'oggettiva susseguente difficoltà di verifica dell'ottemperamento degli oneri. In tal caso sarà inevitabile coinvolgere anche gli enti locali, onde assicurare una corretta applicazione. Pertanto ne postuliamo l'abbandono.

2. Codificazione di prassi

2.1 Prassi consolidate

Si ritiene sia necessario, al fine della chiarezza e certezza del diritto, che i principi adottati pacificamente da anni, in buona parte risultato di decisioni giurisprudenziali, vengano recepiti e codificati espressamente nella legge. In particolar modo si ritiene necessaria la codificazione proposta delle prassi inerenti:

- trattazione di un Trust (art. 5 cpv. 1 lett. e AP);
- tetto massimo di superficie abitativa in stabilimenti d'impresa (art. 2 cpv. 3 AP);
- concetto di "posizione preponderante" (art. 6 AP);
- legatario (art. 7 lett. a e 8 cpv. 2 AP);
- condizioni e oneri in caso di acquisto per successione cessione a discendenti/ascendenti devono passare all'acquirente (art. 14 AP).

2.2 Divieto di cambiamento di destinazione di stabilimenti d'impresa in spazi abitativi (art. 4 cpv. 2 lett. a AP)

L'avamprogetto evidenzia un problema reale, che in effetti preoccupa le Autorità preposte, in particolare perché può concernere anche fattispecie per cui l'iscrizione avviene direttamente a mastro, senza una decisione formale di non assoggettamento. Il rischio di abuso è quindi manifestamente presente e la norma proposta permetterà, almeno in parte, di limitarlo.

3. Modifiche procedurali

Le modifiche procedurali sono tutte benvenute in quanto permettono di snellire una procedura oggettivamente farraginoso, che implica una tempistica estremamente lunga e poco efficiente. In particolare sono salutate con favore le seguenti proposte:

- designazione facoltativa dell'autorità cantonale legittimata a ricorrere (art. 15 cpv. 1 lett. b AP);
- autorità unica di ricorso cantonale, ciò che peraltro è già così in Ticino (art. 15 cpv. 1 lett. c AP);
- decisione invece di azione per il ripristino dello stato legale (art. 27 AP).

Per quest'ultimo aspetto si rinvia tuttavia anche alle successive osservazioni 4.2.

4. Ulteriori proposte

4.1 Acquisto di banche/assicurazioni straniere per copertura crediti garantiti da pegno art. 8 cpv. 1 lett. d LAFE

Fino alla modifica del 1997, l'acquisto di un fondo da parte di banche o compagnie d'assicurazione straniere nel quadro di realizzazioni forzate o concordati per la copertura di crediti garantiti da pegno, era oggetto di autorizzazione assortita dall'onere di rivendita entro due anni. Successivamente, per non sfavorire le banche estere rispetto a quelle svizzere in questi casi, il legislatore ha abolito l'onere di rivendita (cfr. Messaggio n. 97.027 del 26 marzo 1997, FF 1022 ss., 1068). L'Autorità di I. istanza LAFE è quindi chiamata ad emanare una decisione di

autorizzazione, senza imporre alcun onere. Da un punto di vista concreto, questa tipologia di pratiche è di facile analisi: una volta che la banca dimostra l'esistenza del suo credito ipotecario e che l'esecuzione forzata è avvenuta proprio a seguito della realizzazione del pegno, l'autorizzazione viene concessa. Già per questo motivo, il dispendio burocratico e procedurale appare manifestamente sproporzionato. È inoltre ancora presente un'inutile disparità di trattamento procedurale tra le banche estere e quelle svizzere, poiché si obbliga le prime a chiedere una decisione formale con relativi costi e tempi di evasione. Infine vi sono situazioni dove l'apprezzamento sulla qualifica di banca "estera" appaiono difficili, si pensi ad esempio a una Banca Raiffeisen situata in una zona di frontiera e ad alta densità di frontalieri, che presenta potenzialmente tra i suoi soci una predominanza di questi ultimi rispetto ai domiciliati. Per tutti questi motivi sarebbe quindi sufficiente una verifica da parte dell'Ufficiale del registro fondiario, con iscrizione diretta. A quest'ultimo rimarrebbe comunque riservata la possibilità di un rinvio all'Autorità di I. istanza LAFE, nel caso in cui la fattispecie non fosse chiara o implicasse un'istruttoria approfondita (art. 18 cpv. 1 dell'Ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero OAFE).

4.2 Prescrizione dell'azione di ripristino (art. 27 cpv. 4 LAFE)

L'art. 27 cpv. 4 LAFE è estremamente problematico e si trova in contrapposizione con la giurisprudenza del TF, andando a inibire le misure volte a ristabilire la conformità alla LAFE e favorendone così la sua elusione.

Avantutto è bene ricordare che l'avvio della procedura amministrativa di accertamento della nullità giusta l'art. 26 LAFE non è soggetta a prescrizione e può essere quindi proposta in ogni tempo. I termini di prescrizione (o correttamente di perenzione) delle azioni civili previste dall'art. 27 cpv. 4 LAFE si contrappongono all'azione amministrativa alla base della revoca dell'autorizzazione, non permettendo paradossalmente il conseguimento dello scopo della legge stessa e favorendone l'elusione:

- per quanto concerne la violazione di oneri, il TF ha stabilito che si tratta di un delitto continuato e che pertanto il termine di prescrizione inizia a decorrere solo dopo che la violazione è cessata (DTF 129 II 361, consid. 8);
- per quanto attiene l'azione di scioglimento di una società con scopo illecito, essa è fondata direttamente sulle disposizioni generali del diritto civile e non si prescrive finché persiste lo stato di fatto illecito, se promossa prima del 1985 (DTF 115 II 401, consid. 3).

Ora, il quadro legale attuale prevede sostanzialmente sempre l'accertamento amministrativo della nullità di atti compiuto in violazione della LAFE ma poi non permette di porvi civilmente rimedio. Questa idiosincrasia, che ingenera l'inefficacia del sistema stesso della LAFE, è inammissibile. I termini civili, inseriti forse solo per giustificare illusoriamente la natura di diritto privato della legge, devono essere stralciati, lasciando al loro posto spazio alla giurisprudenza del TF citata in precedenza.

4.3 Transazioni giudiziali

Il nostro Cantone, analogamente al Canton Grigioni, conosce una pratica consolidata da anni *extra legem*, con la quale si viene a risolvere le conseguenze di una violazione alla Legge mediante transazioni giudiziali di natura amministrativa che permettono di evitare azioni giudiziarie complesse e dall'esito incerto richiedenti tempi lunghi e notevole dispendio di forze nonché con problemi di non facile soluzione. La tematica è stata accennata sporadicamente dalla dottrina, in particolare Pedrazzini in *RDAT*, 1982, pag. 419 ss.; Derivaz/Pedrazzini, in: *Le droit en action*, Saint-Saphorin 1982, pag. 279 ss.; Mühlebach/Geissmann, *Lex Friedrich*, Brugg/Baden 1986, pag. 355. Il tema è tornato di attualità a seguito delle svariate amnistie fiscali che gli ultimi governi succedutisi in Italia hanno varato con successo in anni recenti.

A siffatta impostazione pratica e sensibilmente vantaggiosa sotto vari punti di vista, appare opportuno fornire ora un corrispondente supporto legislativo. Si chiede pertanto di considerare l'ipotesi di ancorare nella Legge una base legale adeguata, almeno nei casi di minore entità.

4.4 Modifica redazionale art. 7 lett. d LAFE

L'attuale versione italiana dell'art. 7 lett. d LAFE non è chiara. Sembra infatti che regoli una fattispecie di comproprietà mentre che in realtà si focalizza sulla proprietà per piani. Per meglio comprendere la discrepanza, si riproducono di seguito gli attuali testi in italiano, francese e tedesco:

- d. i comproprietari per le permuta dei loro piani nel medesimo immobile;
- d. les titulaires d'un droit de propriété par étages pour l'échange, dans le même immeuble, de leurs parts de propriété;
- d. Stockwerkeigentümer für den Tausch ihrer Stockwerke im selben Objekt.

Si propone la seguente formulazione, sulla scorta del regesto DTF 141 III 357:

- d. i comproprietari per piani per le permuta dei loro piani nel medesimo immobile;

4.5 Correzione redazionale art. 29 cpv. 2 LAFE

L'attuale versione dell'art. 29 cpv. 2 LAFE contiene un refuso, e meglio "*Chiunque, per negligenza, dà indicazioni inesatte o incomplete è punito con la multa sino a 50.000 franchi*", da correggere con "*una multa*".

Vogliate gradire, stimata Consigliera federale, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza:

- Direzione del Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.