

Rapporto

numero

data

Dipartimento

26 settembre 2018

GRAN CONSIGLIO

Concerne

della Commissione della legislazione sull'iniziativa cantonale 11 dicembre 2017 presentata da Massimiliano Ay e Jacques Ducry "Misure anti-riciclaggio nel settore immobiliare"

I. PREMESSA

In data 11 dicembre 2017 i colleghi Massimiliano Ay e Jacques Ducry hanno presentato una proposta di iniziativa cantonale da inoltrare all'Assemblea federale, prendendo lo spunto da un rapporto della ONG Transparency International, secondo cui il dispositivo anti-riciclaggio vigente nella Confederazione sarebbe carente in quanto permetterebbe l'acquisto di beni immobiliari mediante somme di denaro di natura illegale, provenienti cioè da traffico di armi o di droga, dalla tratta di esseri umani, dal contrabbando o da altre forme di criminalità organizzata oppure da gravi infrazioni al diritto fiscale. Nel corso degli anni, osservano gli iniziativaisti, sono stati intensificati gli sforzi per prevenire questo tipo di reati in campo finanziario, mentre quello immobiliare, a loro parere, rimarrebbe attraente per chi intende "lavare" denaro sporco, ossia proveniente da attività illecite.

II. LE PROPOSTE

Fatta questa premessa, gli autori dell'atto parlamentare invitano il Gran Consiglio ad inoltrare all'Assemblea federale un'iniziativa cantonale, proponendo una soluzione che permetta di contrastare detti fenomeni mediante le seguenti proposte:

1. Adattare il campo di applicazione della Legge sul riciclaggio di denaro (LRD) agli standard internazionali, estendendola ad avvocati, notai ed altre professioni che giocano un ruolo essenziale nell'intermediazione immobiliare. Le stesse dovrebbero essere assoggettate a obblighi di diligenza e di segnalazione. In particolare occorrerebbe prestare attenzione alle cosiddette "persone politicamente esposte" riconosciute dalla LRD, che sono risultate implicate nella maggior parte dei casi negli affari di riciclaggio di denaro nell'ambito dell'immobiliare del nostro Paese.
2. Approfittare della revisione in atto della "Lex Koller" (relativa all'acquisto di fondi da parte di persone residenti all'estero), per introdurre nuove misure atte a prevenire il riciclaggio di denaro, ad esempio la garanzia, da parte delle autorità competenti al rilascio delle autorizzazioni, che i fondi esteri usati siano stati acquisiti legalmente. Al momento mancherebbero infatti gli strumenti per individuare e sanzionare le operazioni di lavaggio di denaro realizzate sotto la copertura di transazioni immobiliari effettuate da persone giuridiche con sede all'estero. Sempre a parere degli iniziativaisti, occorrerebbe inoltre stabilire l'identità dei beneficiari effettivi dell'immobile in questione.

3. Migliorare la qualità e la trasparenza delle informazioni contenute nel Registro fondiario, in particolare facendovi figurare oltre al proprietario anche il beneficiario effettivo dell'immobile in questione, così come il suo prezzo di acquisto. Le medesime informazioni dovrebbero essere rese pubbliche.
4. Modificare le comminatorie di pena massime previste dal Codice penale per questo genere di reati, e più specificamente:
 - l'art. 260ter CPS (Organizzazione criminale): alla cfr. 1 da cinque a dieci anni;
 - l'art. 305bis CPS (Riciclaggio di denaro): alla cfr. 1 da tre a cinque anni e alla cfr. 2 da cinque a dieci anni;
 - l'art. 305ter CPS (Carente diligenza in operazioni finanziarie e diritto di comunicazione) alla cfr. 1 da uno a tre anni.

III. LE AUDIZIONI

L'atto parlamentare in oggetto è stato attribuito alla scrivente Commissione nella sessione granconsigliare di febbraio. Nella sua seduta del 6 marzo, la Commissione ha quindi incaricato il sottoscritto relatore di redigere il relativo Rapporto. Siccome nelle due settimane successive non è stato possibile organizzare l'audizione dei proponenti, la stessa ha avuto luogo solo nella seduta del 27 marzo. In tale occasione, i colleghi Ay e Ducry hanno ribadito le loro motivazioni, affermando in particolare che a loro parere la Svizzera attirerebbe molti investimenti provenienti da infiltrazioni di tipo mafioso, o comunque da attività illecite, mentre la "Lex Koller" sarebbe inefficace in quanto consentirebbe l'acquisto di beni immobiliari a "società bucalettere". A loro giudizio, la proposta di iniziativa cantonale permetterebbe inoltre al nostro Cantone – dove purtroppo i casi di infiltrazioni mafiose non sarebbero infrequenti – di "mandare un messaggio a Berna", nel senso che occorre intensificare la lotta per combattere questi fenomeni. A parere degli iniziativaisti, occorrerebbe pure dare alla polizia la possibilità di adottare procedure d'inchiesta finalizzate alla lotta contro questi tipi di criminalità "nuovi" alle nostre latitudini. Occorrerebbe inoltre aumentare le comminatorie di pena (attualmente quasi risibili) previste dal Codice penale.

Sempre a loro parere, occorrerebbe infine introdurre la possibilità di togliere il segreto professionale a taluni professionisti attivi nell'ambito della compra-vendita di immobili, che possono quindi essere coinvolti nelle operazioni criminali di cui sopra; in particolare ciò riguarderebbe i fiduciari, i bancari, gli avvocati (per beni mobili) e i notai (per i beni immobili).

Di fronte all'osservazione di alcuni commissari, secondo cui la proposta relativa al prezzo dell'acquisto sarebbe inutile, in quanto le somme figurano già nel Registro fondiario, i promotori dell'atto parlamentare si sono detti disposti a lasciar cadere questo punto, che a loro giudizio sarebbe secondario rispetto agli altri, ad esempio quello relativo alle comminatorie di pena, che per questi tipi di criminalità sono ridicolmente basse (e peraltro raramente applicate). A loro giudizio, importante è invece che diventino pubblici i nomi del proprietario e dell'acquirente: in modo da ottenere una maggior trasparenza, che indurrà a una maggiore prudenza, quale misura indiretta di prevenzione del riciclaggio.

Nella seduta del 16 maggio, la Commissione ha invece ricevuto in audizione i rappresentanti del Dipartimento delle istituzioni, signora Frida Andreotti, direttrice della

Divisione giustizia, e l'avv. Simone Albisetti, responsabile dell'Ufficio LAFE di Bellinzona e valli.

Quest'ultimo, dopo aver ricordato gli obiettivi della legge federale in materia (evitare una eccessiva estensione di proprietà del suolo pubblico di persone straniere), ha precisato che non tutti gli immobili sottostanno alla LAFE. In particolare ne sono esclusi gli stabili commerciali. Inoltre non tutte le persone straniere sono soggette al regime di autorizzazione. Ne sono ad esempio esonerati i titolari di un permesso C e i domiciliati cittadini di Stati non facenti parte dell'Unione Europea. Per quanto attiene al rischio del riciclaggio di denaro, a parere dell'avv. Albisetti una verifica sulla provenienza dei fondi può essere effettuata solo dalle banche. Qualora la revisione del GAFI (Gruppo d'azione finanziaria internazionale per la lotta contro il riciclaggio di denaro) contenesse una simile misura, vi si dovrebbe provvedere, ma il filtro di un Ufficio statale sarebbe in ogni caso di scarsa efficacia.

Dal canto suo, la signora Andreotti ha ribadito che il notaio, benché tenuto ad osservare la Legge federale anti-riciclaggio (che lo obbliga, in casi di dubbio, a procedere a indagini sul cliente), è di fatto nell'impossibilità di effettuare le verifiche richieste dall'iniziativa, e che il vero "filtro" nei confronti di operazioni dubbie sono le banche svizzere.

Passando ad altre richieste dell'iniziativa, l'avv. Albisetti osserva che il Consiglio federale, nell'ambito della revisione della "Lex Koller", non prevede un aumento delle comminatorie di pena. Rileva inoltre che, per quanto riguarda l'eventuale riciclaggio di denaro, il prezzo di acquisto di un immobile è irrilevante. A suo dire, occorrerebbe semmai introdurre una norma di controllo successivo all'acquisto, poiché nel caso di società anonime, le verifiche dei cambiamenti societari sono rare e il fisco non informa l'autorità amministrativa preposta al rilascio dei permessi. Rare sono pure le segnalazioni alla Magistratura.

IV. IPOTESI DI SOLUZIONI IN DISCUSSIONE A LIVELLO FEDERALE

Sulla base delle analisi del GAFI, nel giugno 2017 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale delle finanze di elaborare un avamprogetto attualmente in consultazione, che propone tra l'altro le seguenti misure per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo (GCRF):

- Le persone che forniscono determinati servizi di consulenza, segnatamente in relazione alla costituzione, gestione o amministrazione di società e trust, dovranno adempiere in futuro gli obblighi di diligenza previsti dalla Legge sul riciclaggio di denaro (LRD).
- Il valore soglia per l'applicazione degli obblighi di diligenza previsti dalla LRD ai commercianti di metalli preziosi e pietre preziose che incassano il prezzo di vendita in contanti deve essere abbassato da 100 mila a 15 mila franchi. Tale disposizione non si applica al commercio di metalli preziosi e pietre preziose, generalmente destinati alla vendita ai clienti finali.

Nell'ambito dell'accertamento dell'avente economicamente diritto, occorre creare una base giuridica esplicita per l'obbligo di verifica delle informazioni ricevute dal cliente. Occorre inoltre introdurre esplicitamente nella LRD l'obbligo generale di una verifica periodica dell'attualità dei dati riguardanti i clienti (profilo cliente). I dati non più attuali devono essere aggiornati.

V. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La scrivente Commissione ha discusso i contenuti dell'iniziativa sia in occasione delle due audizioni di cui abbiamo riferito, sia successivamente.

Pur condividendo in linea di principio l'esigenza di combattere il più efficacemente possibile i fenomeni menzionati nell'atto parlamentare, e pur tenendo conto del fatto che la questione è più politica che giuridica, da parte di diversi commissari è stato osservato che i professionisti che si vorrebbero responsabilizzare maggiormente non hanno, di fatto, la possibilità di effettuare i controlli che si vorrebbero attribuire loro, anche perché i pagamenti in contanti sono sempre più rari. Qualcuno ritiene pure che il richiesto aumento delle comminatorie sarebbe di scarsa efficacia.

Come considerazione più generale, riteniamo che valga pur sempre il principio che un'iniziativa cantonale da inoltrare alla Confederazione si giustifica solo qualora essa, nel Parlamento cantonale che la propone, raccolga consensi unanimi, o almeno vicini all'unanimità; ciò che sul tema specifico non sembra tuttavia essere il caso. E poiché l'atto parlamentare in esame ha già sollevato obiezioni e riserve in sede commissionale, appare poco opportuno portarlo in sede di plenum del Gran Consiglio, dove verosimilmente le obiezioni e le riserve sarebbero destinate ad aumentare e a tradursi in voti contrari, o perlomeno in astensioni. Anche qualora una maggioranza si esprimesse a favore, l'impatto effettivo di tale decisione sarebbe, di fatto, pressoché irrilevante.

VI. CONCLUSIONE

Per i motivi detti, la scrivente Commissione non ritiene opportuno proporre l'accoglimento della proposta di risoluzione (iniziativa cantonale) in esame.

Per la Commissione della legislazione

Franco Celio, relatore

Agustoni - Aldi - Corti (con riserva) -

Delcò Petralli - Ferrara - Filippini -

Galusero - Gendotti - Ghisolfi - Giudici -

Lepori (con riserva) - Minotti -

Petrini - Rückert

Annessa: Iniziativa cantonale 11 dicembre 2017

INIZIATIVA CANTONALE

Misure anti-riciclaggio nel settore immobiliare

dell'11 dicembre 2017

Come è stato recentemente rilevato dal rapporto della ONG "Transparency International", attiva nella lotta alla corruzione, il dispositivo anti-riciclaggio svizzero presenta delle falle che permetterebbero di acquisire facilmente dei beni immobiliari grazie a somme di denaro di natura illegale. Si definisce "denaro di natura illegale" il denaro derivante da traffico di armi e di droga, dalla tratta di essere umani, dal contrabbando, dalla criminalità organizzata e da gravi infrazioni al diritto fiscale. La Svizzera nel corso degli anni ha intensificato gli sforzi nel settore finanziario, trascurando parzialmente però quello immobiliare. Quest'ultimo è un settore attraente in particolare per coloro che intendono "lavare" il denaro e ciò è testimoniato da vari studi citati dalla suddetta ONG.

Per tali ragioni invitiamo l'Assemblea federale a far fronte a questa problematica attraverso le seguenti quattro proposte:

1. adattare il campo di applicazione della Legge sul riciclaggio di denaro (LRD) agli standard internazionali, estendendola quindi ad avvocati, notai e altre professioni legali indipendenti che giocano un ruolo essenziale nell'intermediazione immobiliare e non solo, com'è il caso oggi, nell'intermediazione finanziaria. Le stesse dovrebbero poi essere soggette a obblighi di diligenza e di segnalazione. In modo particolare occorre prestare attenzione alle cosiddette "persone politicamente esposte" riconosciute dalla LRD e che sono risultate implicate nella maggior parte dei casi negli affari di riciclaggio di denaro nell'ambito dell'immobiliare del nostro Paese.
2. Approfittare della revisione in corso della Lex Koller relativa all'acquisizione di fondi da parte di persone all'estero, per introdurre nuove misure volte a prevenire il riciclaggio. Ad esempio: la garanzia da parte delle autorità competenti del rilascio delle autorizzazioni che i fondi esteri adoperati nell'acquisto di beni immobiliari siano stati acquisiti legalmente. Attualmente infatti mancano gli strumenti atti a individuare e a sanzionare le operazioni di lavaggio di denaro realizzate sotto la copertura di transazioni immobiliari effettuate da persone giuridiche con sede all'estero. Occorre inoltre stabilire l'identità dei beneficiari effettivi dell'immobile in questione.
3. Migliorare la qualità e la trasparenza delle informazioni contenute nel registro fondiario, in particolare facendovi figurare oltre il proprietario anche il beneficiario effettivo dell'immobile in questione, così come il suo prezzo di acquisto. Le medesime informazioni devono essere pubbliche.
4. Modificare le comminatorie di pena massime:
 - art. 260^{ter} CPS (Organizzazione criminale): alla cfr. 1 da cinque a dieci anni;
 - art. 305^{bis} CPS (Riciclaggio di denaro): alla cfr. 1. da tre a cinque anni e alla cfr 2. da cinque a dieci anni
 - art. 305^{ter} CPS (Carente diligenza in operazioni finanziarie e diritto di comunicazione):
 - alla cfr. 1 da uno a tre anni

Massimiliano Ay e Jacques Ducry