

Numero
591

cl

0

Bellinzona
9 febbraio 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale per il diritto del registro
fondiario e del diritto fondiario UFRF
c/o Ufficio federale di giustizia UFG
Bundesrain 20
3003 Berna

*Invio per posta elettronica in formato Word
e pdf: egba@bj.admin.ch*

Procedura di consultazione concernente l'assoggettamento delle infrastrutture strategiche dell'economia energetica alla Lex Koller – 16.498 n Iv. Pa. Badran Jacqueline

Gentili Signore, egregi Signori,

ringraziamo la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale per l'opportunità di esprimerci sull'iniziativa parlamentare in epigrafe e sul relativo progetto preliminare di modifica della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE o "Lex Koller").

Il Consiglio di Stato non ritiene funzionale le novità presentate nel progetto preliminare in consultazione e le respinge, formulando le considerazioni seguenti.

Il mantenimento del controllo delle infrastrutture strategiche per la produzione e il trasporto dell'energia costituisce sicuramente un aspetto fondamentale e irrinunciabile della politica energetica della Nazione. Al proposito non va dimenticato che la Costituzione federale obbliga la Confederazione a garantire un approvvigionamento energetico sufficiente, diversificato, sicuro, economico ed ecologico. La Svizzera deve pertanto creare le condizioni affinché sia e resti il più possibile emancipata e indipendente, a maggior ragione considerando l'instabilità del contesto internazionale attuale e i rischi politici, sociali ed economici connessi con un'eventuale dipendenza energetica estera. Le preoccupazioni contenute nell'iniziativa della parlamentare Badran sono quindi sostanzialmente condivise. La modalità di intervento proposta non risponde tuttavia in modo efficace a tale problema. L'analisi del quadro giuridico contenuta nel rapporto finale "*Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Pa.Iv. Badran*" del 6 ottobre 2021, commissionata dall'Ufficio federale dell'energia, ha infatti rilevato che in Svizzera esiste già una fitta rete di regolamenti che affronta queste preoccupazioni. Un maggior grado di protezione nel senso auspicato deve così trovare fisiologicamente posto in un approfondimento di queste normative settoriali.

Al proposito si rileva come il controllo di tali infrastrutture energetiche strategiche da parte dell'ente pubblico potrebbe essere una strategia mirata e maggiormente efficace. Poiché la sicurezza dell'approvvigionamento è un pilastro fondamentale anche della strategia energetica cantonale, il Ticino ha pianificato la riversione dei grandi impianti idroelettrici presenti sul nostro territorio, che alla fine delle concessioni in essere passeranno al Cantone per il tramite della propria Azienda elettrica ticinese (AET).

Da un punto di vista meramente funzionale, il coinvolgimento di ulteriori autorità amministrative nel controllo delle operazioni soggette ad autorizzazione non solo non migliora l'efficienza delle possibilità di conseguire l'obiettivo voluto ma crea solo confusione. Come ben esposto a pagina 11 del Rapporto, l'Ufficio del registro fondiario (così come quello di commercio) ha unicamente la possibilità di esperire un esame sommario circa l'obbligo di autorizzazione. Accanto a questo controllo, vi sono già oggi tutta una serie di altri attori, maggiormente qualificati, chiamati a vegliare: i Cantoni nell'ambito del rilascio delle concessioni e determinate autorità federali (l'Ufficio federale dell'energia - UFE e il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni - DATEC), autorità che peraltro dispongono di funzionari e conoscenze specifiche che permettono di valutare al meglio le varie situazioni. L'aggiunta di autorità amministrative cantonali con un potere di esame limitato e impossibilitate a disporre delle necessarie conoscenze specifiche di un settore estremamente complesso non fa altro che ingenerare inutile lavoro amministrativo e creare confusione di ruoli e responsabilità.

Anche da un punto di vista tecnico-giuridico l'utilizzazione della LAFE per tale scopo risulta essere problematico. L'attuale Lex Koller è il risultato di una complessa evoluzione legislativa, iniziata negli anni '60 del secolo scorso mediante dei decreti federali urgenti poi divenuti legge nel 1983 ed evoluti sino alla forma attuale. Come enunciato all'art. 1 LAFE, lo scopo e da qui l'intero impianto della legge è stato concepito per evitare l'eccessivo dominio straniero sul suolo indigeno, in particolare per quanto attiene i fondi a carattere abitativo. Innestare *ex novo* nel campo d'applicazione ambiti alieni allo scopo originario della legge, non solo la snatura ma può portare a derive inconsulte e difficilmente prevedibili.

Vi sono inoltre varie criticità di applicazione, che saranno esposte di seguito mediante alcune osservazioni puntuali su singole disposizioni.

Art. 4a Infrastrutture strategiche dell'economia energetica

Questa norma, che nelle intenzioni vuole circoscrivere l'oggetto della restrizione d'acquisto, sono intrise dei tecnicismi giuridici derivanti dal fitto e complesso tessuto legislativo che regola il settore dell'energia. Tale specificità comporta un'oggettiva difficoltà per i funzionari degli Uffici del registro fondiario, del registro di commercio e dell'Autorità di I. istanza LAFE nell'individuare i fondi oggetto della restrizione. Va altresì rilevato che la mera descrizione del fondo nel registro fondiario non permette di rilevare se sullo stesso vi siano effettivamente delle infrastrutture che rientrano nel concetto di infrastruttura strategica (il descrittivo usuale indica ad esempio "edificio").

Tale difficoltà è ulteriormente acuita dal fatto che per le infrastrutture energetiche manca un registro analogo a quello fondiario (si veda Rapporto pag. 11). Al fine di ridurre eventuali operazioni in violazione della norma e agevolare il controllo delle suddette

autorità, sarebbe opportuno iscrivere nel registro fondiario una menzione su tutti i fondi che rientrano nel concetto di infrastrutture strategiche dell'economia energetica. Nondimeno anche da tale costrutto non risulterebbero individuati quei fondi attualmente non utilizzati per scopi energetici ma che successivamente vengono costruiti con infrastrutture energetiche, come da fattispecie indicata all'art. 4b cpv. 1 lett. h cfr. 2. Anche in questo caso ci sarebbe una falla nell'individuazione preventiva dell'operazione.

Art. 4b Acquisto di infrastrutture strategiche dell'economia energetica

Come è stato indicato in termini generali in entrata, l'introduzione di una nuova fattispecie aliena all'attuale Lex Koller e alla relativa giurisprudenza sviluppatasi negli ultimi decenni comporta situazioni giuridiche di difficile lettura. Tale è il caso della spinosa fattispecie di acquisto di partecipazioni in persone giuridiche che detengono o intendono acquistare infrastrutture energetiche. L'acquisto di partecipazioni in società immobiliari, il tema della partecipazione predominante estera è ad oggi quanto mai dibattuto. La giurisprudenza del Tribunale federale, invero abbastanza datata (DTF 106 Ib 83, DTF 109 Ib 95 e DTF 115 Ib 102) porta a un'interpretazione rigorosa in base alla quale ogni acquisto da parte di uno straniero di anche una sola quota di una società immobiliare *stricto sensu* è soggetto ad autorizzazione indipendentemente dalla rilevanza della dominanza straniera nella società (per approfondimento si veda Albisetti Simone/Rigozzi Rocco, La legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e le società immobiliari miste: *hic sunt leones*, in Rivista ticinese di diritto II-2018, pag. 419 segg.). Stante quanto precede e alla luce del limitato novero di fattispecie autorizzative previste dalla LAFE, uno straniero non può di principio acquistare partecipazioni societarie in persone giuridiche con scopo immobiliare (abitativo). Nel progetto in parola sembra che l'art. 7 lett. k permetta la presenza di persone all'estero, purché esse non raggiungano la soglia qualificata come "posizione preponderante". Tale concetto richiama espressamente l'attuale art. 6 LAFE, la cui portata tuttavia deve essere inquadrata nella giurisprudenza citata in precedenza. Nel Rapporto si indica la volontà di applicare esclusivamente le soglie di preponderanza di cui all'art. 6 LAFE; tuttavia "*una minoranza della Commissione chiede che l'acquisto di qualsiasi quota sia soggetta all'obbligo dell'autorizzazione*" (pag. 10 *in fine*). Il Consiglio federale si appoggerà quindi unicamente ai criteri di preponderanza di cui all'art. 6 LAFE oppure seguirà la prassi rigorosa che non premette in alcun caso neppure l'acquisto di una sola quota?

Anche l'aspetto del finanziamento da parte di società/persone estere ad operazioni in ambito energetico da parte di soggetti svizzeri non è chiarita a sufficienza. Posto che il concetto d'acquisto non è limitato alla mera ottica civilistica ma va inteso in modo più ampio, anche in ottica economica, v'è da chiedersi come e da chi saranno verificati e come saranno valutati i finanziamenti erogati da soggetti esteri per progetti energetici in Svizzera nonché il loro impatto nell'autonomia decisionale del soggetto svizzero (art. 4b cpv. 1 lett. j cfr. 2). Il Consiglio federale fonderà le proprie decisioni sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale oppure seguirà nuovi parametri? È altresì evidente che tali situazioni, che possono svilupparsi indipendentemente da operazioni fondiari tabulari, sfuggiranno sia all'ufficio del registro fondiario che a quello del registro di commercio.

Art. 7 Altre eccezioni all'obbligo di autorizzazione

L'applicazione di questo articolo è data in prima battuta all'ufficio del registro fondiario. È bene ricordare che questa autorità dispone di un potere di cognizione limitato (art. 18

LAFE) e può quindi processare esclusivamente fattispecie liquide. Tale è il caso della maggior parte delle eccezioni previste dall'attuale art. 7 LAFE. Qualora la fattispecie non sia giudicabile *prima facie*, l'ufficio del registro fondiario rinvia la pratica all'Autorità di I. istanza LAFE.

La lett. l del progetto prevede la possibilità di trasferire un fondo con infrastruttura strategica senza necessità di autorizzazione nel caso in cui vi siano impegni internazionali della Svizzera con Stati esteri e, cumulativamente, se non vi sono disposizioni derogatorie concernenti gravi minacce dell'ordine e della sicurezza pubblici. Il Rapporto cita quale esempio gli accordi di libero scambio (ALS). È evidente come sia impossibile per l'ufficio del registro fondiario valutare una simile fattispecie, che sarà quindi sempre oggetto di rinvio all'Autorità di I. istanza LAFE e quindi al Consiglio federale. Lo snellimento procedurale, idealmente connesso con le eccezioni all'obbligo di autorizzazione, viene così *de facto* inibito dalla complessità di valutazione della fattispecie.

Art. 11a Motivi generali d'autorizzazione in caso di acquisto di infrastrutture strategiche dell'economia energetica

La nuova fattispecie si innesta su un meccanismo giuridico LAFE sviluppatosi sull'arco di decenni per la successione di persone fisiche. Anche in questo caso l'applicazione risulta complessa e con risvolti imprevedibili. L'esperienza dell'attuale disposizione che trova applicazione per gli eredi non legittimi ai sensi del diritto svizzero (che non beneficiano quindi dell'eccezione all'obbligo di autorizzazione di cui all'art. 7 lett. a LAFE) ha mostrato la difficoltà di applicazione dell'onere di vendita entro due anni. Su tutti si segnala la difficoltà di individuare la presenza di una successione, giacché non v'è l'obbligo per gli eredi di aggiornare l'indicazione del proprietario nel registro fondiario. L'emersione di queste fattispecie può quindi avvenire a distanza di parecchi anni dalla morte del *de cuius*. Ma anche l'obbligo di vendita si è dimostrato difficoltoso, soprattutto nel caso in cui il prezzo di vendita non corrisponde alle aspettative di mercato. In questi casi gli eredi chiedono proroghe del termine di vendita e giungere a una vendita *manu militari* comporterebbe comunque l'apertura di un procedimento per violazione dell'onere, con tempistiche lunghissime.

Nel caso di infrastrutture strategiche è pressoché impossibile che gli eredi possano far valere con successo un motivo di autorizzazione (v'è un solo motivo, previsto all'art. 11a cpv. 1), con il risultato che per ogni successione avremmo procedure lunghissime, la cui definitiva chiusura in caso di ricorsi potrebbe essere procrastinata per decenni. Al proposito anche il termine di 6 mesi dall'acquisto per richiedere al Consiglio federale una decisione autorizzativa o di non assoggettamento (art. 24b cpv. 1) appare del tutto illusorio.

Art. 24i Obbligo di notifica

Il testo di questo articolo si dimostra essere un palese corpo estraneo nel complesso della Lex Koller. Si tratta di una disposizione che troverebbe organicamente la sua corretta collocazione nelle leggi settoriali elencate all'art. 4a cpv. 1 del Progetto. In tal modo i soggetti interessati da tale obbligo avrebbero un quadro giuridico maggiormente fruibile e meno frammentato.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Divisione delle risorse, Ufficio dell'energia (dfe-energia@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet