

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Marcello Censi
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 27 ottobre 2016 n. 176.16 Ticino terra di bucalettere e aziende fantasma?

Signor deputato,

l'interrogazione in esame viene a sollevare quesiti puntuali relativi alla procedura seguita da parte delle autorità competenti attinente l'iscrizione di nuove ditte o società commerciali.

La cronaca cantonale si è occupata a più riprese di episodi che hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica e della stampa ed impegnano in modo considerevole la magistratura penale e le autorità amministrative preposte, le cui ripercussioni per la società civile si rivelano estremamente onerose sotto vari profili. Si tratta in particolare della cosiddetta "mala edilizia" contraddistinta da *dumping* salariale, posta in essere secondo le organizzazioni sindacali che l'hanno denunciata tramite società che operano sottocosto in condizioni non conformi ai prescritti legali di concorrenza sleale, che disattendono le normative previste dal contratto collettivo di lavoro e che vedrebbero le maestranze costrette a lavorare sottocosto ed in condizioni precarie, spinte ad accettare dalla crisi economica che imperversa nelle regioni limitrofe oltre confine. Altre recenti fattispecie hanno visto cantieri bruscamente interrotti ed abbandonati a seguito di rovinosi tracolli economici dovuti ad imperizia o ad operazioni avventate, talora anche di carattere illecito.

Altro settore delicato costituiscono le società talora sprovviste delle necessarie autorizzazioni attive nel mercato finanziario; ancora di recente si è assistito a casi clamorosi sfociati in dissesti emersi spesso quando oramai il danno appariva irreparabile. Diverse inchieste aperte da parte del Ministero pubblico sono tuttora in corso. Quest'ultimo, avvertendo la gravità della situazione si è da tempo attivato, instaurando una rete di informazione e di coordinamento fra i vari uffici e le autorità interessate, nel tentativo di porre degli argini a questo fenomeno che per la sua complessa ed articolata configurazione non appare agevole contrastare. Tale situazione si riverbera anche nell'attività del registro di commercio, ove si assiste ad un costante e sostenuto flusso di richieste.

L'interrogazione viene a manifestare preoccupazione per l'asserita estrema facilità offerta dal diritto svizzero nel creare nuove entità giuridiche sottoposte a suo dire a procedure relativamente semplificate.

Come specificato dall'interrogazione stessa, la regolamentazione in materia è interamente delegata dal nostro ordinamento giuridico alla Confederazione, che ha avvocato a sé ogni competenza salvo quella di designare e vigilare sugli organi preposti alla tenuta del RC e di decretare l'importo di alcune tasse (cfr. Legge cantonale sul registro di commercio del 12 marzo 1997). Il diritto federale prevede dettagliatamente nel Codice delle obbligazioni (CO), nella relativa legislazione applicativa segnatamente l'Ordinanza del registro di commercio (ORC) i requisiti e le formalità da espletare per le iscrizioni a RC in modo esaustivo. Il potere di esame dell'Ufficio del registro di commercio è di carattere eminentemente formale, volto cioè a verificare

l'adempimento delle condizioni di iscrivibilità poste dal CO e dall'ORC¹. Il notaio da parte sua svolge il proprio compito secondo i dettami chiaramente delimitati dalla Legge sul notariato del 26 novembre 2013 e dal relativo regolamento. Da notare come stando al progetto di Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice delle obbligazioni in materia di diritto societario, si prevede di prescindere dalla formalità di un atto pubblico consentendo di costituire, sciogliere e liquidare società di capitali a struttura semplice tramite la forma scritta, al fine di accelerare i tempi di costituzione². In nessun caso l'istanza appare subordinata alla produzione dell'estratto del casellario giudiziale o delle esecuzioni da parte dei promotori.

In punto alle singole questioni sollevate dall'interrogazione, possiamo addurre le seguenti considerazioni.

1. Viene svolto un controllo relativo alla domiciliazione delle società da parte dell'autorità di vigilanza? Se sì quali sono le conclusioni che il Consiglio di Stato può trarre? Vi sono abusi?

Preliminarmente si rileva che ogni ente giuridico iscritto nel registro di commercio deve avere una sede e un domicilio legale che ne permetta la sua raggiungibilità. Se un ente giuridico non dispone di un locale proprio (uffici propri), occorre presentare all'Ufficio del registro di commercio la dichiarazione da parte di una terza persona (domiciliatario) che concede all'ente giuridico l'indirizzo nel Comune di sede. L'Ufficio del registro di commercio dispone inoltre della competenza di richiedere ulteriori documenti giustificativi qualora vi siano ragionevoli dubbi circa il fatto che l'ente giuridico dispone effettivamente del domicilio legale indicato nell'istanza di iscrizione. Una mera cassetta delle lettere o una semplice casella postale non bastano quindi come domicilio legale o recapito del domiciliatario. La sede, domicilio legale nonché altri indirizzi sono regolati dagli art. 117 e 2 lett. c) ORC. Se l'ente giuridico non dispone di uffici propri il domiciliatario deve garantire dei servizi equivalenti; in entrambi i casi esso deve essere fisicamente reperibile da parte dell'autorità.

Le persone obbligate alla notificazione per l'iscrizione a RC devono tenere conto del divieto d'inganno (art. 26 ORC), del rischio di commettere il reato di falsa comunicazione alle autorità del registro di commercio (art. 153 CP), falsità in atti (art. 251 CP), rispettivamente quello di conseguimento fraudolento di una falsa attestazione (art. 253 CP). L'Ufficio del registro di commercio iscrive la sede ed il domicilio legale sulla base della notificazione, ritenuto che in caso di concreti indizi di abuso, procede alla relativa segnalazione al Ministero pubblico. Il controllo relativo alla domiciliazione delle società non viene svolto in maniera diretta dall'autorità di vigilanza, ma qualsiasi terzo, per esempio l'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro, l'Ufficio tassazione persone giuridiche, l'Ufficio controllo abitanti, il creditore o il privato cittadino segnalano i casi in cui la società risulta irreperibile oppure i casi in cui è stato iscritto un domicilio legale anziché il domiciliatario. In tutti questi casi l'Ufficio del registro di commercio agisce secondo le procedure d'ufficio previste dall'Ordinanza sul registro di commercio (art. 152 ss. ORC). In caso di assenza di domicilio legale, l'ufficio preposto può giungere giusta l'art. 153b ORC a decretare lo scioglimento del soggetto iscritto a RC.

L'Ufficio del registro di commercio procede senz'altro alle relative segnalazioni al Ministero pubblico in caso di abusi (nell'ultimo anno 2 segnalazioni concernenti poco meno di 60 società).

2. È a conoscenza il Consiglio di Stato che vi sono società e liberi professionisti che hanno quale core business l'assunzione del ruolo di prestanome per persone giuridiche estere dove i reali amministratori rimangono nell'ombra? Non andrebbe introdotta una regolamentazione in tal senso?

¹ C. MEISTERHANS, Prüfungspflicht und Kognitionsbefugnis der Handelsregisterbehörde, Zurigo 1996.

² Comunicato del Consiglio federale del 23 novembre 2016;

https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/news/2016/ref_2016-11-232.html

Secondo la Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1. dicembre 2009 (LFid) è un fiduciario commercialista chi svolge (fra le altre) l'attività di intestazione e detenzione di partecipazioni o di altri averi a titolo fiduciario. Lo svolgimento di tale attività a titolo professionale nel Cantone Ticino è soggetta ad autorizzazione, la cui sorveglianza compete all'Autorità di vigilanza sull'esercizio delle professioni di fiduciario (cfr. art. 1 LFid).

Il 1. gennaio 2016, inoltre è entrata in vigore l'attuazione delle Raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (Legge GAFI) che ha sensibilmente modificato l'istituto dell'azione al portatore così come conosciuto fino ad allora (art. 697i ss CO)³. Di fatto, l'azione al portatore è parificata a quella nominativa, perdendo le sue caratteristiche principali ascrivibili alla tutela dell'anonimato. La società (o in caso di delega l'intermediario finanziario) conosce sia chi detiene il titolo (ad esempio intestato fiduciariamente) sia chi è il beneficiario economico per cui il fiduciario agisce. Tale informazione risulta accessibile anche a determinate autorità nell'esercizio delle loro funzioni. L'Ufficio del registro di commercio, poco più di un anno fa, ha segnalato al Ministero pubblico una persona per il sospetto reato di esercizio abusivo della professione di fiduciario nell'ambito di circa 20 società iscritte.

Da un altro lato va pure osservato che l'Ufficio del registro di commercio, al pari dell'Ufficio del registro fondiario, è sottoposto alle prescrizioni in punto all'applicazione della legge sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 16 dicembre 1983 (LAFE); in particolare è tenuto a rinviare all'autorità competente le istanze di iscrizione implicanti immobili in presenza di persone potenzialmente soggette ad autorizzazione LAFE (art. 18 LAFE)⁴. Tale esigenza permette di esaminare fra l'altro la provenienza dei fondi destinati all'acquisto oltre all'identificazione degli aventi diritto economici.

3. Secondo il Consiglio di Stato la richiesta di presentare ulteriori documenti (quali per esempio l'estratto del casellario giudiziale e l'estratto UEF) possono essere utili per individuare casi problematici? In particolare per coloro che non sono residenti in Ticino. Se sì il Consiglio di Stato è disponibile ad approfondire la problematica e proporre delle soluzioni attuabili in tempi brevi? Non si ritiene possa essere un primo passo per creare condizioni quadro favorevoli e a tutela del nostro mercato del lavoro?

Le competenze dell'Ufficio del registro di commercio sono definite dall'ORC la quale prevede un esame puntuale dei documenti giustificativi necessari per l'iscrizione, molti dei quali espressi in forma di dichiarazione autografa, dichiarazioni che diventano, se del caso, oggetto di segnalazioni per i già citati reati di cui agli art. 153, 251 e 253 CP. L'art. 26 ORC prescrive la veridicità delle iscrizioni, il divieto d'inganno e l'interesse pubblico.

Attualmente la legge non conferisce all'Ufficio del registro di commercio le competenze e/o la cognizione per un esame e un giudizio relativo alle persone fisiche; l'Ufficio non deve verificare la professione della persona fisica promotrice di una società di capitali il cui scopo è, per esempio uno studio medico, oppure un centro fitness, oppure un vivaio, oppure il trasporto di merci o persone, per cui il promotore deve possedere uno specifico attestato di abilità della professione, così come non può trarre un giudizio etico sulla persona.

Relativamente all'estratto cantonale delle esecuzioni, a nostro parere l'efficacia di tale documento potrebbe essere rilevante avantutto nell'ambito dell'iscrizione di ditte individuali, società in nome collettivo o società in accomandita, per le quali le persone fisiche sono personalmente responsabili. A tale scopo è necessaria una modifica legislativa al diritto federale in tal senso.

³ O. THÉVOZ, *Transparence des personnes morales et publicité des participations*, Expert Focus 2016, pag. 574 ss.; S. VORPE, *Azioni al portatore: nuovi cambiamenti in vista?* Giornale del popolo del 29 novembre 2016, pag. 17 e 26.

⁴ DTF 114 1b 261; Circolare dell'Ufficio federale di giustizia agli URC cantonali del 13 gennaio 1998; U. MÜHLEBACH/H. GEISSMANN, *Lex Friedrich*, Brugg-Baden 1988, pag. 292 ss.; C: MEISTERHANS, *Prüfungspflicht und Kognitionsbefugnis der Handelsregisterbehörde*, pag. 177 ss.

Va qui pure osservato che in data 22 marzo 2001 era stata depositata da parte dell'allora deputato al Consiglio nazionale Fabio Abate un'iniziativa parlamentare n. 01.142 circa l'ineleggibilità in seno ai consigli di amministrazione nei confronti di persone riconosciute colpevoli di gravi reati nel fallimento o nell'esecuzione per debiti ai sensi degli art. 163-171 CP. Tale proposta venne tuttavia tolta dai ruoli al termine di un ampio dibattito da parte del Consiglio nazionale in data 17 dicembre 2004, con l'argomentazione che la nuova versione dell'art. 67 CP relativo all'interdizione di esercitare un'attività già avrebbe permesso al giudice di prendere adeguati provvedimenti. L'intento dell'iniziativa denota alcuni punti in comune con altre iniziative successive, in particolare quella del 29 settembre 2011 del Consigliere nazionale Hans Hess, all'origine di un avamprogetto del Consiglio federale di modifica della LEF volto ad impedire abusi in tema di fallimenti del 22 aprile 2015⁵.

Va altresì detto, che per costituire una SA è necessario che i promotori depositino presso un istituto bancario riconosciuto l'importo minimo di CHF 50'000.- (liberazione minima del capitale sociale di CHF 100'000.-), rispettivamente per una Sgl, un deposito di almeno CHF 20'000.-. Compito degli istituti finanziari è la verifica sulla provenienza dei fondi e che gli stessi sono stati effettivamente depositati su di un conto vincolato fino al momento in cui l'iscrizione della società diventa efficace.

L'Ufficio del registro di commercio dispone di un mezzo di intervento tramite la procedura d'ufficio ex art. 155 ORC, che viene applicata dal momento in cui emergono concreti indizi che la società non ha più attivi realizzabili e non è più attiva. In questo ambito, per esempio, gli uffici fallimenti segnalano puntualmente le società che hanno pendenti degli attestati di carenza beni a dimostrazione di assenza di attivi realizzabili.

4. Il Consiglio federale secondo l'art. 929 del CO emana disposizioni riguardanti i documenti giustificativi da produrre al momento per l'iscrizione. Il Consiglio di Stato non ritiene opportuno che in futuro il Cantone, che dispone di una conoscenza più ampia rispetto alla Confederazione del territorio ticinese e della sua economia, debba assumersi questo onere, proponendo se del caso i dovuti correttivi?

In linea generale l'art. 929 CO delega al Consiglio federale la facoltà di disciplinare nella più volte citata Ordinanza del registro di commercio i documenti giustificativi da presentare. La Confederazione è competente unicamente nei settori che le sono stati espressamente assegnati dalla Costituzione federale. L'art. 122 della Costituzione federale prevede la competenza della Confederazione in ambito di diritto civile, e quindi del Codice delle obbligazioni; non è possibile derogare a questa competenza senza una modifica della Costituzione federale. Una tale modifica non sembrerebbe comunque opportuna considerato che l'Ordinanza sul registro di commercio dipende dal Codice delle obbligazioni, dalla Legge sulle fusioni e in parte anche dalla Legge federale sul diritto internazionale privato (art. 150 e ss. LDIP).

5. Negli ultimi anni, vi sono stati casi in cui l'iscrizione nel registro di commercio è stata rifiutata? Quanti casi? Sulla base di quali motivazioni?

I dinieghi di iscrizione nel registro di commercio sono numerosi e si stima costituiscano circa un quarto delle notifiche presentate (una statistica precisa non esiste). Va però rilevato che tali rigetti sono perlopiù fondati su carenze formali della documentazione presentata alle quali è possibile porre immediatamente rimedio. Formalmente per iscrivere nuove società di capitali o modifiche rilevanti nelle società occorre recarsi da un notaio e conseguentemente le esigenze richieste risultano così adempite. Il diniego di iscrizione è quindi da ricondurre, come sopra riferito, ad errori e/o omissioni degli studi notarili facilmente sanabili. Motivazioni diverse per un rifiuto d'iscrizione sono rarissime e di norma derivano da dichiarazioni incomplete da parte dei

⁵ Cfr. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/wirtschaft/gesetzgebung/konkursmissbrauch/vorentw-i.pdf>.

promotori. Altri casi di diniego si possono riscontrare ad esempio nelle cosiddette costituzioni di società qualificate (art. 634 CO), vale a dire in quei casi in cui capitale minimo non viene liberato a contanti, bensì mediante un conferimento di beni in natura. In queste fattispecie le istanze possono essere rigettate laddove la stima indicata del bene che si intende conferire appare manifestamente sproporzionata rispetto al valore di mercato. A questo proposito l'Ufficio del registro di commercio poco più di un anno fa ha rifiutato l'iscrizione del trasferimento di una società dall'Italia segnalando il caso al Ministero pubblico per il sospetto reato di falsa comunicazione alle autorità del registro di commercio (art. 153 CP). La società peraltro non ha interposto ricorso contro la decisione di rifiuto e conseguentemente la richiesta non ha avuto seguito.

6. Nel caso in cui i margini di manovra del Consiglio di Stato si rivelano limitati rispetto ad un tema regolato dal diritto federale, è possibile interpellare la Deputazione ticinese alle Camere federali?

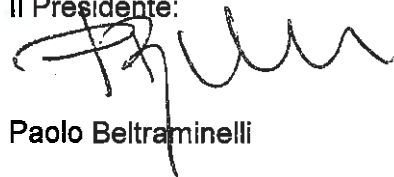
Su questo ultimo aspetto si rinvia a quanto già esposto al punto n. 4. Il Consiglio di Stato, consapevole dell'importanza delle questioni sollevate dall'interrogante, trasmetterà alla Deputazione ticinese alle Camere federali la presente risposta, invitandola ad esaminare il tema e a farsi promotrice di eventuali modifiche della legislazione federale in materia, in particolare dell'ORC, alla luce delle particolarità del Canton Ticino, comuni anche ad altri Cantoni di confine. Va infine evidenziato come all'Ufficio del registro di commercio pervengono quotidianamente numerose segnalazioni, sia da parte degli uffici amministrativi pubblici (federali, cantonali e comunali) sia da cittadini privati, relative a società iscritte che non posseggono più un valido recapito, oppure che non sono più attive. Si stima in media un numero da 1'200 a 1'500 casi per anno. Le attuali risorse a disposizione dell'ufficio non permettono sempre di far fronte in modo celere ed efficace ad un numero così elevato di segnalazioni, ritenuto come occorra in ogni caso garantire l'attività usuale. L'esperienza degli ultimi due anni è indicativa del fatto che solo tramite un accurato esame di queste segnalazioni è possibile eventualmente procedere contro quegli amministratori che agiscono senza tener conto delle regole imposte dalla buona fede. Basta qui ricordare i tre casi citati in ingresso che hanno visto coinvolte decine di società e che sono emerse dal puntuale esame della situazione relativa alle società medesime.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 12 ore lavorative.

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Ufficio del registro di commercio (di-rc@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali, con invito agli approfondimenti del caso (can-relazioniesterne@ti.ch)