

Rapporto e avamprogetto

concernenti

l'abrogazione della legge federale

sull'acquisto di fondi da parte di

persone all'estero

Procedura di consultazione

Ottobre 2005

Compendio

Oggiorno la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero non appare più indispensabile e va pertanto abrogata. Il rischio di inforestierimento del suolo nazionale, per ovviare al quale era stata creata tale legge, riguarda tutt'al più un numero ristretto di località. Una forte domanda estera sussiste unicamente per quanto riguarda le abitazioni di vacanza in alcune località turistiche. Nel corso degli anni il campo d'applicazione della legge è stato considerevolmente limitato. Oggi comprende in linea di principio soltanto l'acquisto di abitazioni di vacanza e di abitazioni in proprietà non utilizzate dall'acquirente stesso. Già da qualche tempo le persone all'estero non necessitano più di un'autorizzazione per acquistare fondi destinati all'esercizio di un'attività economica, anche senza esercitarvi personalmente una tale attività.

Una volta abrogata la legge, le persone all'estero potranno acquistare fondi senza restrizioni, entro i limiti posti dall'ordinamento giuridico, anche al solo scopo di investire capitali. In una prospettiva nazionale, tale abrogazione potrebbe dare importanti impulsi politico-economici, ciò che sarebbe auspicabile nell'attuale fase di debole crescita economica. Investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni possono creare o mantenere posti di lavoro e ampliare l'offerta di abitazioni locabili, insufficiente in molte località.

Il dibattito politico verte soprattutto sulla costruzione di abitazioni di vacanza che, in talune regioni, ha assunto proporzioni preoccupanti. L'esiguo grado di sfruttamento, soprattutto delle abitazioni di vacanza non locate regolarmente, e gli elevati costi infrastrutturali che si concentrano durante brevi periodi di punta, sono in contraddizione con il principio costituzionale della parsimoniosa utilizzazione del suolo, indipendentemente dal fatto che le abitazioni di vacanza siano in mani svizzere o straniere. Per questo motivo, le misure di pianificazione del territorio rappresentano una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un diverso trattamento delle persone all'estero. Unitamente al presente rapporto viene dunque posto in consultazione anche un relativo avamprogetto di modifica della legge sulla pianificazione del territorio corredato di un rapporto esplicativo.

Affinché le misure sostitutive proposte nel quadro della legislazione in materia di pianificazione del territorio possano essere attuate ed esplicitare i loro effetti nei Cantoni e nei Comuni, la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero andrà abrogata solo tre anni circa dopo l'entrata in vigore dei rispettivi adeguamenti della legge sulla pianificazione del territorio.

1 Parte generale

1.1 Atti normativi antecedenti alla legge federale del 1983

Dopo la seconda guerra mondiale, il fenomeno dell'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero assume proporzioni tali da rendere necessaria l'entrata in vigore – il 1° aprile 1961 - di un decreto federale di validità limitata a cinque anni¹ (la cosiddetta Lex von Moos) che introduce un obbligo d'autorizzazione. Il rilascio delle autorizzazioni è di competenza dei Cantoni. Alla Confederazione non spetta alcuna vigilanza qualificata. Tale decreto federale viene prolungato di cinque anni in due occasioni, nelle quali si procede inoltre all'inasprimento di singole disposizioni².

Le gravi perturbazioni dell'ordine monetario internazionale obbligano il Consiglio federale a vietare di principio, mediante il decreto urgente del 26 giugno 1972 (la cosiddetta Lex Celio), anche l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri³. In particolare, tale divieto non si applica all'acquisto di fondi per l'esercizio di un'impresa. In casi di rigore possono inoltre essere rilasciate autorizzazioni eccezionali per l'acquisto di abitazioni di vacanza. Una volta stabilizzatasi la situazione monetaria, il decreto del Consiglio federale, non avendo più ragione d'essere, viene abrogato il 31 gennaio 1974.

Nel corso del 1971, nonostante gli inasprimenti della Lex von Moos introdotti contestualmente alla proroga della validità del decreto del 1961, si constata un sensibile aumento delle autorizzazioni. Il Consiglio federale si vede dunque costretto ad incaricare il Dipartimento federale di giustizia e polizia di avviare una procedura di revisione globale. Le Camere adottano il disegno del Consiglio federale il 21 marzo 1973⁴. In sostanza, il nuovo testo definisce in modo più preciso le operazioni volte a eludere la legge, stabilisce condizioni più rigorose per l'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in *apparthotel* (ossia abitazioni di vacanza che per un certo periodo devono essere messe a disposizione dell'albergatore per l'esercizio dell'attività alberghiera) e rafforza la vigilanza federale riconoscendo all'Amministrazione federale il diritto di ricorrere contro le decisioni delle autorità cantonali di prima istanza. Il decreto federale riveduto (la cosiddetta Lex Furgler) entra in vigore il 1° febbraio 1974 e viene prolungato per due volte, rispettivamente di cinque e due anni⁵.

¹ Decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, RU **1961** 203, FF **1960** II 1617

² RU **1965** 1239, **1970** 1199; FF **1964** II 2355, **1969** II 1074

³ Decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri, RU **1972** 1062, cfr. anche FF **1972** II 1029

⁴ RU **1974** 83, FF **1972** II 1029

⁵ RU **1977** 1689, **1982** 1914; FF **1977** I 45, **1982** I 985

1.2 La legge vigente del 1983

1.2.1 Scopo e principi della legge

Il 16 dicembre 1983 il Parlamento decide di trasporre il decreto federale del 1961, più volte prolungato, in una legge federale di durata indeterminata (la cosiddetta Lex Friedrich), entrata in vigore il 1° gennaio 1985⁶.

Tale legge mira a limitare l'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero al fine di evitare l'eccessivo dominio straniero sul suolo indigeno. Gli elementi cardine della legge sono i seguenti:

- l'acquisto libero per gli stranieri domiciliati, eccezion fatta per i fondi situati in prossimità di un'opera militare importante;
- l'assoggettamento ad autorizzazione dell'acquisto di abitazioni principali da parte di stranieri domiciliati in Svizzera;
- il sistema di autorizzazione e di contingentamento per l'acquisto di abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in *apparthotel*;
- l'assoggettamento al regime dell'autorizzazione per l'acquisto di fondi che servono all'esercizio di un'attività economica dell'impresa dell'acquirente (ossia i cosiddetti fondi destinati a stabilimenti permanenti);
- il divieto di effettuare meri collocamenti di capitali in fondi (eccetto nei settori della previdenza professionale, dell'assicurazione, delle abitazioni sociali e delle quote di società immobiliari oggetto di un mercato regolare).

Il rilascio dell'autorizzazione è di competenza dell'autorità del Cantone in cui si trova il fondo. L'autorizzazione può essere rilasciata soltanto per i motivi previsti dalla legge ed eventualmente dal diritto cantonale.

1.2.2 L'acquisto di abitazioni di vacanza

Secondo la Lex Friedrich, tutte le autorizzazioni per abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in *apparthotel* devono essere computate nel contingente cantonale. Le unità non utilizzate da un Cantone possono essere riportate all'anno seguente. Nell'allegato 1 all'ordinanza del 1° ottobre 1984⁷, il Consiglio federale stabilisce, per il 1985 e il 1986, un contingente annuo di 2 000 unità per tutta la Svizzera. Per il 1987 e il 1988⁸ vengono previste 1 800 unità annue, per il 1989 e il 1990⁹ 1 600 unità e per il 1991 e il 1992¹⁰ 1 420 unità, al fine di tenere conto dell'articolo 11 della legge, che chiede una graduale riduzione dei contingenti. Vista la difficile situazione economica in Svizzera, che interessa in particolare anche l'edilizia, il Consiglio federale rinuncia a un'ulteriore riduzione del numero massimo di autorizzazioni per il periodo compreso tra il 1993 e il 2002. Nel 1996, su richiesta dei quattro più importanti Cantoni a vocazione turistica, il Consiglio federale

⁶ Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero; LAFE, RS **211.412.41**; RU **1984** 1148, FF **1981** III 521

⁷ Ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero; OAFE, RS **211.412.411**; RU **1984** 1164

⁸ RU **1986** 1566

⁹ RU **1988** 1998

¹⁰ RU **1990** 1880

completa l'articolo 9 dell'ordinanza stabilendo che le unità di contingente non utilizzate entro la fine di ottobre dell'anno seguente possono essere assegnate ai Cantoni che hanno già esaurito il loro contingente annuo¹¹. Per contro, la distribuzione intercantonale del contingente per tutta la Svizzera rimane invariata. Tali misure permettono di far fronte alla forte domanda di abitazioni di vacanza nei Cantoni di Vallese, Ticino e Vaud, senza tuttavia superare il numero di unità annue di contingente stabilite per tutto il Paese.

1.2.3 La modifica di legge del 1997

Il 30 aprile 1997 il Parlamento decide, nell'ambito del cosiddetto programma d'investimento concernente particolari misure di politica congiunturale¹², di consentire agli investitori stranieri, mediante una modifica limitata della Lex Friedrich, la creazione di nuove aziende di produzione e di servizi, nonché l'acquisto dei fondi necessari all'esercizio di tali attività. Tale modifica (ossia la cosiddetta Lex Koller) entra in vigore il 1° ottobre 1997¹³. Da allora, le persone all'estero possono non solo acquistare liberamente i fondi necessari all'esercizio di un'attività economica, purché ne facciano uso per la loro azienda, ma possono anche dare in affitto o in locazione fondi destinati a stabilimenti permanenti al solo fine di operare un investimento (art. 2 cpv. 2 lett. a). L'obbligo d'autorizzazione viene soppresso anche per l'acquisto di un'abitazione principale, vale a dire l'abitazione utilizzata da uno straniero presso il suo domicilio svizzero (art. 2 cpv. 2 lett. b). Allo stesso tempo vengono soppresse le disposizioni sulla sicurezza militare.

1.2.4 Ripercussioni dell'Accordo del 1999 sulla libera circolazione delle persone con la Comunità europea e della modifica della Convenzione AELS del 2001

L'8 ottobre 1999¹⁴ e il 14 dicembre 2001¹⁵, la Lex Koller viene adeguata rispettivamente all'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea e i suoi Stati membri (in seguito: CE), da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone nonché alla modifica del 21 giugno 2001 della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Tali adeguamenti, entrati in vigore il 1° giugno 2002, comportano l'esenzione dall'obbligo d'autorizzazione per tutti gli acquisti di fondi operati da cittadini degli Stati membri della CE e dell'AELS domiciliati in Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. a), nonché da frontalieri della CE e dell'AELS per l'acquisto di un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro (art. 7 lett. j). Non si rendono necessari ulteriori adeguamenti, nemmeno nel campo delle abitazioni di vacanza.

¹¹ RU 1996 2117

¹² FF 1997 II 1022, in particolare 1047 e 1066

¹³ RU 1997 2086

¹⁴ RU 2002 701, FF 1999 5092

¹⁵ RU 2002 685, FF 2001 4435

1.2.5 Le modifiche di legge del 2002 e del 2004

Il 22 marzo 2002, attuando un'iniziativa parlamentare, il Parlamento approva per la prima volta un allentamento della legge per quanto concerne le abitazioni di vacanza, senza tuttavia mettere in discussione il sistema di autorizzazione e di contingentamento¹⁶. Tale modifica entra in vigore il 1° settembre. Da allora i trasferimenti di abitazioni di vacanza tra stranieri soggiacciono all'obbligo dell'autorizzazione, ma non più al contingentamento, se l'alienante ha già ottenuto l'autorizzazione per l'acquisto dell'abitazione di vacanza (art. 9 cpv. 4 lett. a). Anche i cosiddetti casi di rigore non sottostanno più all'obbligo di contingentamento (art. 8 cpv. 3). Le unità di contingente liberate possono così essere sfruttate per l'alienazione di abitazioni di vacanza da cittadini svizzeri a stranieri. Tale modifica ha tuttavia conseguenze pratiche soltanto per il Cantone di Vallese, poiché soltanto questo Cantone esaurisce sempre il suo contingente annuo, incluso il contingente supplementare (art. 9 cpv. 3 segg. OAFE). Nel contempo, l'obbligo di ridurre gradualmente il numero massimo, per l'insieme della Svizzera, dei contingenti annui di autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza (imposto al Consiglio federale dall'articolo 11 capoverso 2 della legge) viene soppresso e sostituito da un tetto massimo di 1 500 unità, entro il quale il Consiglio federale determina i contingenti cantonali. Nell'allegato 1 all'ordinanza, il Consiglio federale fissa dunque a 1 400 unità il contingente massimo annuo per tutta la Svizzera¹⁷, il che rappresenta un lieve aumento rispetto alle 1 420 unità fino allora stabilite, poiché le alienazioni tra stranieri e i casi di rigore non devono più essere computati nel contingente.

L'8 ottobre 2004 il Parlamento adotta un ultimo allentamento della Lex Koller¹⁸ che prevede principalmente di esentare dall'obbligo d'autorizzazione l'acquisto di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi da parte di persone all'estero (art. 4 cpv. 1 lett. e). Inoltre, gli acquirenti che sono già comproprietari o proprietari in comune di un fondo sono esentati dall'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di una quota supplementare di tale fondo, e gli eredi istituiti sono liberati dall'obbligo di alienare il fondo ereditato se dimostrano di avere con tale fondo legami stretti degni di essere protetti (art. 7 lett. c e art. 8 cpv. 2).

1.2.6 La normativa vigente in sintesi

L'autorizzazione è di principio necessaria se sono riunite le seguenti tre condizioni cumulative:

- l'acquirente è una persona all'estero ai sensi della legge (condizione soggettiva, art. 5);
- l'oggetto del negozio giuridico è un fondo soggetto ad autorizzazione (condizione oggettiva basata sulla destinazione del fondo, art. 2 cpv. 2, art. 7 lett. j);
- il diritto acquisito va considerato acquisto di un fondo ai sensi della legge (condizione oggettiva basata sulla natura del diritto acquisito, art. 4).

¹⁶ RU 2002 2467, FF 2002 964 e 2413

¹⁷ RU 2002 1469

¹⁸ RU 2005 1337, FF 2003 3753

Anche se queste tre condizioni sono soddisfatte, occorre tuttavia tenere conto delle eccezioni all'obbligo d'autorizzazione di cui all'articolo 7.

Sono considerate persone all'estero:

- gli stranieri domiciliati all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. a e a^{bis});
- gli stranieri domiciliati in Svizzera che non sono cittadini di un Paese membro della CE o dell'AELS e che non hanno alcun diritto di stabilirsi in Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. a e a^{bis});
- le società con sede all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. b);
- le società con sede in Svizzera nelle quali persone all'estero occupano una posizione preponderante (art. 5 cpv. 1 lett. c; tale posizione è presunta se persone all'estero possiedono più di un terzo del capitale societario o dispongono di più di un terzo dei diritti di voto, art. 6 cpv. 2 lett. a e b).

Non occorre un'autorizzazione per l'acquisto di:

- fondi utilizzati per uno scopo economico, i cosiddetti fondi destinati a stabilimenti permanenti, fermo restando che è irrilevante se il fondo serve all'azienda dell'acquirente oppure sia dato in affitto o in locazione a un terzo per l'esercizio di un'attività economica (art. 2 cpv. 2 lett. a);
- un'abitazione o una casa monofamiliare, come abitazione principale, da parte di una persona fisica titolare di un permesso di domicilio (art. 2 cpv. 2 lett. b);
- un'abitazione secondaria da parte di un frontaliero della CE o dell'AELS nella regione del suo luogo di lavoro (art. 7 lett. j).

È considerato acquisto di un fondo anche:

- l'acquisto di un diritto di superficie, di un diritto di abitazione o dell'usufrutto su un fondo (art. 4 cpv. 1 lett. a);
- la partecipazione a una società in nome collettivo o in accomandita il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi (art. 4 cpv. 1 lett. b);
- l'acquisto di quote di una persona giuridica il cui scopo effettivo è l'acquisto di fondi, tranne quando tali quote sono quotate in una borsa in Svizzera (art. 4 cpv. 1 lett. e).

In generale sono esentati dall'obbligo d'autorizzazione:

- gli eredi legittimi (art. 7 lett. a);
- i parenti in linea ascendente e discendente dell'alienante ed il suo coniuge (art. 7 lett. b);
- gli acquirenti, se già comproprietari o proprietari in comune del fondo, tranne nel caso di proprietà per piani (art. 7 lett. c);
- gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali, se acquistano un fondo per le loro rappresentanze (art. 7 lett. h).

La legge prevede motivi d'autorizzazione per banche e compagnie d'assicurazione, per la previdenza del personale e per scopi d'utilità pubblica, per gli eredi istituiti e i legatari nonché per le abitazioni di vacanza in casi di rigore (art. 8). Il diritto cantonale può autorizzare l'acquisto di abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in

apparthotel, abitazioni secondarie e abitazioni a pigione moderata (abitazioni sociali) (art. 9 cpv. 1 e 2).

1.3 Statistica

L'acquisto di fondi da parte di persone all'estero è oggetto di rilevamenti statistici dal 1961, anno d'introduzione del regime dell'autorizzazione. Per il periodo precedente, non esistono dati precisi sul patrimonio immobiliare in mani straniere¹⁹. Dalla revisione di legge del 1997, che esenta dall'obbligo d'autorizzazione l'acquisto di fondi destinati a stabilimenti permanenti e di abitazioni principali, si tiene unicamente una statistica delle abitazioni di vacanza, poiché il numero delle autorizzazioni rilasciate sulla base degli altri motivi d'autorizzazione è estremamente limitato e dunque trascurabile. Oggigiorno non sono quindi disponibili cifre attendibili in merito alla proporzione di fondi in mani straniere sull'insieme della proprietà immobiliare in Svizzera.

La tabella 1 illustra, il numero annuo di autorizzazioni complessive rilasciate tra il 1985 e il 1995, nonché il numero di autorizzazioni rilasciate per abitazioni di vacanza, indicando inoltre, a partire dal 1985, i contingenti per abitazioni di vacanza stabiliti e le unità di contingente sfruttate. Occorre rilevare che dal 2002 i trasferimenti di abitazioni di vacanza tra stranieri non sono più computati nel contingente. Sul lungo periodo, i contingenti sono stati sfruttati, in media, nella misura del 70 per cento circa. Da quando i Cantoni possono fare capo a un contingente supplementare (si veda il n. 1.2.2), il grado di sfruttamento è tuttavia aumentato considerevolmente.

Tabella 1

Anno	Autorizzazioni complessive	di cui abitazioni di vacanza	Contingenti per abitazioni di vacanza	Unità di contingente sfruttate ²⁰
1985	1224	697	2000	1344
1986	1568	914	2000	1060
1987	1353	766	1800	914
1988	1367	752	1800	672
1989	1334	672	1600	415
1990	1139	564	1600	915
1991	1113	608	1420	953
1992	1833	1202	1420	961

¹⁹ FF 1960 II 1619

²⁰ In un determinato anno le unità di contingente sfruttate non coincidono necessariamente con il numero delle autorizzazioni rilasciate. Complessivamente, il numero delle autorizzazioni rilasciate può risultare leggermente superiore al contingente annuo, anzitutto perché le unità di contingente non utilizzate possono essere riportate all'anno successivo e, in secondo luogo, perché le cosiddette autorizzazioni di principio rilasciate negli anni precedenti – garanzie di autorizzazioni accordate a venditori svizzeri – possono essere sfruttate anche in seguito per un certo lasso di tempo. Inoltre, numerose autorizzazioni rilasciate ad acquirenti stranieri riguardano la medesima abitazione e gravano dunque un unico contingente (il cosiddetto modello «time-sharing»).

1993	2040	1246	1420	970
1994	1836	898	1420	964
1995	1801	894	1420	1199
1996		1262	1420	1317
1997		1441	1420	1301
1998		1602	1420	1365
1999		1519	1420	1360
2000		1691	1420	1336
2001		1341	1420	1326
2002		1824	1400	1228
2003		1677	1400	1315

Sono rilevati anche i trasferimenti di proprietà e i riacquisti da parte di Svizzeri. A differenza della statistica relativa alle autorizzazioni, queste statistiche illustrano gli acquisti realmente effettuati e la crescita netta effettiva. Sul lungo termine, in media circa l'85 per cento di tutte le autorizzazioni ha comportato un'iscrizione nel registro fondiario e quindi il perfezionamento dell'acquisto autorizzato. Entrambe le statistiche vanno tuttavia interpretate con cautela. A differenza delle autorizzazioni, che devono essere esaminate e rilevate sotto il profilo statistico dalla competente autorità federale, gli uffici del registro fondiario devono soltanto notificare alla competente autorità federale le autorizzazioni concesse e i riacquisti da parte di persone in possesso della cittadinanza svizzera. Ma una parte di queste notifiche non viene effettuata. L'Ufficio federale di giustizia pubblica una statistica annuale completa nella rivista mensile «Die Volkswirtschaft»²¹, edita dal Dipartimento federale dell'economia.

Dalla tabella 2 risulta che tra il 1985 e il 2003 i quattro più importanti Cantoni a vocazione turistica (Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese) hanno ottenuto, e perlopiù anche sfruttato, i tre quarti delle autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza del contingente annualmente a disposizione per tutta la Svizzera (si veda la tabella 1). nettamente distaccato segue il Cantone di Berna. Nei restanti undici Cantoni a cui quest'anno è stato attribuito un piccolo contingente sono state rilasciate soltanto poche autorizzazioni. Essi non figurano nella tabella.

²¹ Altre indicazioni statistiche e tabelle sono reperibili in FF 1960 II 1619, FF 1981 III 521, FF 1994 II 461 e nel rapporto della commissione peritale menzionato al n. 1.5.

Tabella 2

Anno	Berna		Grigioni		Ticino		Vaud		Vallese ²²	
	Contin- gente	Unità- sfruttate	Contin- gente	Unità sfruttate	Contin- gente ²³	Unità sfruttate	Contin- gente ²³	Unità sfruttate	Contin- gente ²³	Unità sfruttate
1985	160	11	360	360	235	229	200	200	475	475
1986	160	30	360	207	235	131	200	142	475	475
1987	145	87	330	162	220	35	190	146	435	435
1988	145	2	330	262	220	187	190	177	435	12
1989	130	13	300	94	200	159	175	99	390	10
1990	130	16	300	106	200	200	175	163	390	390
1991	125	7	270	270	180	180	160	153	310	310
1992	125	20	270	270	180	180	160	136	310	310
1993	125	70	270	270	180	180	160	97	310	310
1994	125	63	270	270	180	180	160	90	310	310
1995	125	80	270	270	180 + 90	270	160	57	310 + 155	465
1996	125	111	270	270	180 + 90	270	160	151	310 + 155	465
1997	125	98	270	270	180 + 90	257	160	160	310 + 155	465
1998	125	116	270	270	180 + 90	259	160	160	310 + 155	455
1999	125	98	270	270	180 + 90	224	160 + 80	240	310 + 155	465
2000	125	125	270	270	180 + 90	225	160 + 80	202	310 + 155	465
2001	125	119	270	270	180	180	160 + 80	221	310 + 155	465
2002	130	89	270	270	180	180	160	160	310 + 155	465
2003	130	114	270	270	180	180	160 + 80	235	310 + 155	465

1.4 Impulsi alla base dell'abrogazione della legge

Dopo il no di popolo e Cantoni, il 6 dicembre 1992, all'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo, è stata depositata una serie di interventi parlamentari²⁴ che chiedevano l'abrogazione o perlomeno la mitigazione della Lex Friedrich. Tali interventi erano motivati in particolare dalla recessione economica. Nel suo parere dell'agosto 1993, il Consiglio federale propose di intervenire in due fasi. In una

²² Dato che nel 1987 il popolo ha respinto la legge vallesana d'applicazione della Lex Friedrich, nel 1988 e nel 1989 in questo Cantone non è stato possibile rilasciare nuove autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza, bensì soltanto autorizzazioni di questo tipo sulla base di garanzie precedentemente accordate.

²³ Dalla modifica del 1996 dell'ordinanza i Cantoni possono ottenere anche contingenti supplementari (con effetto retroattivo ai contingenti 1995, visibile nella tabella 2 con l'indicazione di due contingenti).

²⁴ In merito si veda FF **1994** II 471.

prima fase si doveva procedere a un considerevole allentamento della legge. In una seconda fase una commissione peritale doveva vagliare l'opportunità di un'abrogazione della legge e valutarne le conseguenze.

Nel novembre 1993 il Dipartimento federale di giustizia e polizia istituì una commissione peritale affidandole tale mandato²⁵. Nel suo rapporto dell'aprile 1995²⁶, la commissione ritenne opportuna un'abrogazione della legge, purché fosse corredata di misure accompagnatorie di pianificazione del territorio o di diritto fiscale atte a mitigare eventuali ripercussioni negative, soprattutto sulla costruzione di abitazioni di vacanza. Secondo il predetto rapporto, il rischio di inforestierimento del suolo nazionale, per ovviare al quale era stata creata la legge, riguarda unicamente singole località. Nonostante non si disponga di dati precisi in merito ai fondi in mani straniere, la statistica tenuta dalla Confederazione indica che dal 1967 al 1993 appena lo 0,05 per cento della superficie nazionale svizzera, ossia lo 0,8 per cento delle zone edificabili delimitate, è stato effettivamente venduto a stranieri. A detta della commissione, non è possibile valutare con precisione in che misura le restrizioni legali all'acquisto abbiano inciso sulla quota, complessivamente modesta, di proprietà fondiaria in mano a persone all'estero. È possibile che certe località turistiche abbiano impedito a stranieri di acquistare abitazioni di vacanza sulla base di questa legislazione. Ma non è possibile stabilire quanti stranieri abbiano per questo motivo ripiegato su altre regioni. Appare tuttavia poco probabile che le disposizioni di legge abbiano contribuito in modo considerevole alla riduzione, in tutta la Svizzera, di tali acquisti. Visti i prezzi relativamente elevati e i guadagni non eccessivi, la commissione peritale ritiene che l'abrogazione della legge non dovrebbe comportare un importante incremento della domanda estera di fondi e oggetti d'investimento a destinazione commerciale. Date queste premesse, non è dunque possibile parlare di un rischio di inforestierimento.

Una modifica di legge proposta dapprima dal Consiglio federale²⁷ fu accolta favorevolmente in sede di consultazione e da parte delle Camere federali²⁸, ma venne poi respinta in occasione della votazione referendaria del 25 giugno 1995 (con il 53,6% di voti contrari). Il progetto puntava a un'apertura controllata del mercato immobiliare mantenendo il cosiddetto nocciolo duro della Lex Friedrich, vale a dire l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi a titolo di puro collocamento di capitali e per esercitare il commercio immobiliare nonché il sistema di autorizzazione e di contingentamento per l'acquisto di abitazioni di vacanza. L'analisi di tali risultati ha rivelato che il rifiuto era dovuto principalmente alla mitigazione prevista nel settore delle abitazioni di vacanza, mentre non era contestata l'apertura agli investimenti di stranieri nel settore dei fondi utilizzati a fini economici.

Dopo il fallimento di questa revisione parziale, le proposte della commissione peritale vennero definitivamente accantonate, mentre la Lex Friedrich (Lex Koller) fu mitigata in varie fasi (si veda il n. 1.2.3-5).

²⁵ Commissione peritale per l'esame delle conseguenze dell'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero

²⁶ Il rapporto, disponibile solo nella versione tedesca e francese, può essere richiesto presso l'Ufficio federale di giustizia, tel. 031 322 41 20, al prezzo di fr. 10.

²⁷ FF 1994 II 461

²⁸ FF 1994 III 1639

Il 5 dicembre 2002 il Gruppo liberale radicale depositò una mozione che invitava il Consiglio federale a sottoporre al Parlamento un disegno di legge che abrogasse la Lex Koller. Il Consiglio federale si dichiarò disposto ad accettare la mozione. Non essendo stata trattata dal Consiglio nazionale entro i termini legali, la mozione è stata però stralciata il 17 dicembre 2004.

Nel messaggio del 28 maggio 2003²⁹ concernente un'altra revisione parziale della Lex Koller, il Consiglio federale espresse l'intenzione di sottoporre a discussione, in una fase successiva, l'abrogazione della legge. Tale obiettivo è stato ampiamente condiviso nei dibattiti parlamentari concernenti la revisione parziale.

1.5 Motivi a sostegno di un'abrogazione della legge e possibili conseguenze

1.5.1 Motivi generali

Le diverse mitigazioni della Lex Koller hanno fatto sì, tra l'altro, che gli stranieri potessero acquistare liberamente fondi destinati all'esercizio di un'attività economica. Ne consegue che, in linea di massima, soggiacciono ancora all'obbligo d'autorizzazione unicamente l'acquisto di immobili abitativi e la partecipazione a società operanti nel settore degli immobili abitativi da parte di persone all'estero. L'acquisto di abitazioni principali da parte di stranieri non sottostà invece all'obbligo d'autorizzazione.

Per l'acquisto di abitazioni di vacanza, tema questo al centro dell'interesse pubblico e della discussione politica, è possibile rilasciare autorizzazioni entro i limiti fissati dai contingenti cantonali. I Cantoni non hanno tuttavia mai esaurito i loro contingenti, ad eccezione del Cantone di Vallese. A tal proposito occorre considerare che la cerchia di persone che sottostà ancora all'obbligo d'autorizzazione si è ridotta da quando i cittadini dei Paesi membri della CE e dell'AELS domiciliati in Svizzera possono acquistare liberamente qualsiasi tipo di fondo. Riassumendo, si constata dunque che il campo d'applicazione della Lex Koller è stato considerevolmente ristretto nel corso del tempo. In linea di principio continua a essere vietato soltanto l'acquisto di abitazioni in proprietà (abitazioni locabili) non utilizzate dall'acquirente stesso e quello di abitazioni di vacanza al di fuori delle località turistiche designate dal Cantone.

Lo scopo della legislazione sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero consiste nella prevenzione dell'inforestierimento. Per il legislatore si trattava di garantire un rapporto equilibrato tra i fondi in mani svizzere e quelli in mani straniere. Nel contempo sono stati perseguiti anche obiettivi fondiari, di pianificazione del territorio, di protezione della natura e del paesaggio nonché di politica monetaria. Oggigiorno tali obiettivi possono essere adeguatamente raggiunti con gli strumenti offerti dal diritto economico e fiscale, della pianificazione del territorio, della protezione della natura, della patria e del paesaggio. Nel suo rapporto del 1995, una commissione peritale ha del resto escluso l'esistenza di un reale rischio di inforestierimento (cfr. n. 1.4). Sotto quest'ottica, gli oneri amministrativi relativamente importanti che Confederazione e Cantoni devono sobbarcarsi con l'applicazione di tale legge non hanno più ragione d'essere.

²⁹ FF 2003 3753

Occorre infine rilevare che in un mondo globalizzato la Svizzera non può più permettersi di riservare agli stranieri un trattamento diverso per quanto concerne l'acquisto di fondi. Per la piazza economica svizzera è di vitale importanza risultare maggiormente attrattiva per le imprese attive a livello internazionale. L'abrogazione della legge può fornire un ulteriore contributo alla liberalizzazione dell'ordinamento economico svizzero, grazie alla quale la Svizzera può proporsi come piazza economica dinamica, aperta e allettante. In alcuni Stati europei esistono normative paragonabili alla Lex Koller tutt'al più limitatamente ad alcune regioni (cfr. n. 4).

1.5.2 Investimenti immobiliari auspicati

La Svizzera si trova tuttora in una fase di stagnazione economica. I problemi del settore edilizio e immobiliare sono dovuti, in una misura da non sottovalutare, alle restrizioni poste dalla Lex Koller alle persone all'estero. I Paesi membri dell'Unione europea non prevedono siffatte limitazioni³⁰. La Lex Koller impedisce gli investimenti stranieri nell'economia svizzera. In seguito all'abrogazione della legge, le persone fisiche e giuridiche all'estero potrebbero acquistare senza restrizioni, al solo fine di operare un investimento, anche terreni edificabili a scopo abitativo e immobili d'abitazione (case monofamiliari e plurifamiliari, unità per piani). In una prospettiva nazionale, investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni potrebbero dare importanti impulsi economici, ciò che sarebbe auspicabile nell'attuale fase di debole crescita economica. Con ogni probabilità, il capitale estero verrà investito anche nella costruzione di abitazioni al di fuori delle località a vocazione turistica. Ne conseguirebbe probabilmente un'accresciuta domanda di terreni edificabili (forse connessa con un relativo aumento del livello dei prezzi), ma anche una più ampia offerta di abitazioni locabili e in proprietà, che dovrebbe produrre un calo dei prezzi. Attualmente non è tuttavia possibile fare affermazioni certe né sulla portata né sulle ripercussioni di tali investimenti supplementari, che dovrebbero fiorire soprattutto nelle città e negli agglomerati urbani. Visti i guadagni relativamente modesti, non si prevede tuttavia un importante aumento degli investimenti esteri. Anche la soppressione dell'obbligo d'autorizzazione nel settore degli immobili industriali e commerciali non ha del resto contribuito a un sensibile incremento dei prezzi.

1.5.3 Conseguenze per la costruzione di abitazioni di vacanza

Una volta abrogata la Lex Koller, le persone fisiche e giuridiche all'estero potranno acquistare liberamente abitazioni di vacanza in tutta la Svizzera, in particolare anche in località turistiche finora precluse e nelle città. Ciò corrisponde alla normativa vigente nell'Unione europea³¹. In talune regioni turistiche, la costruzione di abitazioni di vacanza ha tuttavia assunto proporzioni preoccupanti. L'esiguo grado di sfruttamento, soprattutto delle abitazioni di vacanza non locate regolarmente, e gli elevati costi infrastrutturali che si concentrano durante brevi periodi di punta, sono in contraddizione con il principio costituzionale della parsimoniosa utilizzazione del suolo.

³⁰ Per le eccezioni concernenti la costruzione di abitazioni di vacanza, si veda il secondo paragrafo del n. 4.

³¹ Per le eccezioni si veda il secondo paragrafo del n. 4.

Tuttavia, gli effetti collaterali negativi della costruzione incontrollata di abitazioni di vacanza si manifestano indipendentemente dal fatto che le abitazioni di vacanza siano in mani svizzere o straniere. Per questo motivo, le misure di pianificazione del territorio rappresentano una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un diverso trattamento delle persone all'estero. Il Consiglio federale ha pertanto più volte ribadito la necessità di abbinare l'abrogazione della Lex Koller all'adozione di misure sostitutive di pianificazione del territorio³², ragione per cui unitamente al presente rapporto viene posto in consultazione anche un rapporto contenente proposte di revisione di pianificazione del territorio (si veda il n. 1.6).

1.5.4 Consequenze in caso di acquisto di fondi da parte di Stati e organizzazioni internazionali

La Lex Koller prevede un'eccezione all'obbligo di autorizzazione per gli Stati esteri e le organizzazioni internazionali di diritto internazionale, se acquistano fondi per un fine pubblico riconosciuto in Svizzera (p. es. per una rappresentanza diplomatica o consolare). Il Dipartimento federale degli affari esteri accerta mediante decisione se la superficie non è superiore a quanto è necessario per lo scopo dell'utilizzazione (art. 7 lett. h e art. 16 cpv. 2 LAFE). In tal modo, è possibile, da un lato, controllare l'acquisto di tali fondi per i quali esistono infatti disposizioni speciali secondo il diritto internazionale e, dall'altro, tale procedura fornisce, se del caso, alla Svizzera uno strumento politico per poter insistere sulla reciprocità, se intende acquistare un fondo all'estero per i propri fini pubblici.

Per questi motivi, appare opportuno mantenere un certo controllo. È previsto di riprendere le rispettive proposte nel progetto di legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (legge sullo Stato ospite).

1.6 Procedura di consultazione concernente le misure accompagnatorie relative all'abrogazione della Lex Koller

Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di elaborare le possibili misure accompagnatorie di pianificazione del territorio relative all'abrogazione della Lex Koller e di coordinarle sotto il profilo temporale e dei contenuti con il presente avamprogetto³³.

Il rapporto e l'avamprogetto del DATEC per una revisione parziale della legge federale sulla pianificazione del territorio³⁴ (misure accompagnatorie relative all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero) sono dunque posti in consultazione insieme al rapporto e all'avamprogetto concernenti l'abrogazione della Lex Koller.

³² Boll. Uff. CN 1999 I 481; FF 2002 2415, 2003 3761

³³ Decreto del Consiglio federale del 12.1.2005

³⁴ RS 700

Articolo unico

La legge federale viene abrogata. L'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero è pertanto equiparato a quello operato da cittadini svizzeri.

*Disposizioni finali e transitorie**Capoverso 1*

I negozi giuridici soggiacenti all'obbligo d'autorizzazione che all'entrata in vigore dell'abrogazione della legge non sono ancora stati attuati o non sono ancora stati decisi con autorità di cosa giudicata diventano efficaci per legge. Questo vale anche per i casi in cui all'acquirente non avrebbe potuto essere rilasciata alcuna autorizzazione (p. es. a causa della mancanza di contingenti per l'acquisto di un'abitazione di vacanza). La soluzione proposta è più semplice di quella secondo cui le procedure pendenti devono essere decise in base al diritto previgente. Dopo l'abrogazione della Lex Koller i negozi giuridici non sono giudicati secondo disposizioni non più in vigore. In particolare, le domande di acquisto di un'abitazione di vacanza pendenti nei Cantoni a vocazione turistica, che non hanno più potuto essere autorizzate per motivi di tempo o a causa dell'esaurimento del contingente, non sono più autorizzate a posteriori, bensì possono essere stralciate in quanto prive di oggetto. In tal modo divengono tuttavia efficaci anche i negozi volti a eludere la legge (ad es. se le parti hanno convenuto di notificare il negozio giuridico all'ufficio del registro fondiario soltanto quando l'acquirente straniero non è più considerato una persona all'estero o una volta abrogata la legge). Se viene interposto ricorso contro la rispettiva decisione e se questo non è stato più deciso con autorità di cosa giudicata prima dell'abrogazione della legge, diventano efficaci anche i negozi giuridici che sono stati giudicati illegali dalle autorità cantonali. L'abrogazione della legge produrrà quindi effetti anticipati. Nei casi esposti, in seguito all'abrogazione della legge le parti potrebbero tuttavia concludere un nuovo contratto e la persona all'estero potrebbe acquistare comunque il fondo in questione. Inoltre, dipenderà anche dalle previste misure sostitutive di pianificazione del territorio se tale acquisto di un fondo, in particolare l'acquisto di un'abitazione di vacanza, potrà essere iscritto nel registro fondiario dopo l'entrata in vigore dell'abrogazione della legge (cfr. n. 1.5.3 in fine e 1.6). I vantaggi della soluzione proposta superano dunque di gran lunga gli svantaggi.

Capoverso 2

In linea di principio, con l'abrogazione della Lex Koller decadono per legge tutti gli oneri che sono stati connessi ad autorizzazioni o decisioni di accertamento del non assoggettamento. Un proprietario straniero può così disporre liberamente, alla stregua di un proprietario svizzero, anche di un fondo la cui autorizzazione d'acquisto è connessa con oneri. Gli uffici del registro fondiario devono procedere d'ufficio alla radiazione degli oneri menzionati nel registro fondiario. Tale principio non include gli oneri concernenti gli *apparthotel* (si veda il cpv. 3).

Capoverso 3

Gli oneri connessi ad autorizzazioni d'acquisto di abitazioni in un *apparthotel* rimangono in vigore ancora per cinque anni dopo l'abrogazione della legge. Durante questo periodo i proprietari gravati di tali oneri devono continuare a mettere le loro

unità d'abitazione a disposizione dell'albergatore per l'esercizio dell'attività alberghiera. D'altro canto, anche il proprietario dell'unità di abitazione o l'albergatore deve continuare a rispettare per altri cinque anni l'onere stabilito di mantenere la gestione alberghiera. In caso di controversie tra un albergatore e il proprietario di un'unità d'abitazione, è il giudice civile a dover imporre alle parti gli oneri e le disposizioni contrattuali necessarie e sostenibili per entrambe le parti, dato che viene a mancare l'autorità cantonale precedentemente competente per il rilascio delle autorizzazioni. Il prolungamento limitato della validità di tale onere si propone di concedere all'albergatore sufficiente tempo per concludere, se del caso, nuovi contratti d'uso su base privata con i proprietari delle unità d'abitazione o per trovare un'altra soluzione in modo da disporre di un numero sufficiente di camere per l'esercizio in forma alberghiera anche sul lungo periodo. Una volta scaduto il termine transitorio di cinque anni, gli uffici del registro fondiario devono radiare d'ufficio gli oneri menzionati nel registro fondiario.

Si pone inoltre la questione se gli oneri connessi alle autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni sociali (art. 9 cpv. 1 lett. a della legge, art. 6 cpv. 2 lett. d e cpv. 5 della Lex Furgler³⁵), ossia le abitazioni la cui pigione è più bassa rispetto alle abitazioni di ugual valore nello stesso luogo, devono continuare a valere per un certo periodo. Tali oneri prevedono che le pigioni e i rispettivi aumenti soggiacciono al controllo del Cantone. Dall'entrata in vigore della legge federale, nel 1985, a livello svizzero non è stata rilasciata in media nemmeno un'autorizzazione all'anno. Tra il 1971 e il 1984 sono state rilasciate circa dieci autorizzazioni all'anno. È possibile rinunciare a prolungare la validità degli oneri, poiché oggi, in caso di aumento ingiustificato delle pigioni, gli inquilini possono appellarsi alle disposizioni del Codice delle obbligazioni³⁶ sulla protezione dalle pigioni abusive (art. 269 segg.).

Entrata in vigore

Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore dell'abrogazione della Lex Koller. Affinché le misure sostitutive proposte nel quadro della legislazione in materia di pianificazione del territorio, purché approvate dal Parlamento ed eventualmente dal popolo, possano essere attuate ed esplicare i loro effetti nei Cantoni e nei Comuni, la legge andrà abrogata solo tre anni circa dopo l'entrata in vigore della riveduta legislazione in materia di pianificazione del territorio.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni finanziarie e sul personale

3.1.1 Riperussioni per la Confederazione

Per la Confederazione, le riperussioni finanziarie e sul personale risultanti dall'avamprogetto sono complessivamente insignificanti. Cinque impiegati (corrispondenti a un grado d'occupazione complessivo pari a poco meno del 300%) si occupano attualmente del controllo delle circa 2 500 decisioni cantonali, della statistica relativa alle abitazioni di vacanza, della consulenza alle autorità cantonali e

³⁵ RU 1974 83

³⁶ RS 220

dei lavori legislativi. I possibili risparmi in materia di personale e di stipendi si collocheranno dunque entro i predetti limiti.

Il Tribunale federale sarà sgravato in misura limitata, dato che negli ultimi dieci anni ha dovuto giudicare in media tre ricorsi all'anno concernenti la Lex Koller.

3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le autorità cantonali preposte al rilascio delle autorizzazioni sono organizzate in modo molto differente tra loro. Nei Cantoni più piccoli, che non prevedono il motivo d'autorizzazione delle abitazioni di vacanza, un'unica unità amministrativa, oltre ad adempiere i compiti principali che le spettano, evade anche le poche domande d'autorizzazione presentate, ragione per cui i risparmi sul personale ammonterebbero soltanto a una frazione di un posto a tempo pieno. Per contro, nei Cantoni più grandi, che prevedono anche il motivo d'autorizzazione delle abitazioni di vacanza, le numerose domande vengono trattate da più impiegati. Nei Cantoni di Neuchâtel e Vaud tale compito è svolto da una commissione.

I risparmi finanziari in un Cantone non corrisponderanno tuttavia a quelli derivanti dalla riduzione dell'organico. Infatti, nei più importanti Cantoni a vocazione turistica, i quali rilasciano centinaia di autorizzazioni per abitazioni di vacanza che nel singolo caso non cagionano costi importanti, gli emolumenti riscossi per il rilascio di autorizzazioni coprono gran parte dei costi relativi al personale.

Le autorità di ricorso cantonali saranno sgravate solo in misura limitata, tranne che nei Cantoni di Ticino e Vaud. Negli ultimi anni soltanto questi due Cantoni hanno dovuto trattare svariati casi all'anno.

3.2 Ripercussioni per l'economia

L'abrogazione della Lex Koller consente investimenti stranieri nel settore degli immobili abitativi che dovrebbero avere ripercussioni positive sul settore edile e immobiliare svizzero (si veda n. 1.5.2).

3.3 Altre ripercussioni

3.3.1 Ripercussioni sulla politica estera

L'abrogazione della Lex Koller abolisce una discriminazione nei confronti degli stranieri, il che si ripercuoterà in modo positivo sulla politica estera svizzera. Sarà inoltre possibile ritirare la riserva agli accordi GATT.

3.3.2 Ripercussioni sull'ambiente e il paesaggio

In merito rinviamo al rapporto del DATEC per una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, posto in consultazione contemporaneamente al presente rapporto (si veda n. 1.6).

4 Rapporto con il diritto internazionale

Gli adeguamenti dell'8 ottobre 1999 della Lex Koller all'accordo tra la Comunità europea e la Svizzera sulla libera circolazione delle persone (si veda n. 1.2.4) hanno già permesso di realizzare la liberalizzazione convenuta.

Le restrizioni all'acquisto di abitazioni di vacanza esistenti in Danimarca e in Tirolo si applicano anche ai cittadini di tali Paesi e non discriminano dunque le persone all'estero. In alcune regioni italiane può accadere che le autorità esigano che l'acquirente svizzero di un fondo dimostri che anche i cittadini italiani possono acquistare un fondo corrispondente in Svizzera (la cosiddetta clausola di reciprocità). L'abrogazione della Lex Koller sopprime la disparità di trattamento degli stranieri e delle società controllate da stranieri per quanto riguarda l'acquisto di fondi.

Nel quadro dell'estensione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la Comunità europea, i dieci nuovi Paesi membri della CE si sono riservati il diritto di porre restrizioni limitate a un periodo compreso tra sette e dodici anni per l'acquisto di terreni agricoli e, in parte, anche di abitazioni di vacanza da parte di svizzeri, come previsto anche per i cittadini dei vecchi Paesi membri della CE. Dal canto suo, la Svizzera non ha preteso alcuna restrizione analoga.

In ogni accordo GATT la Svizzera ha formulato una riserva concernente la Lex Koller, riserva che può ora essere ritirata.

5 Costituzionalità

L'avamprogetto poggia come la legge medesima sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.) e di diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost.).

Allegato: avamprogetto