

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Bruno Storni
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 26 febbraio 2014 n. 47.14 Applicazione della Lex Koller nel Canton Ticino

Signori deputati,

con riferimento al vostro atto parlamentare relativo alle modalità di applicazione della Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero nel Canton Ticino, rispondiamo alle vostre numerose domande nel modo seguente.

1. Qual è l'istanza preposta al controllo del domicilio di acquirenti di abitazioni?

Per meglio inquadrare il contesto normativo attuale che regola l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e al fine di poter rispondere in maniera chiara ed esaustiva alle domande poste nell'interrogazione, è necessario esporre sinteticamente il concetto di "persona all'estero" secondo la legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e l'ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (OAFE).

Per quanto concerne le persone fisiche, sono considerate persone all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. a e a^{bis} LAFE; art. 2 OAFE):

- gli stranieri domiciliati all'estero;
- gli stranieri domiciliati in Svizzera che non sono cittadini di uno Stato membro della Comunità europea (CE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e che non sono titolari di un permesso di domicilio C valido.

Di conseguenza, oltre evidentemente ai cittadini svizzeri (e a coloro che possiedono la doppia cittadinanza), non sono considerati persone all'estero e non sono quindi soggetti alla LAFE:

- i cittadini degli Stati membri della CE e dell'AELS con domicilio legale ed effettivo in Svizzera (di regola, con un permesso di dimora CE/AELS B o un permesso di domicilio CE/AELS C);
- i cittadini di altri Stati titolari di un permesso di domicilio C valido e che hanno effettivamente il loro domicilio in Svizzera.

L'acquisto da parte di persone all'estero di abitazioni, appartamenti o terreni edificabili destinati a costruzioni abitative sottostà pertanto di principio all'obbligo dell'autorizzazione ai sensi della LAFE.

Si segnala tuttavia di transenna che vi sono due importanti eccezioni che consentono a persone all'estero di acquistare immobili abitativi senza necessità di autorizzazione. Non c'è

obbligo di autorizzazione in caso di acquisto di una abitazione principale da parte di uno straniero non EU/AELS domiciliato in Svizzera, quindi da parte di un cittadino di uno stato terzo al beneficio di un permesso B (art. 2 cpv. 2 lett. b LAFE, art. 5 e art. 18a cpv. 2 OAFE) e nel caso di acquisto di una residenza secondaria da parte di un frontaliere cittadino CE/AELS (art. 7 lett. j LAFE, art. 18a cpv. 3 OAFE).

Per rispondere quindi alla domanda posta, la verifica dell'esistenza del domicilio effettivo in Svizzera della persona intenzionata ad acquistare un immobile a carattere abitativo, che comporta il non assoggettamento alla LAFE (quindi l'iscrizione diretta a registro), viene effettuata in primo luogo dall'Ufficiale del registro fondiario al momento della trattazione dell'istanza di iscrizione del trapasso di proprietà.

Nel caso in cui l'Ufficiale del registro fondiario dovesse avere dei dubbi e non possa quindi escludere l'obbligo dell'autorizzazione per il negozio giuridico, egli rinvia l'acquirente all'autorità di prima istanza LAFE, cui va sottoposta una domanda di accertamento del non assoggettamento all'obbligo dell'autorizzazione o, se del caso, di rilascio dell'autorizzazione (art. 18 e 19 LAFE, art. 15 cpv. 3 lett. a OAFE). Sulla composizione e competenza dell'autorità di prima istanza LAFE si veda la risposta alla successiva domanda n. 3.

2. Secondo quali principi questo controllo viene eseguito? Secondo quali criteri viene attivata una verifica approfondita?

In base agli articoli 23 e segg. del Codice civile svizzero (CC) il domicilio di una persona è nel luogo dove essa dimora con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente, dove si trova il centro dei suoi rapporti interpersonali, dove trascorre regolarmente il tempo libero, dove cura i rapporti familiari e di amicizia e partecipa alla vita sociale. Stranieri che nell'ambito del non assoggettamento di un acquisto di un fondo si avvalgono del fatto di avere il proprio domicilio effettivo in Svizzera, hanno l'obbligo di dimostrarlo. Un permesso di soggiorno rilasciato dalla polizia degli stranieri e una conferma del Comune sull'effettuata iscrizione non sono di per sé sufficienti.

L'Ufficiale del registro fondiario verifica quindi le evidenze documentali atte a dimostrare l'effettiva esistenza del domicilio in Svizzera dell'istante. La Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, di concerto con gli Ufficiali del registro fondiario e i rappresentanti dell'Ordine dei notai, ha stabilito che l'Ufficio dei registri al momento della ricezione di un'istanza di iscrizione per il trapasso di un fondo (iscrizione diretta) a favore di un acquirente al beneficio di un permesso B CE/AELS debba chiedere la documentazione minima seguente:

- permesso di dimora B CE/AELS valido;
- attestazione dell'Ufficio controllo abitanti competente, che certifichi il domicilio in Svizzera;
- dichiarazione dell'interessato in cui si confermi che non è contemporaneamente domiciliato in un altro luogo, ai sensi degli articoli 23 e seguenti CC, che il centro dei suoi interessi (economici, familiari, sociali, ecc.) è in Svizzera e che ha preso atto delle conseguenze amministrative, civili e penali previste dagli articoli 25 e seguenti LAFE;
- documento che attesta la partenza dall'ultimo domicilio all'estero (iscrizione A.I.R.E. per i cittadini italiani, *Abmeldebestätigung* per i cittadini tedeschi, *Attestation de changement de domicile* per i cittadini francesi, eccetera);
- attestazione relativa all'assoggettamento fiscale illimitato;
- attestazione di affiliazione alla cassa malati;
- contratto di locazione relativo alla dimora attuale;
- eventuale attestazione relativa all'immatricolazione di un'auto;
- eventuale contratto di lavoro in Svizzera;
- eventuale attestazione di scolarizzazione dei figli in Svizzera.

L'Ufficiale del registro fondiario ha comunque il diritto di chiedere documentazione supplementare a dipendenza delle particolarità del caso e di rinviare l'acquirente all'autorità di prima istanza LAFE in caso di dubbi.

3. Qual è l'istanza di sorveglianza?

La struttura delle autorità preposte all'applicazione della LAFE è piuttosto complessa. Sulla base dell'articolo 15 capoverso 1 LAFE, i Cantoni devono designare:

- a. *una o più autorità di prima istanza incaricate di decidere sull'obbligo d'autorizzazione, sull'autorizzazione medesima e sulla revoca di un'autorizzazione o di un onere;*
- b. *un'autorità legittimata a ricorrere, che può anche esigere la revoca di un'autorizzazione o l'apertura di un procedimento penale e proporre un'azione di rimozione dello stato illecito;*
- c. *un'autorità di ricorso.*

Nel Cantone Ticino, tali autorità sono istituite sulla base degli articoli 7, 8 e 9 della legge cantonale del 21 marzo 1988 di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LALAFE).

Vi sono otto autorità di prima istanza LAFE, la cui giurisdizione è la medesima di quella degli uffici dei registri (art. 7 LALAFE). Le autorità di prima istanza sono presiedute dall'Ufficiale dei registri del comprensorio di riferimento e sono completate con due membri e due membri supplenti nominati dal Consiglio di Stato. Queste autorità sono sostanzialmente chiamate ad emettere una decisione d'accertamento dell'obbligo di autorizzazione.

Le decisioni delle autorità di prima istanza LAFE vengono notificate alle parti, al Comune di situazione del fondo e all'autorità cantonale di ricorso, detta anche autorità cantonale di sorveglianza LAFE (art. 17 cpv. 2 LAFE).

L'autorità cantonale legittimata a ricorrere è costituita da una commissione composta di tre membri e due supplenti designati dal Consiglio di Stato; due dei membri e uno dei supplenti devono essere magistrati dell'ordine giudiziario o persone che già hanno svolto funzioni nella magistratura giudiziaria (art. 8 LALAFE).

Nel caso in cui l'autorità cantonale legittimata a ricorrere rinunci a ricorrere contro la decisione dell'autorità di prima istanza LAFE, notifica la stessa all'Ufficio federale di giustizia (art. 17 cv. 3 LAFE), il quale a sua volta decide se ricorrere contro la decisione o rinunciarvi.

L'eventuale ricorso contro le decisioni di prima istanza deve essere presentato entro 30 giorni dalla notifica all'autorità cantonale di ricorso in materia di LAFE (art. 9 LALAFE).

Le decisioni prese dalle autorità di prima istanza LAFE vengono quindi verificate sia dall'autorità cantonale legittimata a ricorrere che dall'Ufficio federale di giustizia.

Per quanto concerne la fase successiva all'emissione della decisione di autorizzazione LAFE e segnatamente la vigilanza del rispetto degli oneri LAFE imposti, il controllo dell'adempimento di questi ultimi spetta in primo luogo all'autorità di prima istanza LAFE (art. 11 cpv. 5 LAFE). Tuttavia i Comuni sono espressamente tenuti a cooperare nell'esercizio della vigilanza degli oneri imposti su fondi siti nella loro giurisdizione e sono tenuto a dare avviso di ogni infrazione o fondato indizio di irregolarità in tal senso alle autorità di prima istanza e all'autorità legittimata a ricorrere (art. 24 LALAFE).

Sussidiariamente sono tenute alla vigilanza anche le autorità legittimate a ricorrere (l'autorità cantonale di sorveglianza / l'Ufficio federale di giustizia).

A completamento d'informazione si segnala che lo scrivente Consiglio ha licenziato lo scorso 17 dicembre 2013 il messaggio n. 6891 che propone al Gran Consiglio di riunire tutte le autorità

distrettuali di prima istanza LAFE in un'unica autorità con giurisdizione sull'intero territorio cantonale. Ciò permetterebbe di uniformare la prassi nell'applicazione delle norme LAFE e razionalizzare la struttura organizzativa attualmente frammentata, consentendo al contempo agli uffici dei registri di concentrarsi sull'importante attività di gestione delle iscrizioni a registro fondiario. La nuova autorità di prima istanza LAFE verrebbe presieduta da un funzionario cantonale, coadiuvato da due ufficiali dei registri in qualità di presidenti supplenti, e da due commissioni, una competente per il Sottoceneri e l'altra per il Sopraceneri. Si auspica che la proposta venga trattata dal Gran Consiglio entro tempi che consentano di porre in vigore le nuove disposizioni e rendere effettiva la nuova organizzazione al più tardi il 1° gennaio 2015.

4. Nel caso di persone giuridiche, come si verifica che non siano dirette dall'estero? Quali sono i criteri di controllo?

Ai sensi della LAFE sono considerate persone all'estero le società che hanno la loro sede all'estero (anche se appartengono a svizzeri, art. 5 cpv. 1 lett. b LAFE). Sono pure considerate persone all'estero le persone giuridiche e le società senza personalità giuridica ma con capacità patrimoniale che hanno sì la loro sede in Svizzera, ma che sono dominate da persone all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. c LAFE). Una dominazione da parte di persone all'estero è in particolare presunta quando queste detengono più di un terzo del capitale della società, oppure dispongono di più di un terzo dei diritti di voto, oppure le hanno concesso prestiti importanti (art. 6 LAFE).

L'autorità di prima istanza LAFE accerta in primo luogo l'identità dell'azionariato, al fine di verificare se vi è una predominanza estera. I criteri per la definizione di persone fisiche all'estero ai sensi della LAFE sono quelli esposti in risposta alle precedenti domande n. 1 e 2. In aggiunta ai documenti necessari per la verifica dell'effettivo domicilio in Svizzera di eventuali azionisti CE/AELS al beneficio di un permesso di dimora B, vengono richiesti anche i seguenti documenti:

- libro delle azioni (in caso di azioni nominative);
- dichiarazione individuale sottoscritta da ogni azionista che lo stesso detiene le azioni a titolo personale e non fiduciariamente per conto di terzi;
- ultima dichiarazione fiscale con elenco titoli e ultima notifica di tassazione degli azionisti;
- atto costitutivo della società con relativi allegati;
- eventuali mandati fiduciari per la sottoscrizione / detenzione di azioni.

Verificato come in seno all'azionariato non vi sia una predominanza estera, l'autorità di prima istanza LAFE verifica successivamente il finanziamento dell'operazione immobiliare. Deve essere comprovata l'origine dei fondi utilizzati dalla società per l'acquisto (e se del caso la successiva edificazione) dell'immobile che intende acquisire, al fine di individuare l'esistenza di un'eventuale posizione preponderante di persone all'estero. I documenti che di principio vengono richiesti sono i seguenti:

- ultimo bilancio e conto economico della società;
- nominativi correntisti e creditori esposti a bilancio;
- eventuali attestazioni bancarie circa il finanziamento e le garanzie richieste;
- eventuali attestazioni personali da parte di azionisti / terzi su eventuali finanziamenti fatti alla società e documenti atti a provare l'origine e la titolarità dei beni.

Evidentemente la verifica del finanziamento può rivelarsi complessa a dipendenza della singola transazione immobiliare. L'autorità di prima istanza LAFE potrà pertanto procedere a specifici e approfonditi chiarimenti *ad hoc* circa l'origine di fondi e l'effettiva capacità finanziaria della società dei singoli azionisti finanziatori.

5. La legge prevede che cittadini/e stranieri possano acquistare immobili commerciali. Come si garantisce che in caso di cambiamento di destinazione in zona residenziale, di trasformazione di stabili commerciali in abitazioni, o altre trasformazioni, la Lex Koller non possa essere elusa?

I fondi che sono utilizzati per uno scopo economico (i cosiddetti fondi per stabilimenti d'impresa) possono essere acquistati senza autorizzazione (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE). Non è rilevante che il fondo serva all'impresa dell'acquirente oppure che venga locato o affittato ad un terzo per l'esercizio di un'attività economica. Tali fondi possono essere quindi acquistati anche quale puro collocamento di capitali.

In questi casi l'acquisto non è soggetto alla LAFE. Tuttavia a registro fondiario vengono di principio menzionati degli oneri LAFE atti a imporre l'esclusivo obbligo di destinazione commerciale dell'immobile. Lo scopo dell'imposizione di oneri menzionati a registro è proprio quello di garantire un'utilizzazione del fondo conforme allo scopo fatto valere dall'acquirente e quindi il rispetto delle norme LAFE (art. 14 cpv. 1 LAFE, art. 11 cpv. 3 OAFE).

Nel caso in cui il fondo fosse già edificato, si impongono di regola i seguenti oneri:

- obbligo di usare o fare usare ogni parte del fondo acquistato unicamente a scopo commerciale, e ad esclusione di qualsivoglia utilizzazione abitativa;
- divieto assoluto di modificare l'utilizzazione senza una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità di prima istanza LAFE.

Per contro qualora il fondo non fosse ancora edificato, oltre all'imposizione di edificare sfruttando gli indici almeno nella misura di 2/3 (lasciando se del caso solo 1/3 quale superficie di riserva), vengono di principio imposti i seguenti oneri:

- presentare, entro un determinato termine, la licenza di costruzione definitiva;
- richiedere una preventiva autorizzazione LAFE prima di una qualsiasi modifica dei piani approvati;
- iniziare i lavori di costruzione entro una data determinata;
- terminare l'edificazione entro due anni dall'inizio dei lavori;
- presentare una dichiarazione dell'ufficio tecnico comunale che la superficie di riserva, a costruzione ultimata, destinata all'ampliamento dell'impresa rientra nei parametri dell'articolo 18a capoverso 1 lettera c OAFE.

L'inadempimento di oneri LAFE, oltre a sanzioni di carattere amministrativo quali la revoca dell'autorizzazione (art. 25 cpv. 1 LAFE), comporta anche sanzioni penali, previste all'articolo 30 LAFE:

“Chiunque, intenzionalmente, disattende un onere, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è della multa sino a 50 000 franchi.

Se l'onere è successivamente revocato o se l'autore lo adempie successivamente, la pena è della multa sino a 20 000 franchi.

Il giudice penale non può pronunciare la sentenza fino alla conclusione definitiva di un procedimento per revoca dell'onere.”

Per quanto concerne le autorità preposte alla vigilanza dell'osservanza degli oneri imposti con autorizzazioni LAFE si rinvia a quanto esposto in risposta alla precedente domanda n. 3.

6. Cosa accade nel caso il compratore straniero trasferisce il domicilio all'estero dopo un'acquisizione?

Se l'acquirente cambia domicilio non è obbligato ad alienare l'abitazione e può disporne liberamente. Egli può mantenerla per sé quale abitazione secondaria o di vacanza oppure locarla a terzi. Nel luogo del suo nuovo domicilio può acquistare un'altra abitazione principale, senza dover vendere la prima.

Vi è però una violazione della legge se l'acquirente già fin dall'inizio non aveva l'intenzione di utilizzare l'abitazione per sé a lunga scadenza, in particolare quando cambia il domicilio unicamente per acquistare numerose abitazioni senza autorizzazione. Per simili acquisti le autorità competenti possono accertare l'obbligo dell'autorizzazione anche successivamente (art. 25 cpv. 1^{bis} LAFE). Nel caso in cui dovesse risultare che l'acquisto è avvenuto in violazione alla LAFE, l'autorità di prima istanza LAFE ordina la rimozione dello stato illecito per il tramite di un'azione di ripristino dello stato anteriore, e se ciò non è possibile chiedendo la realizzazione forzata del fondo (art. 27 LAFE). Parallelamente vi possono inoltre anche essere sanzioni penali a seguito dell'elusione di un eventuale obbligo di autorizzazione (art. 28 LAFE) o di indicazioni inesatte (art. 29 LAFE).

7. Quante vendite sono state controllate dalla prima istanza di supervisore Cantonale negli ultimi cinque anni?

Per quanto concerne le iscrizioni dirette del trapasso di proprietà a favore di un acquirente al beneficio di un permesso B CE/AELS, istanze che vengono vagliate direttamente dall'Ufficiale del registro fondiario senza quindi un rinvio all'autorità di prima istanza LAFE, non è possibile avere un dato preciso in quanto tali operazioni non sono oggetto di una decisione formale.

Sono per contro pubblicati nell'Allegato statistico al Rendiconto del Consiglio di Stato 2012 i dati inerenti il numero delle domande di autorizzazione e di accertamento introdotte presso le autorità di prima istanza LAFE dal 1994 al 2012 ai quali sono stati aggiunti anche i dati per il 2013 non ancora pubblicati, e meglio:

Anno	Istanze introdotte	Totale da evadere	Accolte o parz. accolte	Respinte	Ritirate	Istanze evase	Pendenti al 31 dicembre
1994	479	550	445	0	20	465	85
1995	369	454	304	3	48	355	99
1996	532	631	538	4	19	561	70
1997	513	583	548	2	12	562	21
1998	445	466	413	1	16	430	36
1999	423	457	418	4	11	422	24
2000	460	485	435	1	12	448	37
2001	453	490	450	1	12	463	27
2002	439	466	396	6	14	416	50
2003	450	500	429	4	26	459	41
2004	429	470	419	3	16	438	32
2005	492	524	459	7	20	486	38
2006	569	607	551	14	7	572	35
2007	747	782	670	2	22	694	88
2008	714	802	725	5	27	757	45
2009	747	791	721	7	22	750	41
2010	652	693	605	5	11	621	72
2011	707	779	699	5	20	724	55
2012	747	802	627	3	21	651	151
2013	802	953	779	10	14	803	150

8. Quante risorse l'amministrazione cantonale impiega per l'applicazione della Lex Koller?

Come si può desumere dall'attuale struttura organizzativa LAFE illustrata in risposta alla domanda n. 3, l'autorità maggiormente sollecitata è l'autorità di prima istanza LAFE. Le risorse dell'amministrazione cantonale impiegate sono quindi costituite in primo luogo dai quattro Ufficiali dei registri (gli Ufficiali dei distretti di Mendrisio, Bellinzona e Locarno sono occupati dall'attività connessa con la LAFE 1-2 giorni la settimana mentre l'Ufficiale del distretto di Lugano circa 4 giorni la settimana). All'occorrenza gli ufficiali si avvalgono della collaborazione di altri funzionari degli uffici dei registri, mentre l'autorità di prima istanza LAFE di Lugano si avvale anche di una segretaria a tempo pieno. Ogni autorità di prima istanza LAFE fa inoltre capo a una commissione che di compone di due membri e due supplenti, che si riunisce regolarmente alcune volte al mese.


L'Autorità cantonale legittimata a ricorrere (autorità cantonale di sorveglianza LAFE) si riunisce regolarmente ogni mese mentre l'Autorità cantonale di ricorso in materia di LAFE alcune volte all'anno, a dipendenza del numero di ricorsi da evadere. Il dispendio complessivo è stimato in alcune mezze giornate all'anno.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 7 ore lavorative.

Vogliate gradire, signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

M. Bertoli 

Il Cancelliere:

G. Gianella 

Copia:

- Direzione Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)