

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
che accompagna il disegno legislativo di applicazione
del decreto federale 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione
per l'acquisto di fondi da parte di persone domiciliate all'estero

(del 28 aprile 1961)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

1. Il 1. aprile è entrato in vigore il D.F. concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Il D.F. prevede, come noto, delle limitazioni e delle disposizioni particolari per l'acquisto di beni immobili da parte di due categorie di persone: in primo luogo se l'acquirente è una persona fisica o giuridica domiciliata all'estero; il secondo caso concerne persone giuridiche o società senza personalità giuridica, ma con capacità patrimoniale, con sede in Svizzera, ma alle quali partecipino finanziariamente in misura preponderante persone con sede all'estero. Il Consiglio federale non ha ancora emanato — al momento nel quale trasmettiamo il presente progetto — le disposizioni esecutive di sua competenza; tuttavia tali disposizioni non incidono su quelle che secondo la legge federale sono di preta competenza cantonale: queste ultime possono e devono quindi essere emanate immediatamente.

L'art. 20 cpv. 2 D.F. lascia ai Cantoni di procedere per ordinanza o per atto legislativo: data l'importanza che riveste l'oggetto, il Consiglio di Stato ritiene opportuno che le norme esecutive siano emanate dal Gran Consiglio.

2. Le disposizioni che i Cantoni devono prendere concernono in primo luogo la designazione delle autorità competenti ad applicare le nuove norme federali.

Il D.F. prevede tre autorità incaricate dell'applicazione della legge:

- a) l'autorità di prima istanza per l'approvazione delle alienazioni;
- b) l'autorità cantonale di ricorso, davanti alla quale la decisione della prima istanza può essere impugnata;
- c) un'autorità speciale che agisce nell'interesse della legge, una specie di ministero pubblico, che ha la facoltà di impugnare avanti la seconda istanza le decisioni della prima istanza mediante la quale è stata concessa un'autorizzazione.

Tale autorità ha pure facoltà di iniziare avanti il giudice civile l'azione di annullamento di un'iscrizione ingiustificata. Quale iscrizione ingiustificata giusta le disposizioni del D.F. sono considerate quelle raggiunte senza autorizzazione oppure raggiunte attraverso atti elusivi dell'obbligo di approvazione (art. 13 cpv. 1 e art. 11 cpv. 1 e 2).

E' necessario provvedere che l'applicazione di queste misure di carattere straordinario non costituisca un intralcio burocratico eccessivo alla libera facoltà che in principio hanno le parti — anche gli stranieri — di stipulare contratti immobiliari. A questo fine occorre provvedere che le autorità cui spetterà applicare il D.F. siano in grado di funzionare con la maggior sollecitudine possibile.

E' evidente che i compiti delicati commessi dal D.F. alle Autorità cantonali possono essere svolti soltanto da organi collegiali. Affinchè i medesimi possano svolgere sollecitamente le loro incombenze è necessario in primo luogo che i membri possano essere riuniti con facilità — e questo vale soprattutto per le autorità di prima istanza alle quali è devoluta la parte più rilevante dell'attività prevista dal D.F.

Proponiamo la seguente soluzione :

a) *per la Commissione di prima istanza :*

Questa Commissione, la quale, come esposto, deve decidere quale prima istanza sulle domande di mutazione cui si applica il D.F., dovrebbe essere composta per ogni distretto dall'Ufficio dei registri, che è la persona più cognita in materia immobiliare che si abbia nel distretto medesimo, e da due membri designati dal Consiglio di Stato. L'ufficiale presiede la Commissione (art. 1 DL).

b) *per la Commissione di ricorso :*

La Commissione di ricorso dovrà decidere su un numero inferiore di pratiche che non la Commissione di prima istanza : si giustifica quindi di allargare il numero dei suoi componenti, e questo è conforme anche al carattere di seconda istanza della Commissione. Proponiamo che la Commissione sia composta di cinque membri, tre dei quali di nomina del Gran Consiglio e due nominati dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato designa il presidente.

Questa composizione garantisce la rappresentanza delle varie autorità interessate a che si abbia in questa materia una decisione definitiva conforme ai fini che si prefigge il D.F.

Poichè le decisioni devono essere motivate, prevediamo che la Commissione possa nominare un segretario (art. 2 DL).

c) *Autorità speciale :*

A questa autorità spettano compiti di Ministero pubblico ; proponiamo che sia nominata una Commissione per il Sopraceneri ed una per il Sottoceneri. Ognuna dovrebbe essere presieduta da un magistrato dell'ordine giudiziario. Potrebbero essere designati a questo ufficio i Giudici istruttori o i loro supplenti. Data l'importanza degli attributi di competenza di questa autorità, proponiamo che ne facciano parte 3 membri scelti dal Gran Consiglio e due nominati dal Consiglio di Stato ; al Consiglio di Stato dovrebbe pure spettare la nomina del magistrato chiamato a presiedere la Commissione. Come per l'Autorità cantonale di ricorso, prevediamo la possibilità di nomina di un segretario (art. 3 DL).

3. La costituzione delle predette autorità rende necessarie delle norme circa il loro funzionamento :

a) *quorum* : allo scopo di facilitare il funzionamento della Commissione, composta di 5 membri, proponiamo che per la validità delle deliberazioni sia necessaria la presenza di almeno tre dei suoi membri (art. 4 DL).

b) *supplenza* : (art. 5). Devono essere previste le necessarie disposizioni per il caso nel quale un membro sia assente oppure se sia dato un caso di incompatibilità giusta l'art. 126 CPC. La supplenza dev'essere regolata senza eccessive complicazioni di ordine procedurale.

Riteniamo che a ogni autorità di nomina spetti designare anche i supplenti.

Trattandosi di materia amministrativa, e allo scopo di non intralciare eccessivamente il procedimento, non riteniamo necessario prevedere un procedimento speciale per la ricusa o l'astensione. Se necessario le relative norme potranno essere prese in via di regolamento.

- c) *vigilanza* : (DL art. 6). Un'ultima questione che deve essere risolta dal presente decreto legislativo concerne le misure disciplinari e la vigilanza sulle Commissioni. Pensiamo in questo campo soprattutto a possibili ritardi nel trattamento delle domande di approvazione.

Riteniamo che da questo profilo le Commissioni debbano esser considerate alla stessa stregua delle autorità giudiziarie. Per queste sono previste delle norme speciali agli art. 77-89 della legge organica giudiziaria : in casi meno gravi pronuncia il Dipartimento giustizia ; gli altri casi sono devoluti al Consiglio di disciplina.

4. Il D.F. non parla dei termini entro i quali le suddette autorità devono decidere o ricorrere. Riteniamo che questi termini devono essere brevi : il termine di un mese costituisce il limite massimo che in pratica non dovrà mai essere raggiunto, salvo in casi di particolare difficoltà (cfr. art. 9 e 10 cpv. 2 del presente progetto).

5. Il D.F. non prescrive che i fatti rilevanti per l'applicazione delle nuove norme federali debbano risultare dall'istrumento notarile.

Di regola le parti saranno in chiaro al momento della stipulazione del contratto, circa l'esistenza di uno dei casi di esenzione previsti dall'art. 5 D.F. oppure sui fatti determinanti per l'approvazione (Art. 3 e 6 D.F.). In tal caso il notaio potrà inserire nel pubblico istrumento i relativi accertamenti. Potrà tuttavia anche darsi il caso che un fatto rilevante per l'applicazione della legge non sia ancora accertato, — per esempio la partecipazione finanziaria preponderante di stranieri a persone giuridiche o a società con sede in Svizzera —, ma che le parti abbiano un interesse a stipulare immediatamente l'istrumento. Non vi è motivo allora che vieti al notaio di rogare l'atto in attesa che gli estremi rilevanti per l'approvazione (e per la sua esclusione nel caso dell'art. 5 DF) siano provati più tardi. In tal caso le parti presenteranno la necessaria documentazione con la domanda di approvazione, oppure, se trattasi dell'esenzione da questo obbligo (art. 5 cit.) la presenteranno all'atto dell'insinuazione della richiesta di iscrizione a Registro fondiario.

Per quel che concerne la prova dei fatti determinanti è da ricordare che i medesimi possono essere suddivisi come segue :

- 1) Un fatto fondamentale è costituito dal domicilio o dalla sede dell'acquirente (DF art. 1-3) ;

- 2) Fatti che escludono per l'atto l'obbligo di approvazione. L'art. 5 DF prevede i seguenti casi di acquisto :

« a) da parte di persone fisiche che sono nate in Svizzera e che vi hanno abitato per almeno quindici anni ;

b) da parte di eredi legittimi nella devoluzione di un'eredità ;

c) da parte di Stati esteri e di organizzazioni internazionali di diritto internazionale, che acquistano fondi per un interesse pubblico riconosciuto dalla Svizzera ».

- 3) Il fatto, la cui esistenza o inesistenza pone, risp. esclude l'obbligo di approvazione quando l'acquirente è una persona giuridica o una società con sede in Svizzera. Questo fatto determinante è costituito dalla parte-

cipazione finanziaria estera in misura preponderante a queste persone giuridiche o società (art. 3 DF).

- 4) Fatti in virtù dei quali l'approvazione deve necessariamente essere concessa; sono i casi previsti all'art. 6 cpv. 3 e cioè :

« a) se l'acquirente del fondo è un consanguineo in linea retta dell'alienante ;

b) se il fondo è destinato interamente o essenzialmente ad accogliere lo stabilimento di un commercio, di un'industria o di un'altra impresa esercitata nella forma commerciale oppure a garantire le riserve matematiche della succursale svizzera di società d'assicurazione straniere con attività nella Svizzera ».

- 5) Fatti in virtù dei quali l'approvazione può essere rifiutata. I casi sono quelli indicati all'art. 6 cpv. 2 D.F. e precisamente :

« a) se l'acquisto ha per oggetto un fondo di una determinata regione, ove persone con domicilio o sede all'estero hanno acquistato fondi in misura sproporzionata ;

b) se il fondo fa parte di un paesaggio degno di conservazione da un profilo nazionale ».

- 6) Fatti in base ai quali l'approvazione *deve* essere rifiutata. Essi sono indicati al cpv. 1 dell'art. 6 D.F. :

« a) se nessun interesse legittimo può essere dimostrato per l'acquisto del fondo ;

b) se il fondo si trova nelle vicinanze di un'opera militare importante e l'acquisto può compromettere la sicurezza militare ».

Come appare da quanto esposto, dal profilo probatorio i fatti rilevanti devono essere suddivisi in tre gruppi :

- a) il primo comprende quei fatti per i quali la parte è in grado di fornire una prova documentale oggettiva. Sono il domicilio, la sede, i fatti previsti ai punti a) e b) dell'art. 5 DF per i quali è data l'esenzione dall'obbligo, come pure la parentela in linea diretta con l'alienante (art. 6 cpv. 3a DF).

Per quel che concerne il domicilio è da osservare che il notaio deve accertarsene già in base al diritto notarile vigente (art. 40, 43 b LN). Gli altri fatti potranno essere accertati nell'istrumento stesso, se le parti lo desiderano; oppure la relativa prova potrà essere fornita come esposto sopra più tardi : all'atto della richiesta di iscrizione a RF se il contratto è esentato dall'obbligo di approvazione ; in caso diverso all'atto della presentazione della domanda di approvazione all'autorità competente ;

- b) il secondo gruppo comprende i fatti che *d'ufficio* devono essere accertati dall'autorità. Sono in primo luogo i casi per i quali il DF prevede una particolare decisione da parte dell'Autorità federale competente (art. 5 c, 6 cpv. 1 b e 8 cpv. 5 DF) ; negli altri casi il DF prevede che è facoltà dell'autorità di rifiutare l'approvazione per determinati motivi di ordine pubblico (art. 6 cpv. 2 DF).

La necessaria prova può essere fornita qui soltanto mediante atti rilasciati dagli uffici competenti oppure consterà direttamente dell'accertamento dell'autorità di approvazione.

- c) l'ultimo gruppo comprende tre casi per i quali una prova documentale ineccepibile non è possibile, o è possibile soltanto in via eccezionale.

Sono :

- aa) In prima linea il caso previsto dall'art. 3 c DF. Come accennato la legge desidera come domiciliate all'estero anche le società e le persone giuridiche che hanno *sede in Svizzera*, ma alle quali partecipano finanziariamente in misura preponderante persone con domicilio o sede all'estero. Così all'approvazione è soggetto un acquisto dalla parte di una società anonima che ha la sede nel Ticino, ma alla quale partecipino in via preponderante persone (fisiche o giuridiche) all'estero.

In presenza di una richiesta di iscrizione di una compra-vendita a favore di una persona giuridica o di una delle predette società con sede in Svizzera, l'ufficiale dei registri deve quindi sapere se si tratti o meno di un ente con partecipazione preponderante estera. E' evidente che una prova al riguardo è molto difficile da ottenere, quando trattasi di società anonime con azioni al portatore o comunque di società o di persone giuridiche, i diritti sulle quali possono essere ceduti con facilità. Per questo motivo riteniamo che non si possa aggravare né l'ufficiale dei registri, né le Autorità cantonali di approvazione e nemmeno il notaio con l'onere di eseguire un accertamento del genere il cui risultato è dubbio a limine.

Dal momento che il DF stesso stabilisce a carico delle parti delle conseguenze penali quando esse ottengono l'autorizzazione affermando il falso o dissimulando il vero (art. 14), riteniamo che il relativo onere debba essere caricato alle parti: queste innanzitutto sono in grado di dichiarare la verità. La sanzione penale è data per legge, indipendentemente quindi da qualsiasi richiamo del notaio. Solo se le relative dichiarazioni saranno contenute nell'istrumento notarile, converrà che il notaio renda attento l'acquirente circa l'obbligo di dire la verità e la sanzione penale prevista dalla legge. Non riteniamo tuttavia che si debba inserire una disposizione speciale in merito nel presente decreto legislativo, appunto perché la sanzione penale presuppone per legge null'altro se non la contravvenzione della parte all'obbligo di dichiarare il vero.

- bb) Il medesimo principio deve valere per l'accertamento dell'interesse legittimo determinante per l'acquisto : secondo il D.F. in mancanza del medesimo l'autorizzazione dev'essere rifiutata (art. 6 cpv. 1a). Soltanto le parti sono in grado di dare la relativa dichiarazione.
- cc) Riteniamo che anche la destinazione del fondo giusta l'art. 6 cpv. 3 b DF debba essere provata allo stesso modo.
- Le disposizioni esecutive che concernono questi casi si trovano agli art. 7 e 8 del presente progetto.

Evidentemente l'autorità di approvazione può richiedere, oltre alla dichiarazione della parte, se lo ritiene necessario, delle altre informazioni. In questo campo vige naturalmente il principio inquisitorio (art. 11). Tuttavia è da osservare a questo proposito che tale principio non vuole gravare le autorità in ogni caso dell'onere di ricercare se le parti abbiano effettivamente affermato il vero. Secondo la legge, infatti, la responsabilità è in primo luogo delle parti, e la legge conferma la responsabilità medesima, come si è visto, con sanzioni di ordine penale.

5. All'art. 13 sono infine disposte le norme di applicazione per il perseguimento penale delle infrazioni previste dall'art. 14 DF: a seconda che si tratta di una contravvenzione o di un delitto, è applicabile la « legge di procedura per i delitti di competenza del Pretore e per le contravvenzioni », per i delitti la procedura penale ordinaria.
6. Un'ultima questione concerne il bollo e le tasse e spese giudiziarie. Trattandosi di applicazione di norme di diritto federale, prevediamo l'esenzione dal bollo. Le spese d'inchiesta e di cancelleria devono essere rimborsate dagli interessati; prevediamo anche una tassa di giudizio da Fr. 5,— a Fr. 100,— a compenso parziale dovuto allo Stato per le prestazioni delle autorità previste dal DF. (cfr. DL art. 14).

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Stefani

Il Consigliere segretario di Stato :

Zorzi

Progetto di

DECRETO LEGISLATIVO

di applicazione del decreto federale
concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi
da parte di persone all'estero

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visti gli articoli 7 e 20 cpv. 2 del decreto federale 28 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone domiciliate all'estero ; visto il messaggio 28 aprile 1961 n. 966 del Consiglio di Stato ;

d e c r e t a :

Art. 1

1. AUTORITÀ'

1. Autorità
distrettuale
di prima
istanza

L'Autorità di prima istanza competente a concedere l'autorizzazione per i casi previsti dal decreto federale (D.F.) è, per ogni distretto, una Commissione composta dall'ufficiale dei registri, presidente, e da 2 membri nominati dal Consiglio di Stato.

Art. 2

2. Autorità
cantonale
di ricorso

L'Autorità cantonale di ricorso è costituita da una Commissione composta da cinque membri, di cui tre designati dal Gran Consiglio e due dal Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato

designa il presidente. La Commissione nomina un segretario anche fuori dal proprio seno.

Art. 3

L'Autorità cantonale competente a impugnare le decisioni della Commissione distrettuale e a promuovere l'azione contro un'iscrizione ingiustificata (art. 7 c) e (13 D.F.), è costituita da due Commissioni, l'una per il Sopraceneri, l'altra per il Sottoceneri. Ogni Commissione è composta di cinque membri, tre dei quali nominati dal Gran Consiglio e due dal Consiglio di Stato. Uno dei membri di nomina del Consiglio di Stato deve essere un magistrato dell'Ordine giudiziario; egli presiederà la Commissione. Quest'ultima ha facoltà di nominare un segretario anche fuori dal proprio seno.

3. Autorità di sorveglianza

Art. 4

Affinchè le deliberazioni dell'Autorità di ricorso e dell'Autorità di sorveglianza siano valide, è necessaria la presenza di almeno tre dei suoi membri.

4. Quorum

Art. 5

Il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato nominano, ciascuno, i supplenti dei membri di loro competenza.

5. Supplenze

In caso di assenza o di impedimento legale, previsto dall'art. 126 CPC, i supplenti sostituiscono i membri delle Commissioni previste dal presente decreto legislativo.

Art. 6

Per la sorveglianza sulle Autorità previste da questo decreto legislativo e per le misure disciplinari nei confronti dei membri un'iscrizione ingiustificata (art. 7 c) e 13 D.F.), è costituita delle medesime, fanno stato gli art. 77-89 della legge organica giudiziaria civile e penale.

6. Sorveglianza

Art. 7

Il notaio accerta in ogni atto pubblico che abbia per oggetto uno dei diritti di cui all'art. 1 e 2 D.F. il domicilio legale o la sede dell'acquirente. Se si tratta di persone domiciliate o con sede all'estero, è in facoltà del notaio accertare se è dato uno dei casi di esenzione previsti dall'art. 5 D.F.

II. PROCEDURA

1. Istromento notarile

La prova dei fatti in virtù dei quali è prevista l'esenzione, può essere fornita anche con documenti da produrre all'atto dell'iscrizione a Registro fondiario.

Art. 8

Per ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 1 D.F., le parti o i loro rappresentanti devono presentare alla Commissione distrettuale competente una istanza scritta motivata, dalla quale devono constare i fatti determinanti per l'approvazione giusta gli art. 3 e 6 D.F. All'istanza devono essere annessi i necessari documenti probatori.

2. Richiesta di autorizzazione

Nei casi previsti dagli art. 3 e, 6 cpv. 1 a), e 6 cpv. 3 b D.F. alla istanza deve essere annessa una dichiarazione firmata dall'acquirente nella quale questi, dichiarando di aver preso

atto delle conseguenze penali di una falsa dichiarazione (art. 14 D.F.), attestati :

- a) lo scopo dell'acquisto (art. 6 cpv. 1 a D.F.) ;
- b) se l'acquirente è una persona giuridica o una società senza personalità giuridica, ma con capacità patrimoniale l'acquirente deve dichiarare se alla medesima partecipano in misura preponderante persone con domicilio all'estero (art. 3 c D.F.) ;
- c) se il fondo è destinato, interamente o essenzialmente, ad accogliere lo stabilimento di un commercio, di un'industria o di un'altra impresa esercitata nella forma commerciale oppure a garantire le riserve matematiche della succursale svizzera di società d'assicurazione straniera con attività nella Svizzera, l'acquirente deve fare la relativa dichiarazione (art. 6 cpv. 3 b D.F.).

Il notaio ha facoltà di inserire queste dichiarazioni nell'atto pubblico.

Art. 9

3. Procedura e decisione

Le Commissioni distrettuali e di ricorso decidono entro breve termine, al massimo entro 30 giorni.

La decisione succintamente motivata dev'essere notificata alle parti o al loro rappresentante ; se trattasi della decisione della Commissione di prima istanza, la stessa dev'essere notificata anche all'Autorità di sorveglianza.

Art. 10

4. Ricorsi

Il ricorso delle parti contro il rifiuto, o dell'Autorità di sorveglianza contro l'autorizzazione, deve esser presentato all'Autorità cantonale di ricorso (art. 2) per il tramite della Commissione distrettuale contro la cui decisione si ricorre.

Il ricorso dev'essere presentato entro il termine di dieci giorni dalla notificazione della decisione.

Se entro tale termine il ricorso non è presentato, la decisione diventa definitiva.

Art. 11

5. Indagini

Le autorità possono assumere d'ufficio tutte le prove necessarie e chiedere informazioni alle parti.

Art. 12

6. Iscrizione a registro fondiario

L'ufficiale registra immediatamente a giornale la richiesta di iscrizione anche se non sia presentata l'autorizzazione.

Egli procede in ugual modo se ritiene di rinviare il richiedente davanti all'Autorità di prima istanza giusta il disposto dell'art. 7 b D.F.

Art. 13

7. Perseguimento penale

I reati previsti dagli art. 14 e 15 D.F. sono perseguiti, se trattasi di contravvenzione, giusta le disposizioni del capo I della legge di procedura per i delitti di competenza del Pretore e per le contravvenzioni ; se trattasi di delitti è applicabile la procedura ordinaria.

Art. 14

Gli atti della presente procedura sono esenti dal bollo. Le spese l'inchiesta e di cancelleria e una tassa di giudizio da franchi 5,— a franchi 100,— sono a carico del richiedente.

8. Bollo
e tasse

Art. 15

Il Consiglio di Stato emanerà le necessarie disposizioni esecutive.

9. Disposizioni
esecutive

Art. 16

Il presente decreto è dichiarato di natura urgente e, ottenuta l'approvazione del Consiglio federale, entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

10. Entrata
in vigore

