

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7788	5 febbraio 2020	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 5 novembre 2018 presentata da Alex Farinelli per il Gruppo PLR “Affinché tutti rispettino le regole: avviare un progetto per una lotta efficace agli abusi nell’ambito delle società bucalettere”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione di cui a margine, si propone di elaborare un nuovo progetto per una lotta più efficace contro le cosiddette “società bucalettere” e in particolare una strategia che coinvolga i diversi attori interessati, tra cui anche i Comuni. Di seguito esprimiamo le nostre considerazioni.

I. IN GENERALE

Il fenomeno delle società bucalettere riguarda quelle società che sono attive nella gestione patrimoniale e che, non disponendo di uffici propri, non sono facilmente rintracciabili, ma che possono celare attività illecite come la truffa o il riciclaggio di denaro. Trattasi anche di società che cercano in questo modo di ottenere privilegi e sussidi dallo Stato o pilotare il fallimento per poi riprendere l’attività con altro nome.

Ad oggi non esistono statistiche e neppure valutazioni di massima sull’ampiezza del fenomeno, che comunque desta preoccupazione. Infatti, il Consiglio di Stato è già stato interpellato in più occasioni sulla tematica, e meglio:

- risposta del 1° febbraio 2017 all’interrogazione n. 176.16 “Ticino terra di bucalettere e aziende fantasma?”;
- messaggio n. 7459 del 15 novembre 2017 in risposta alla mozione “Criminalità organizzata: il Ticino non venga lasciato solo!”;
- risposta dell’11 luglio 2018 all’interrogazione n. 14.18 “Ticino e Grigioni – uniti o disuniti sulle società bucalettere nel Moesano?”.

A livello federale, va in particolare segnalato il parere del Consiglio federale del 15 agosto 2018 all’interpellanza Merlini, di cui si dirà più avanti.

II. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

1. Competenze degli Uffici del registro di commercio alla luce del diritto federale

Il diritto federale prevede nell'Ordinanza sul registro di commercio (ORC) i requisiti e le formalità da espletare per le iscrizioni nel registro di commercio. Secondo l'art. 117 cpv. 2 ORC, ogni ente giuridico che intende farsi iscrivere nel registro di commercio deve indicare un domicilio legale, ovvero l'indirizzo del luogo della sede presso il quale esso è raggiungibile (art. 2 lett. c ORC). Secondo la Comunicazione UFRC 2/15 del 30 novembre 2015, l'ente giuridico deve garantire un'offerta di prestazioni amministrative, indipendentemente dal fatto che disponga di un domicilio legale o di un indirizzo c/o concessogli da un domiciliatario. L'ente giuridico deve essere fisicamente raggiungibile dalle autorità e dai clienti; una semplice cassetta delle lettere non basta come domicilio legale o recapito del domiciliatario.

Per quanto attiene ai vari controlli effettuati dall'Ufficio del registro di commercio, si rimanda a quanto esposto nella risposta 1° febbraio 2017 all'interrogazione n. 176.16 citata. Di principio, al momento della notificazione di una nuova iscrizione di un ente giuridico, l'Ufficio del registro di commercio non richiede documenti giustificativi, basandosi unicamente su quanto indicato nella notificazione di iscrizione. Il suo potere di esame è difatti di mero carattere formale, volto cioè a verificare l'adempimento delle condizioni di iscrivibilità previste dall'ORC. L'Ufficio iscrive quindi la sede e il domicilio sulla base della notificazione e, in caso di concreti indizi di abuso, procede alla relativa segnalazione al Ministero pubblico. A norma dell'art. 26 ORC, le iscrizioni contenute nel registro di commercio devono essere conformi alla verità e tali da non trarre in inganno né da ledere alcun interesse pubblico. Qualora le indicazioni contenute nella notificazione di iscrizione non siano veritiere, la persona che l'ha sottoscritta può incorrere in una violazione degli artt. 153, 251 e 253 del Codice penale.

Secondo la dottrina, gli Uffici del registro di commercio hanno la facoltà, sulla base dell'art. 26 ORC, di esigere la produzione di un estratto del registro fondiario o del contratto di locazione, qualora sussistano fondati dubbi sul fatto che l'ente giuridico disponga concretamente di uffici propri all'indirizzo notificato come domicilio legale. L'Ufficio del registro di commercio del Canton Ticino, per prassi, richiede sempre una copia del contratto di locazione per le imprese individuali il cui titolare è una persona residente all'estero.

Sia i Comuni che altre autorità amministrative (per es. l'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro, l'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche e l'Ufficio controllo abitanti), come anche ogni privato cittadino, possono poi segnalare all'Ufficio del registro di commercio quelle società che risultano irreperibili. In questi casi, l'Ufficio dispone di un importante mezzo di intervento tramite le procedure d'iscrizione d'ufficio previste dall'Ordinanza sul registro di commercio (art. 152 ss. ORC). La procedura d'iscrizione d'ufficio viene avviata in caso di comunicazione da parte di terzi della presunta assenza di un domicilio legale (art. 153a ORC). In caso di assenza di domicilio legale, l'Ufficio del registro di commercio può giungere a decretare lo scioglimento del soggetto iscritto nel registro di commercio (art. 153b ORC). Secondo l'art. 155 ORC, la procedura d'iscrizione d'ufficio viene avviata anche quando emergono concreti indizi, su segnalazione degli uffici di esecuzione, che la società non ha più attivi realizzabili e non è più attiva.

Si rammenta infine che gli Uffici del registro di commercio, entro i limiti stabiliti dal segreto d'ufficio, collaborano con le autorità di polizia, fornendo loro informazioni rilevanti per eventuali inchieste o indagini aperte nei confronti di enti giuridici iscritti nel registro di commercio o di persone fisiche legate a questi ultimi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si osserva come il ruolo dell'Ufficio del registro di commercio e la sua collaborazione con le altre autorità sia fondamentale nella lotta contro il fenomeno delle società bucaletterie. A questo proposito, si rileva che il 17 marzo 2017 il Parlamento svizzero ha accolto in votazione finale alcune modifiche delle disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO) sul registro di commercio (FF 2017 2117). Le nuove disposizioni non sono ancora entrate in vigore, poiché occorre prima adeguare l'Ordinanza sul registro di commercio. L'entrata in vigore di queste nuove disposizioni dovrebbe avvenire nel corso del 2020 - 2021. Il nuovo art. 928a CO disciplinerà le comunicazioni tra gli Uffici del registro di commercio e le Autorità giudiziarie e amministrative della Confederazione e dei Cantoni, rafforzando in tal modo l'analoga disposizione attualmente prevista solo a livello di ordinanza (art. 157 cpv. 2 ORC).

2. Parere del Consiglio federale del 15 agosto 2018 all'interpellanza Merlini

Con l'interpellanza di cui a margine, al Consiglio federale veniva chiesto di valutare una modifica dell'ORC che conferisse più poteri di controllo agli Uffici del registro di commercio. Nella sua risposta del 15 agosto 2018, il Consiglio federale ha ritenuto che non fosse necessario concedere maggiori competenze agli Uffici del registro di commercio, osservando che sarebbe stato sproporzionato esigere l'estratto del casellario giudiziale da ogni persona che intende farsi iscrivere nel registro di commercio. A mente del Consiglio federale, sono le Autorità cantonali competenti per rilasciare l'autorizzazione ad esercitare una specifica attività economica e non l'Ufficio del registro di commercio a essere le più idonee per controllare il rispetto delle condizioni di categoria necessarie per avviare tale attività.

3. Misure messe in atto dalle Autorità cantonali

Per quanto concerne anzitutto il ruolo del Ministero pubblico nella lotta contro le società bucaletterie, si rileva che quest'ultimo collabora già con diverse autorità amministrative da cui ottiene costantemente segnalazioni e denunce. Vi è una direttiva specifica che riguarda la reciproca segnalazione di potenziali reati di natura fiscale tra il Ministero pubblico e la Divisione delle contribuzioni. Quanto ai reati di natura fallimentare, nel 2019 è stata introdotta la nuova figura del "perito contabile" presso l'Ufficio dei fallimenti, con il quale il Ministero pubblico avrà un incontro a breve per definire, se necessario, una direttiva che regoli le segnalazioni di fatti commessi da organi societari sussumibili sotto gli art. 163 ss. CP. È stata altresì formalizzata una direttiva con l'Istituto delle assicurazioni sociali concernente le segnalazioni dei reati di cui agli artt. 146 e 148a CP e di quelli previsti dalla Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) e dalla Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) commessi da persone fisiche, ma anche da organi attivi in seno a una società.

Anche l'autorità fiscale riveste un ruolo importante nell'ambito della lotta contro le società bucaletterie. Si pone infatti un problema di sovranità fiscale nel caso in cui la sede di una società non è quella in cui ha luogo l'amministrazione effettiva. L'assenza di personale, di uffici o di altre strutture, così come la mancanza di una linea telefonica o l'irraggiungibilità via telefono della sede, oppure ancora la deviazione d'indirizzo o il fatto che le assemblee degli organi societari non siano svolte al luogo di sede, sono da interpretare quali indizi a favore della natura puramente formale e fittizia della sede di una società. Si rileva che all'interno dell'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche è stata costituita nel 2017 la cosiddetta "cellula di assoggettamento". Trattasi in concreto di un gruppo di tassatori che in caso di segnalazione di società che hanno la propria sede fuori Cantone ma che "de facto" operano in Ticino, avviano una procedura di assoggettamento. Questa procedura

si è rivelata molto efficace, considerato che ha già permesso di regolarizzare la situazione di diverse centinaia di società. Un'altra iniziativa promossa dalla Divisione delle contribuzioni e approvata dal Consiglio di Stato attraverso la "Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni" riguarda la costituzione di un gruppo di lavoro, attivo dal mese di marzo 2019, che si occupa di migliorare le procedure di incasso delle imposte ordinarie.

Tale gruppo di lavoro è costituito da rappresentanti dei Comuni, della Divisione delle contribuzioni, della Sezione degli enti locali, dell'Ufficio della migrazione e della Sezione della popolazione. Il gruppo ha già raccolto e analizzato una serie di criticità che riguardano l'incasso delle imposte ordinarie. In questo compito è stato coinvolto anche l'Ufficio tassazione delle persone giuridiche, il quale ha sollevato alcune problematiche riguardanti le società che operano in Ticino in maniera impropria. Uno dei temi che è stato oggetto di discussione è quello dell'impiego del "registro delle attività economiche" tenuto dai Comuni nell'ambito della lotta contro le società bucalettere. Un primo rapporto di questo gruppo di lavoro è previsto per il primo trimestre del 2020.

L'Ufficio della migrazione dal canto suo, si avvale della collaborazione della Polizia cantonale, dell'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro e dei Comuni per verificare l'eventuale presenza di società fittizie. Laddove emerge l'assenza di un'attività economica reale, duratura ed effettiva, i dipendenti di una società non possono infatti avvalersi dello statuto di lavoratore ai sensi dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) e di conseguenza il permesso deve essere negato/revocato.

4. Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid)

I Cantoni hanno la facoltà di dotarsi di un'apposita legge che regola il regime autorizzativo per determinate professioni. Come già indicato nella già citata risposta dell'11 luglio 2018 all'interrogazione n. 14.18, il Ticino è l'unico Cantone ad aver adottato una legge sulle attività fiduciarie, ovvero la Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario (LFid), condizionandole all'ottenimento di una specifica autorizzazione. Ciò costituisce già di per sé una forma di prevenzione che altri Cantoni non hanno. Tale atto normativo si applica alle attività di fiduciario commercialista e fiduciario immobiliare (il fiduciario finanziario ricade dal 1° gennaio 2020 sotto la vigilanza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA), svolte per conto di terzi a titolo professionale. L'Ufficio del registro di commercio è tenuto a eseguire delle verifiche preliminari, vale a dire prima di effettuare l'iscrizione nel registro di commercio, per quanto concerne gli enti giuridici che operano nel settore finanziario, qualora si renda necessaria un'autorizzazione da parte della FINMA. L'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario si occupa in particolare di accertare, nell'ambito di procedimenti contravvenzionali, amministrativi o prudenziali sui fiduciari iscritti, l'effettiva attività svolta dalle persone giuridiche interessate, così come da quelle fisiche.

5. Collaborazione con il Cantone Grigioni

Ad oggi, una legge sulle attività fiduciarie non esiste nel Cantone Grigioni. Infatti, negli ultimi anni l'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario ha osservato una preoccupante tendenza, secondo cui alcune società operative nel Cantone Ticino spostano fittiziamente la propria sede nel Cantone Grigioni allo scopo di eludere le condizioni autorizzative per l'accesso alla professione di fiduciario. Su questo punto si rimanda ai rapporti governativi sul fenomeno delle società bucalettere nel Moesano e in particolare alla già citata risposta dell'11 luglio 2018 all'interrogazione n. 14.18. Già dal 2015 il Direttore del Dipartimento delle istituzioni ha instaurato con il suo omologo retico una collaborazione su questo fronte, confermata dal Canton Grigioni nella risposta 30 agosto 2017 all'interpellanza

Wellig concernente le società bucalettere e i permessi di residenza B nel Moesano. L'Ufficio della migrazione del Canton Ticino ha intensificato gli scambi con l'Ufficio per l'industria, arti e mestieri e lavoro del Canton Grigioni (KIGA GR). Il Governo grigionese, nella sua risposta del 22 marzo 2018 alla petizione "Moesano pulito" riguardo alle società bucalettere nella Regione Moesa, ha annunciato un rafforzamento della collaborazione tra i servizi interessati del Cantone, sottolineando l'importanza del ruolo dei Comuni al fine di contrastare il fenomeno delle società bucalettere. Il postulato rafforzamento ha avuto luogo, secondo quanto indicato ai media da Peter Peyer, Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità a inizio gennaio (Neue Zürcher Zeitung, pag. 11).

6. Lotta contro il riciclaggio di denaro

Un'altra forma di prevenzione è senz'altro costituita dalla normativa antiriciclaggio. Come abbiamo già avuto modo di indicare nella predetta risposta dell'11 luglio 2018 all'interrogazione n. 14.18, la FINMA autorizza l'esercizio delle attività da parte delle imprese e delle organizzazioni sottoposte alla vigilanza e ne sorveglia l'ottemperanza alle leggi, alle ordinanze, alle direttive e ai regolamenti. Gli intermediari finanziari sono sottoposti a obblighi di diligenza e di comunicazione, in caso di sospetto di riciclaggio di denaro, all'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS) in seno all'Ufficio federale di polizia. In virtù della Legge sul riciclaggio di denaro (LRD), tale autorità riceve, analizza ed eventualmente trasmette alle autorità inquirenti le comunicazioni di sospetto degli intermediari finanziari concernenti il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo, i valori patrimoniali di illecita provenienza e le organizzazioni criminali.

III. CONCLUSIONI

La legislazione attuale contiene parecchi strumenti giuridici per arginare gli abusi nell'ambito delle società bucalettere, tema che viene già affrontato dalle varie Autorità cantonali facendo uso delle rispettive competenze. Il Consiglio di Stato converge sull'importanza di valorizzare il ruolo dei Comuni nella lotta contro le società bucalettere e di migliorare la collaborazione fra le Autorità cantonali e comunali, in particolare, attraverso gli Uffici controllo abitanti dei singoli Comuni, entro i limiti stabiliti dal segreto d'ufficio.

In questo senso, ritenute le misure adottate suindicate e al fine di mettere i servizi comunali nella migliore delle condizioni per poter svolgere il compito loro affidato, si provvederà a sensibilizzare i Municipi per il tramite della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e attraverso comunicazioni mirate da parte dello scrivente Consiglio.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 5 novembre 2018

MOZIONE

Affinché tutti rispettino le regole: avviare un progetto per una lotta efficace agli abusi nell'ambito delle società bucalettere

del 5 novembre 2018

La Svizzera attira molte società grazie alle sue condizioni quadro favorevoli: pressione fiscale competitiva, quadro giuridico stabile e amministrazione pubblica efficiente, burocrazia limitata, ecc. Un fenomeno che ha portato sviluppo economico e benessere a tutto il Cantone. Se è vero che la maggior parte delle imprese si comporta correttamente, e che eventuali fallimenti sono da ascrivere al normale rischio imprenditoriale, è altrettanto vero che nella lotta alle mele marce deve essere messo in campo uno sforzo coordinato ed efficace, questo a tutela proprio di tutti gli imprenditori onesti.

Il tema dei furbetti che abusano del nostro sistema economico liberale per trarre profitti infrangendo le regole è da anni ormai regolarmente al centro del dibattito politico. In questo contesto più volte negli scorsi mesi si è discusso dell'adozione di misure puntuali per contrastare la diffusione di società "ombra" o "bucalettere" o, in generale, società che si insediano in Ticino per scopi illeciti.

La stragrande maggior parte delle società, siano queste con o senza dipendenti, hanno scopi perfettamente leciti e sono un tassello importante per la nostra economia. La cronaca ha mostrato che vi sono società che abusano del nostro ordinamento per finalità illecite: truffe, frodi fiscali internazionali, riciclaggio, fallimenti programmati per ottenere ingenti indennità di disoccupazione e prestazioni assistenziali per parenti e amici ecc. gettano ombre e creano costi al nostro Cantone. La facilità con cui si possono creare società, domiciliarle presso una persona fisica o una società, traslocarle da un Cantone all'altro sono un segno di efficienza che può purtroppo essere usato anche per nascondere e rendere meno rintracciabili eventuali truffe di vario tipo.

La lotta contro questi fenomeni deve essere una priorità per la politica cantonale.

Il Consiglio federale, rispondendo all'interpellanza n. 18.3453 di Giovanni Merlini¹, ha spiegato che le imprese che si fanno iscrivere nel registro di commercio devono indicare un domicilio legale e nel luogo del domicilio legale deve essere garantita un'offerta di prestazioni amministrative. L'impresa deve quindi essere fisicamente raggiungibile per le autorità e i clienti. Una semplice bucalettere o una casella postale non bastano come domicilio legale ai sensi del diritto del registro di commercio.

Il Consiglio federale ritiene tuttavia superfluo un obbligo di notifica delle autorità del registro di commercio alle autorità di vigilanza o agli organismi di autodisciplina. Quest'ultimi sono pertanto liberi di fare ricerche secondo determinati criteri. Taluni Comuni – come ad esempio Stabio – si sono dotati di prassi proprie, una sorta di "modus operandi" che permette di avere il polso della quotidianità locale e controllare così l'arrivo di nuove società sul territorio. E il punto di partenza è proprio quel registro di commercio che sancisce l'ufficialità nell'esistenza della nuova ditta.

In questo contesto è quindi importante che a livello cantonale si sviluppi una strategia coordinata che coinvolga i diversi attori interessati, rispettivamente i due piani istituzionali. Allo scopo di sviluppare, valutare e implementare delle misure volte a contrastare questo tipo di attività e a prevenire fenomeni illeciti, con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di:

1. lottare contro le strutture che, agendo illecitamente, praticano una concorrenza sleale e approfittano del nostro sistema;
2. migliorare la collaborazione tra i vari attori in favore di un modello di lotta a questi fenomeni più efficace ed efficiente;
3. valorizzare il ruolo di primo piano dei Comuni quale livello istituzionale che conosce e controlla il territorio.

¹ <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183453>.

A tal proposito si invita il Consiglio di Stato a coinvolgere Comuni, uffici cantonali, associazioni interessate (in particolare nell'ambito fiduciario-finanziario) e magistratura in un progetto per individuare delle misure e definire un piano d'azione condiviso per i vari enti coinvolti e al fine di migliorarne la collaborazione e l'efficacia di intervento nella lotta a questi fenomeni.

Alex Farinelli
Per il Gruppo PLR