

Foglio Federale

Berna, 16 giugno 1966

Anno XLIX

Volume I

N° 24

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9473

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale su un'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria

(Del 31 maggio 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi il nostro rapporto sull'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria. L'iniziativa, sostenuta da 131 152 firme valide, è stata depositata il 10 luglio 1963 alla Cancelleria federale dal Partito socialista svizzero e dall'Unione sindacale svizzera. Il suo testo tedesco è determinante; quello italiano reca:

« Articolo 31 sexies »

1. La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, prende provvedimenti per impedire un aumento ingiustificato dei prezzi dei fondi, per evitare la penuria di alloggi e per promuovere una pianificazione nazionale, regionale e locale che giovi all'igiene pubblica e all'economia del Paese.

2. Per il conseguimento di questi scopi, la Confederazione e i Cantoni hanno la facoltà di esercitare un diritto di prelazione nel caso di vendita di fondi fra privati, nonchè di espropriare fondi contro indennità.

3. I particolari saranno stabiliti per legge, entro tre anni dall'accettazione del presente articolo costituzionale ».

L'iniziativa contiene una clausola di ritiro a favore d'un controprogetto dell'Assemblea federale oppure senza riserva alcuna.

Con decreto del 1° agosto 1963 (FF 1963 1013), ne abbiamo accertata la riuscita.

Trattandosi d'iniziativa in forma di progetto già elaborato, le Camere federali devono, conformemente all'articolo 27, capoverso 1, della legge del 23 marzo 1962 sui rapporti fra i Consigli (RU 1962 831), decidere, nel termine di tre anni dalla presentazione, se approvarla o no. Il Consiglio federale è tenuto a presentare il suo rapporto e proposte all'Assemblea federale un anno prima del decorso di questo termine di tre anni (art. 29, cpv. 1, della legge suddetta). Il termine per il Consiglio federale scadeva il 9 luglio 1965. Le Camere hanno però derogato di un anno i due termini.

I

Osservazioni preliminari

Secondo l'articolo 24, capoverso 1, della legge sui rapporti fra i Consigli, citata, e l'articolo 3 della legge del 23 marzo 1962 sulle iniziative popolari, l'Assemblea federale deve dichiarare nulla un'iniziativa qualora accerti che non siano adempiute le condizioni stabilite nell'articolo 121, capoverso 3 o 4, della Costituzione federale. Queste condizioni concernono l'unità di materia e l'unità di forma.

1. La seconda condizione è evidentemente adempiuta, poichè l'iniziativa fu presentata soltanto in forma di progetto elaborato.

2. L'unità di materia è osservata quando i singoli punti della domanda abbiano tra loro un'intrinseca connessione (art. 3, cpv. 2, della legge sulle iniziative popolari). Come ebbe a osservare in Consiglio nazionale il rappresentante del Consiglio federale, questa definizione legale non contribuisce più che tanto all'interpretazione dell'articolo 121, capoverso 3, della Costituzione federale (BS: CN 1961 310).

La presente iniziativa tende a tre scopi diversi:

- a. impedire un aumento ingiustificato dei prezzi fondiari;
- b. prevenire la penuria d'abitazioni;
- c. promuovere una pianificazione nazionale, regionale e locale che giovi all'igiene pubblica e all'economia del paese.

Secondo la dottrina, affinché siavi unità di materia occorre che lo scopo sia uniforme e sufficientemente determinato e concreto (cfr. Manfred Beat Kuhn, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung*, Diss. Zurigo, 1956). Poichè il testo dell'iniziativa abbraccia tre scopi, non sarebbe sicuro, al lume di tale dottrina, che il principio dell'unità di materia sia osservato. Anche volendo scorgere una siffatta unità nello scopo di diritto fondiario cui l'iniziativa tende, sembrerebbe che i provvedimenti circa il piano di sistemazione nazionale, regionale e locale vadano oltre gli altri compiti promossi con l'iniziativa.

Secondo Fleiner-Giacometti (*Bundesstaatsrecht*, 732) v'ha intrinseca connessione allorchè i provvedimenti proposti abbiano tra loro un'attinenza logica, oppure l'uno sia mezzo necessario all'applicabilità dell'altro. Ci si può chiedere se l'iniziativa soddisfaccia a queste condizioni. Il Consiglio federale giudicava però che quest'opinione, già sostenuta da Giacometti in *Rivista svizzera di giurisprudenza* 32 (1935) 93, fosse troppo ristretta: « essa limita eccessivamente il diritto d'iniziativa poichè impedisce di fare delle proposte vaste e radicali » (FF 1939 224). E asseriva, per esempio, che « quando siano proposti un principio e un dato modo d'attuarlo, può facilmente accadere che dei cittadini ammettano il principio ma preferiscano, quanto alla sua attuazione, un altro modo. In questo caso essi peseranno il pro e il contro e accetteranno o rifiuteranno la proposta » (*ibidem*).

La giurisprudenza dell'Assemblea federale è generalmente incline a vedere una « intrinseca connessione » anche in iniziative tendenti a parecchi scopi, e quindi a riconoscervi l'unità di materia. Nel rapporto del Consiglio federale sull'iniziativa popolare per la protezione del paesaggio fluviale tra la cascata del Reno e Rheinau, si rileva che, fino allora, nessun'iniziativa popolare era stata dichiarata irricevibile per mancanza d'unità della materia (FF 1954 389) e, in un solo caso, le Camere federali ebbero a scindere in due parti un'iniziativa (FF 1921 713). Veramente, secondo il parere del Consiglio federale nel messaggio del 25 aprile 1960 per la legge sulle iniziative (FF 1960 I ediz. ted. 1440, ediz. franc. 1499), quattro iniziative sarebbero dovute essere dichiarate nulle per l'inosservanza del principio dell'unità di materia, ma le Camere federali preferirono allargare il concetto di tale unità, onde evitare una dichiarazione di nullità, segnatamente per non sconfessare gli autori delle stesse. Trattasi sicuramente d'un'argomentazione meramente politica.

Nel presente caso, si può scorgere al più un'intrinseca connessione fra i diversi scopi e mezzi perseguiti con l'iniziativa, in quanto i suoi autori intendono conferire delle nuove ampie competenze alla Confederazione nel campo del diritto fondiario.

Gli scopi che essa persegue sono veramente parecchi; nondimeno le due istituzioni giuridiche che principalmente propone — il diritto di prelazione legale e un più ampio diritto d'espropriazione — sono strettamente apparenate e possono in realtà, se convenientemente ordinate, servire ai tre scopi.

Nonostante le esitazioni che si potessero avere nel caso, quanto all'unità della materia, la giurisprudenza delle autorità federali sarebbe tale da dissiparle. Ancorchè non appaisca chiaramente una connessione intrinseca fra la pianificazione nazionale, regionale e locale e i due altri scopi dell'iniziativa, non si può necessariamente concludere che l'iniziativa debba essere dichiarata nulla per mancanza di tale unità.

Per queste considerazioni, sopra tutto data la giurisprudenza delle autorità federali, siamo giunti ad ammettere che l'unità di materia non

manchi. In particolare, ricordiamo che, circa l'osservanza di questo principio, v'ha una presunzione legale in quanto, secondo l'articolo 24, capoverso 2, della legge sui rapporti fra i Consigli, un'iniziativa dev'essere considerata valevole allorchè, in caso di dissenso, il Consiglio, che l'avesse dichiarata tale, confermi la sua risoluzione. Spetta finalmente all'Assemblea federale definire la questione.

II

Introduzione

1. Il rincaro fondiario che, a contare dalla metà del secolo ha assunto forme sempre più gravi e s'è manifestato in una considerevole ascesa dei prezzi dei fondi situati nelle città e negli agglomerati urbani, ha cagionato una crescente apprensione nei cittadini premurosi del benessere futuro del popolo svizzero. Con l'estendersi del fenomeno ad altri territori del paese, l'assillo di difendersi dalle conseguenze dannose di quest'evoluzione è andato sempre più diffondendosi in altre cerchie della popolazione. Questa apprensione ha avuto un'eco anche nelle aule consiliari dei Cantoni e della Confederazione.

Poi che dietro al rincaro fondiario ha preso piede sempre più chiaramente la speculazione, il Consiglio federale è stato invitato con due interventi parlamentari (postulato Spühler del 25 marzo 1955 e postulato Freimüller del 3 ottobre 1956) a esaminare dei provvedimenti di lotta contro la speculazione nociva sui fondi e sulle case e il rialzo abusivo dei prezzi. Per ciò, il Dipartimento federale di giustizia e polizia incaricò una commissione di studi, composta di prof. dott. Franz Jenny (Lucerna), prof. dott. Hugo Sieber (Muri/Berna) e prof. dott. Max Weber (Wabern/Berna), d'esaminare la questione della speculazione fondiaria quanto al concetto e agli effetti e di proporre i provvedimenti possibili nell'ambito della Costituzione vigente, per impedirla o arginarla. Quella commissione raccoglieva il risultato delle sue indagini in un rapporto dell'11 dicembre 1958. Una sua proposta — l'allargamento al terreno edificabile del termine d'attesa applicabile alla rialienazione di fondi agricoli — fu accolta nel disegno di legge federale modificante le disposizioni del Codice civile e del Codice delle obbligazioni concernenti il diritto di superficie e il trasferimento di fondi (cfr. messaggio del Consiglio federale del 9 aprile 1963 in FF 1963 537). Questo disegno era approvato dalle Camere federali, ma senza il termine d'attesa per il terreno edificabile (RU 1965 443).

2. Nel frattempo il rincaro fondiario aumentava nuovamente e stimolava a studiare dei provvedimenti di lotta più vasti. S'occuparono del problema del rincaro fondiario la Società svizzera di statistica e d'economia nell'adunanza annuale del 1° e 2 giugno 1962 a Zugo (cfr. *Giornale svizzero d'economia e statistica*, Fasc. 2, giugno 1962, pag. 121 e sgg.) e anche la

Società svizzera dei giuristi in un'adunanza del 12 al 14 settembre 1964 a Zermatt (cfr. le relazioni di Jean-François Aubert, *Du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste*, e d'Alfred Küttler, *Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem*, in *Rivista di diritto svizzero* 1964 II pagg. 1 e 139). Nei Cantoni di Basilea Città, Ginevra e Zurigo questi sforzi s'esplicarono in iniziative popolari, laddove il Gran Consiglio del Cantone di Basilea Campagna approvava un'iniziativa cantonale per stabilire i fondamenti costituzionali che permettessero alla Confederazione e, occorrendo, ai Cantoni di lottare contro gli effetti sociali ed economici dannosi della speculazione fondiaria. Negli anni dal 1960 al 1963 fu presentata e accolta nelle Camere federali una serie di mozioni e postulati concernenti la questione della lotta contro la speculazione fondiaria, l'ascesa dei prezzi del terreno e degli immobili e una politica fondiaria lungimirante. Trattasi dei seguenti interventi:

- postulato del consigliere nazionale Welter del 21 settembre 1960 sulla lotta contro la speculazione fondiaria;
- postulato della Commissione del Consiglio nazionale dell'8 dicembre 1960 per impedire un'evoluzione malsana dei prezzi del mercato fondiario;
- postulato del consigliere nazionale Raissig del 19 giugno 1963 sulla rilevazione statistica dell'evoluzione dei prezzi fondiari;
- postulato del consigliere nazionale Steinmann del 6 marzo 1962 sugli effetti del continuo aumento dei prezzi fondiari;
- postulato del consigliere degli Stati Dietschi del 10 giugno 1963 sul promovimento del piano di sistemazione nazionale e la conservazione dell'ordinamento della proprietà privata;
- postulato del consigliere nazionale Debétaz dell'11 dicembre 1963 sulla lotta contro la speculazione fondiaria;
- postulato del consigliere nazionale Leber del 18 settembre 1963 di contenuto uguale a quello dell'on. Dietschi;
- postulato del consigliere nazionale Schmid del 19 dicembre 1963 sul diritto fondiario e il piano di sistemazione nazionale.

Per esaminare quest'interventi parlamentari e i problemi posti dall'iniziativa del Cantone di Basilea Campagna, il Dipartimento federale di giustizia e polizia riattivava la commissione di studio Jenny-Sieber-Weber, nominata nell'anno 1957 e le aggiungeva, nel luglio 1963, due nuovi commissari nelle persone del prof. dott. Otto K. Kaufmann (San Gallo), oggi giudice federale, e del notaio Eduard Morand, sindaco a Martigny. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia era rappresentato nella commissione dal dott. Gerhard Eggen, specialista per le questioni di diritto fondiario. Poi che lo stato delle cose risultava mutato, anche i compiti della commissione furono allargati con un'indagine sui problemi presenti in materia di diritto fondiario e sulla lotta contro il rincaro fondiario. Secondo il risultato del lavoro la commissione avrebbe dovuto presentare dei disegni di norme giuridiche.

Avendo il Consiglio federale, il 1° agosto 1963, dichiarata riuscita, quanto alla forma, l'iniziativa del Partito socialista svizzero e dell'Unione sindacale svizzera del 10 luglio 1963, fu affidata alla Commissione anche la trattazione delle questioni corrispondenti.

3. La commissione, stabilito e rifinito il suo programma di lavoro, esaminò, nelle prime adunanze, gli aspetti generali del rincaro fondiario. Scarseggiando la documentazione statistica concernente l'evoluzione dei prezzi fondiari, essa chiedeva all'Ufficio federale di statistica d'esaminare se non fosse possibile indire, in tempo utile, anche un'indagine ristretta su qualche regione notevole per l'economia e importante per l'evoluzione dei prezzi fondiari. In due sedute, il dott. h. c. A. Meli, dir. di quell'Ufficio, esponeva le difficoltà d'una rilevazione statistica siffatta, ma si dichiarava pronto di esperire, come fosse possibile, un'indagine rappresentativa. Poi che l'Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale s'era diffusamente occupata, nell'assemblea del 7 e 8 settembre 1961 a Soletta, dei problemi concernenti il diritto fondiario (cfr. le relazioni raccolte sotto il titolo *Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit* e la pubblicazione *Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik*, Schriftenfolge n. 7, autunno 1963), la commissione stimò opportuno dare l'occasione d'una relazione e una discussione sulle vedute dell'Associazione al segretario di questa, dott. R. Stüdeli (Zurigo).

A contare dal principio del 1964 la commissione s'occupò principalmente del contenuto e degli scopi dell'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria, esaminandola e studiando le possibili conseguenze della revisione costituzionale da essa promossa. All'uopo prendeva partito sulle relazioni dei prof. Weber e Sieber, che ha pubblicato la monografia *Die Bodenrechtsinitiative*, Berna 1963. Successivamente, invitava il dott. Walde-mar Jucker, segretario dell'Unione sindacale svizzera, a esporre il senso e i motivi dell'iniziativa. In oltre, la commissione studiava il rapporto della commissione speciale dell'Associazione per uno Stato di diritto e i diritti personali del 23 ottobre 1963 circa il partito da prendersi sull'iniziativa costituzionale contro la speculazione fondiaria e per la creazione d'un nuovo diritto fondiario e metteva in discussione lo strumentario per una politica fondiaria svizzera secondo il diritto costituzionale vigente (cfr. H. P. Friedrich, *Zur sozialdemokratischen Verfassungsinitiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation, in Wirtschaft und Recht*, Zurigo 1964, pag. 85 e sgg.). Sebbene, per parecchi aspetti, il diritto vigente permetta di prendere dei provvedimenti per arginare il rincaro fondiario e conseguire altri scopi di politica fondiaria, la commissione giunse alla conclusione che si dovesse rinforzare la cerchia di questi provvedimenti con un complemento della Costituzione federale, il che condusse a elaborare un disegno di controprogetto all'iniziativa.

Considerato che il Dipartimento federale dell'interno aveva nominato una speciale commissione di periti per le questioni concernenti il piano di sistemazione nazionale, la commissione del Dipartimento federale di giustizia e polizia s'accontentò di fermare l'attenzione su provvedimenti di pianificazione in quanto potessero servire alla lotta contro l'evoluzione dei prezzi fondiari o ad arginarla, e propose nel controprogetto una disposizione sulla pianificazione nazionale, regionale e locale. L'aveva giudicata conveniente, poichè l'iniziativa popolare del 10 luglio 1963 menziona, come scopo, anche questa pianificazione.

La commissione di studio presentò la sua ampia relazione al Dipartimento federale di giustizia e polizia il 15 febbraio 1965. Il nostro rapporto fondasi largamente sulla stessa.

III

Il problema dell'ascesa dei prezzi fondiari

1. La strutturazione dei prezzi del mercato fondiario svizzero ha preso nell'ultimo decennio uno sviluppo che deve dare gravi apprensioni. In larghe regioni del nostro paese l'ascesa di questi prezzi era costante. I provvedimenti anticongiunturali della Confederazione, sopra tutto nel campo del credito, hanno bensì conseguito un certo allentamento o ristagno dell'evoluzione, ma non si può ancora parlare d'un mutamento repentino o d'una regressione tangibile dei prezzi fondiari. Del resto taluni elementi di rincaro operano a lungo.

2. Gli effetti nocivi sono innegabili. Il rapporto della commissione dell'11 dicembre 1958 nomina una serie d'elementi di quest'addentellato causale, come il rincaro delle pigioni delle abitazioni e dei locali commerciali con l'altra conseguenza dell'aumento dei costi di produzione e della vita. L'aumento dei prezzi fondiari incide, perturbandola, in tutta la struttura dei prezzi e sociale. I movimenti della spirale dei prezzi e delle pigioni, e l'irrequietudine sociale che determinano, sono da ascrivere per una parte non facilmente misurabile, ma non lieve, all'ascesa dei prezzi fondiari. Per impiegare razionalmente i terreni cari occorre costruire degli edifici elevati. Di solito, quanto più ampia ed elevata è la costruzione permessa dal diritto edilizio, tanto più caro è il costo domandato e pagato per il terreno. Un diritto edilizio che permette la costruzione d'un edificio elevato non può, da solo, compensare sempre, o almeno in parte, un aumento del prezzo del suolo. La proprietà impersonale delle persone giuridiche e dei trust d'investimento cresce a scapito di quella individuale e determina una spersonalizzazione del suolo. A questo riguardo, si può considerare un edificio elevato come un segno d'esclusione della proprietà urbana individuale e dell'ammassarsi di essa in mano al capitale anonimo e collettivo. Possedere un proprio focolare entro la cerchia urbana è per l'operaio e l'impiegato un

sogno d'altri tempi; ciò che dev'essere deplorato dal profilo della politica pubblica e demografica. Anche la nuova proprietà per piani avrebbe effetti problematici sulla struttura dei prezzi fondiari. Le lottizzazioni della proprietà fondiaria hanno dimostrato che anche tale forma di frazionamento verticale della proprietà determina un aumento dei prezzi. L'affermazione che anche la piccola e media industria soffre sotto l'ascesa dei prezzi ed è soppiantata dalla grande industria di forte capacità finanziaria non è priva di fondamento. Questa spersonalizzazione della proprietà fondiaria, che in un ordinamento giuridico dovrebbe costituire il centro dello sviluppo del singolo, fa del problema del prezzo fondiario e dell'impiego del suolo un postulato politico di primaria importanza (cfr. Arthur Meier-Hayoz, *Zum Bodenproblem*, in *Schweizerische Zeitschrift für Beurkundungs- und Grundbuchrecht*, 1964, pag. 21 e sgg.).

3. I prezzi dei fondi non edificati o degli edifici da demolire crescono continuamente. Sfortunatamente, la statistica dell'evoluzione dei prezzi fondiari in Svizzera offre un'immagine molto incompleta (cfr. Kuttler, *Op. cit.*, pag. 141). Per il momento solo i Cantoni di Zurigo, Basilea Città e Berna hanno una buona statistica concernente i mutamenti della proprietà fondiaria, dalla quale si possono trarre indicazioni circa i prezzi fondiari; questi riguardano il suolo non edificato e, in parte, gli edifici da demolire.

Nella città di Zurigo, è riscontrabile, dopo la seconda guerra mondiale, un'ascesa costante dei prezzi fino al 1951, anno a contare dal quale rimasero stazionari fino al 1953. L'aumento immediatamente successivo dei prezzi medi andò fortemente accelerando a contare dal 1959. In tale anno il prezzo medio corrispondeva a poco più di sei volte il prezzo d'anteguerra di circa fr. 13; quattro anni più tardi, ascendeva a tredici volte lo stesso (fr. 170). Nella città di Basilea, i prezzi stagnarono, dopo la guerra, fino al 1949; poi subirono un movimento ascensionale, che rallentava nel 1953 e dal 1956 al 1958, poi accelerò a contare dal 1959. In tale anno il prezzo medio fu pari a otto volte quello d'anteguerra; nel 1962 ascendeva a quattordici-quindici volte lo stesso (fr. 145). Nella città di Berna, il movimento ascensionale principiò subito dopo la fine della guerra; tuttavia, a contare dal 1959, l'ascesa è notevolmente più debole che nelle due altre città.

In generale si può dire che, in ciascuna delle regioni considerate, diviene sempre più precario un aumento dell'edificazione del suolo ancora acquistabile, in quanto trovasi alla periferia, è difficilmente edificabile, ecc. Dato che il valore statistico medio dei trasferimenti non mostra esattamente l'evoluzione del valore fondiario, ma soltanto quella del valore del suolo ancora acquistabile sul mercato, e la qualità delle aree vendute è sempre meno buona, la statistica mostra un rallentamento nell'ascesa del prezzo fondiario, il quale non rispecchia sufficientemente la realtà. D'altra parte, nelle città, la quantità delle aree fabbricabili vendute diminuisce d'anno in anno, non

solo per lo svanire delle riserve di terreno, ma anche per la tendenza a non cedere ormai che il diritto di superficie per i terreni di grande valore.

Sarebbe desiderabile che le rilevazioni statistiche dell'andamento dei prezzi fondiari fossero fatte nell'ambito comunale, cantonale e federale (cfr. Sieber, *Das Bodenpreisproblem*, Zurigo 1962, n. 6, pag. 3). Una buona statistica dei trasferimenti della proprietà fondiaria servirebbe a parecchi scopi. Tra l'altro, vi si potrebbero desumere degli schiarimenti sui prezzi del terreno. Nella discussione di politica fondiaria che è in corso e ben lontana dal suo termine, la mancanza d'elementi statistici sicuri è continuamente sentita. In un postulato del 6 marzo 1962, il consigliere nazionale Raissig chiedeva un'indagine sull'evoluzione dei prezzi fondiari dopo la fine della guerra. Ma un tale studio retrospettivo sembra quasi inattuabile per il grande lavoro che deriverebbe agli ufficiali del registro fondiario già troppo occupati. Si tratterebbe dunque soltanto di potere, in un futuro non lontano, fare capo a maggiori elementi statistici circa i prezzi fondiari.

4. Come osserva il rapporto della commissione del 1958, un'indagine sulle cause dell'aumento dei prezzi fondiari deve prendere le mosse dalla considerazione fondamentale che il terreno non è aumentabile. Nel nostro paese densamente colonizzato esso è scarso. D'altra parte, quello edificabile non è sufficientemente urbanizzato. Queste circostanze attenenti all'offerta non bastano da sole a determinare un'ascesa del prezzo. Questa s'avvera perchè alla ristrettezza dell'offerta s'aggiungono elementi di rincaro attenenti alla domanda, ossia perchè la domanda di terreno subisce un aumento. Prima cagione ne è il grande aumentare della popolazione. Esso determinerebbe un aumento del prezzo del terreno anche se gli altri prezzi e la media della domanda pro capite rimanessero stazionari. Naturalmente l'ascesa dei prezzi dovuta all'aumento della popolazione si fa sentire principalmente dove esso è grande. Tale è il caso nelle città e in altre regioni economiche dove la popolazione s'addensa (Sieber, *Bodenpreisproblem*, pag. 6), ma anche nei luoghi turistici. Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, il processo d'urbanizzazione accelerò fortemente in Svizzera. Dopo il 1945 la popolazione urbana è aumentata di circa 50 000 abitanti l'anno. Nel medesimo tempo, s'è avverato uno spopolamento delle regioni agricole. Dei circa 5,3 milioni d'abitanti del paese, 3,2 abitano nelle città, nei Comuni suburbani e in quelli industriali con più di 5000 abitanti (cfr. Marti, *Probleme des schweizerischen Städtebaus*, in *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Stoccarda 1964, pag. 103). Ne deriva un aumento della domanda di terreno per la costruzione e l'ampliamento di fabbriche, edifici commerciali e amministrativi, scuole, strade, ecc., che concorre del pari a determinare l'ascesa dei prezzi.

Alle suddette cause d'aumento dei prezzi fondiari se ne aggiunge una speciale importante, la costante svalutazione della moneta. Trattasi d'un elemento dovuto all'alta congiuntura, la quale ha determinato l'investimento

dei capitali negli immobili e in altri valori reali. Il timore di un'ulteriore inflazione ha aumentato questo flusso. La caccia ai valori immobiliari ha necessariamente accresciuto l'ascesa generale dei prezzi, ond'è che quello che in principio era conseguenza dell'inflazione ne è divenuto la causa (Sieber, *Was sagt der Nationalökonom dazu?*, Berna 1964, pag. 31). Se fosse possibile riconseguire la stabilità monetaria, la caccia ai valori reali allenterebbe e a poco a poco sparirebbe.

5. Il concorso dei diversi elementi cui abbiamo accennato per sommi capi determina un maggior aumento del prezzo fondiario rispetto a quello del grado generale dei prezzi. Quest'ascesa è rafforzata dalla speculazione fondiaria, la quale, come è noto, si sviluppa particolarmente nei tempi di surriscaldamento economico. Il suo influsso, talora sottovalutato, è stato diffusamente illustrato nel rapporto della commissione dell'11 dicembre 1958. Ricordiamo che essa definiva la speculazione « la compera e la vendita di fondi e di diritti traslativi della proprietà per fruire dell'aumentare del prezzo fra l'acquisto e l'alienazione del fondo oppure per cederne il godimento a scopo lucrativo nella misura in cui l'utile non corrisponda soltanto al margine commerciale normale o alla compensazione della diminuzione del potere d'acquisto della moneta ».

IV

L'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria

Il contenuto dell'iniziativa popolare del 10 luglio 1963 corrisponde ampiamente a quello della mozione Freimüller approvata come postulato dal Consiglio nazionale il 3 ottobre 1956 e che condusse al rapporto della commissione di studio dell'11 dicembre 1958. Soltanto non vi è nominato il termine d'attesa domandato per il terreno edificabile, poichè la sua introduzione era stata proposta dal Consiglio federale sul fondamento del diritto costituzionale vigente, in occasione della revisione delle norme sul diritto di superficie, e fu poi successivamente respinta dalle Camere federali.

L'iniziativa intende stabilire nella Costituzione federale le norme fondamentali che permettano il risanamento della politica fondiaria nel senso più largo, un miglior impiego del terreno e una lotta efficace contro l'ascesa dei prezzi fondiari.

Nel suo capoverso 1 sono menzionati gli scopi preseguiti e, nel capoverso 2, i mezzi che sembrano idonei a conseguirli. All'uopo, il capoverso 3 prevede, nel termine di 3 mesi dall'accettazione dell'articolo costituzionale, la emanazione d'una legge d'applicazione; gli autori stessi dell'iniziativa giudicano che l'accettazione di questa non farebbe luogo a un diritto costituzio-

nale direttamente applicabile; in particolare, il nuovo diritto di prelazione previsto per la Confederazione e i Cantoni e l'allargamento del diritto di espropriazione non entrerebbero in vigore che con la legge d'applicazione.

Il testo d'una iniziativa deve per principio esaminare secondo il suo tenore letterale; tuttavia, il saggio di W. Jucker, *Unsere Bodeninitiative*, in *Gewerkschaftliche Rundschau* 55 (1963) 65, dà alcune indicazioni sugli intendimenti degli autori della stessa: essi sono convinti che i provvedimenti anti-speculativi non bastano a risolvere il problema dell'ascesa dei prezzi fondiari, che va piuttosto esaminato nell'ambito più vasto della politica della colonizzazione e dell'abitazione. Essi pongono al centro d'un nuovo orientamento della politica fondiaria un aumento dell'offerta di terreno urbanizzato e immediatamente edificabile (*Op. cit.*, 69). I provvedimenti che dovrebbero servire a questo scopo non consisterebbero soltanto in norme giuridiche, ma anche in aiuti finanziari (*Op. cit.*, 67). I poteri pubblici dovrebbero essere posti in grado d'assicurarsi una parte sufficiente del terreno da urbanizzare per la costruzione; se vi riuscissero, potrebbero contenere in limiti ristretti l'ascesa dei prezzi. Secondo il concetto degli autori dell'iniziativa i due mezzi menzionati nel capoverso 2, l'espropriazione e il diritto di prelazione, sono usuali alla politica della colonizzazione interna della maggior parte dei paesi europei. Il testo proposto non prevede la competenza a emanare delle prescrizioni sul controllo dei prezzi.

Queste indicazioni, pur non potendo essere vincolanti per l'interpretazione e l'applicazione del testo costituzionale, devono essere considerate nell'apprezzare l'iniziativa.

2. L'iniziativa popolare è denominata « iniziativa contro la speculazione fondiaria ». Questo titolo è troppo ristretto essendo essa diretta a scopi notevolmente più ampi. Come abbiamo detto nel capo I, il capoverso 1 nomina tre scopi importanti cui dovrebbe tendere il futuro diritto fondiario.

Il Consiglio federale approva questi scopi, che già sono perseguiti dalle istanze cui spetta la formazione dell'opinione politica e della legislazione; se non che gli autori dell'iniziativa stimano che i provvedimenti presenti non bastano.

Tende alla lotta contro l'ascesa dei prezzi fondiari, sebbene non in primo luogo, il decreto federale del 23 marzo 1961/30 settembre 1965 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RU 1961 213, 1965 1240. Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 27 novembre 1964 concernente la proroga dell'ordinamento dell'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, FF 1964 II 2341). Mirava indirettamente al medesimo scopo il termine d'attesa, che proponevamo d'introdurre per il terreno edificabile, giudicando che ne fornisse un fondamento sufficiente l'articolo 64 della Costituzione federale.

Tendeva ad alleviare il bisogno d'abitazioni il decreto federale del 31 gennaio 1958/2 ottobre 1964 concernente il promovimento, nell'interesse sociale, della costruzione di abitazioni economiche, cui è ora sostituita la legge del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione d'abitazioni (RU 1966 449). Nel messaggio per quest'ultima (FF 1964 II 1689) il Consiglio federale dava ampio seguito alle raccomandazioni della Commissione federale per la costruzione d'abitazione, contenute nel rapporto della stessa su « Il mercato locativo e la politica in materia d'abitazioni », Berna 1963. Questi provvedimenti si fondano sull'articolo 34 *quinquies*, capoverso 3, della Costituzione federale (protezione della famiglia).

Le disposizioni che già sono in vigore nel diritto federale per la pianificazione nazionale, regionale e locale sono state esaminate dalla commissione di periti già più volte menzionata e trovate numerose e, in complesso, sicuramente efficaci. Questa commissione deve studiare i provvedimenti che potrebbero completare il diritto federale in questo campo.

3. I pareri sono sopra tutto discordi quanto alla determinazione dei mezzi idonei ad attuare gli scopi menzionati nel capoverso 1 dell'iniziativa.

L'elenco fatto nello stesso non è tassativo. Secondo il commentario summenzionato di Junker, quei provvedimenti consisterebbero in norme giuridiche, non meno che in aiuti finanziari. Quel capoverso, per tanto, non è una semplice norma dichiarativa, ma una norma vera e propria di competenza; il capoverso 2 menziona particolarmente soltanto due mezzi, il diritto di prelazione legale e l'allargamento del diritto d'espropriazione. Secondo gli autori dell'iniziativa, questi due mezzi sarebbero specialmente accorci, anzi indispensabili, a conseguire i tre scopi summenzionati. Giova esaminare se tale sia il caso.

Tanto il diritto di prelazione, quanto l'espropriazione, potrebbero, nell'ambito dell'articolo 6 costituzionale proposto, essere disciplinati dal legislatore in modi molto diversi.

a. Il campo d'applicazione del diritto di prelazione nell'ambito dei tre scopi divisati può essere determinato molto diversamente. Il diritto legale di prelazione della Confederazione e dei Cantoni (i Cantoni potrebbero sicuramente concederlo ai Comuni) è generale o speciale secondo che cerna ogni vendita di fondi oppure soltanto la vendita di certi fondi determinati dalla legge e possibilmente designati prima. D'altra parte, esso può essere illimitato o limitato: nel primo caso, la collettività può esercitare il diritto di prelazione, ma deve pagare il prezzo convenuto con l'acquirente primitivo; nel secondo caso, essa deve pagare soltanto un prezzo oggettivo, stabilito, se occorre, da una commissione di stima, il quale potrebbe essere inferiore a quello convenuto con il compratore primitivo. Il diritto di prelazione illimitato restringe solamente la libertà del proprietario di scegliere il compratore, in quanto deve accettare come contraente la collettività che

vuole comperare; nel diritto di prelazione limitato, esso deve sovente accettare una diminuzione del prezzo di vendita primitivo. Il venditore non riceve per il fondo quanto a suo giudizio corrisponde all'intero valore venale.

b. Per l'espropriazione, occorre distinguere se avvenga mediante piena indennità, ossia con intero compenso del valore venale del fondo in quel momento, oppure mediante un'equa indennità, inferiore al valore venale odierno, fortemente aumentato. Al presente l'espropriazione mediante piena indennità è il fondamento della garanzia della proprietà in diritto svizzero; questo principio è consacrato nell'articolo 23 della Costituzione federale. Se una legislazione futura fondata sul nuovo articolo costituzionale prevedesse per l'espropriazione un'«equa indennità», sarebbe menomato il diritto fondamentale finora riconosciuto in Svizzera.

c. In fine è di massima importanza considerare se il legislatore intenda conferire il diritto di prelazione e d'espropriazione all'ente pubblico per l'acquisto di beni destinati all'amministrazione, ond'è che dovrebbero essere osservate le prescrizioni costituzionali e legali sulle spese amministrative, compreso il referendum finanziario, oppure se l'autorità pubblica possa prevalersi dei medesimi diritti allorchè intenda acquistare dei fondi per uno scopo finanziario, ossia operare degli acquisti che secondo il diritto di parecchi Cantoni il potere esecutivo può fare di sua propria competenza.

Su tutti questi punti, il testo costituzionale proposto lascia al legislatore una grande libertà di movimento. È quindi anche difficile prevedere quale sarebbe per essere una legge fondata sul nuovo articolo costituzionale. Il legislatore sarebbe posto innanzi alla seguente alternativa:

- o fare un uso relativamente moderato delle competenze conferitegli dal nuovo articolo costituzionale e scostarsi di poco dall'ordinamento odierno, nel quale caso anche la legislazione sulla lotta contro l'ascesa dei prezzi fondiari avrebbe un effetto modesto, specialmente se non fossero previsti che un diritto di prelazione illimitato e un'espropriazione mediante un'indennità corrispondente all'intero valore venale;
- oppure rimediare all'ascesa dei prezzi fondiari con provvedimenti severi e intervenire in tutte le vendite che favoriscono «un rincaro ingiustificato dei prezzi fondiari», nel quale caso dovrebbe essere conferito agli enti pubblici un diritto di prelazione limitato e l'espropriazione mediante un'«equa indennità».

È difficile determinare i disegni degli autori dell'iniziativa circa l'applicazione dell'articolo costituzionale, ancorchè ciò non sia decisivo per l'apprezzamento dell'iniziativa. Un'interpretazione oggettiva del testo costituzionale deve procedere dal duplice ufficio cui in sostanza fa capo: modificare la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni a favore della prima e, d'altra parte, determinare meglio i limiti tra il campo d'intervento dello Stato e quello che ne è esente (garanzia della proprietà).

Per quanto concerne la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, si può subito supporre che il legislatore federale farebbe un uso ragionevole della competenza che riceverebbe. Anche se fosse conferita alla Confederazione una competenza concepita in termini generali, il referendum facoltativo impedirebbe ogni rivolgimento contrario al volere del popolo. Approvata che fosse l'iniziativa, il legislatore sarebbe solamente incaricato di trovare, nel termine di tre anni, una soluzione per l'attuazione dei tre scopi menzionati nel capoverso 1, la quale sia sopportabile dal profilo politico. Anche le organizzazioni che hanno promosso l'iniziativa riconoscono oggi interamente i vantaggi d'una proprietà privata giustamente intesa, ma vogliono combattere gli abusi e gli eccessi dell'odierno ordinamento della proprietà.

Le cose sono, alquanto diverse per quanto concerne la determinazione della cerchia dell'intervento statale e quella della libertà personale. Le libertà costituzionali sono diritti fondamentali che vincolano anche il legislatore. La garanzia della proprietà è appunto una libertà costituzionale. Un nuovo testo costituzionale che la tocchi potrebbe facilmente far temere che le nuove competenze del legislatore non siano definite chiaramente o non abbastanza chiaramente. Nè sarebbe chiara l'attenzione tra il nuovo articolo 31 *sexies* e l'articolo 23 della Costituzione federale. Se si vuole consacrare nella stessa le possibilità d'intervento della Confederazione, occorre anche stabilirvi espressamente, come polo contrario, la garanzia della proprietà.

Se il legislatore non fosse più vincolato a questa garanzia, la Confederazione potrebbe effettivamente stabilire, nell'ambito della nuova disposizione costituzionale, delle disposizioni legali oltremodo ampie. I tre scopi menzionati nel capoverso 1 sono così vasti, che sarebbe possibile in moltissimi casi richiamarsi agli stessi per far valere un diritto di prelazione o d'espropriazione.

Queste considerazioni ci hanno fatto concludere che la Confederazione debba tenere conto di tali apprensioni. L'imprecisione del testo costituzionale proposto è tale da non permettere di raccomandarne l'accettazione al popolo e ai Cantoni. Vero è che per gli autori dell'iniziativa si tratta d'una faccenda seria che non potrebbe essere semplicemente messa in non cale se l'iniziativa fosse respinta. È diffusa l'opinione che in Svizzera si faccia oggi troppo poco

- per combattere l'ascesa dei prezzi fondiari,
- per prevenire la penuria d'abitazioni,
- per promuovere il piano di sistemazione nazionale, regionale o locale.

Tale opinione inciterebbe a opporre all'iniziativa un programma positivo che mostri con quali mezzi i tre scopi possano essere conseguiti meglio che con i provvedimenti menzionati nella stessa. Certo, devesi riconoscere che, tra i mezzi possibili, anche l'istituzione d'un diritto di prelazione limi-

tato a favore dei poteri pubblici e l'allargamento del diritto d'espropriazione hanno una certa importanza, ma dovrebbero essere coordinati ad altri provvedimenti che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni dovrebbero prendere.

V

La questione d'un controprogetto

1. Le considerazioni recate alla fine del precedente capitolo ci hanno condotto a esaminare con grande attenzione la questione d'un controprogetto da apporre all'iniziativa popolare del Partito socialista svizzero e dell'Unione sindacale svizzera. Attesi gli scopi di questa, occorre esaminare le vie e i mezzi che possano essere adatti per combattere l'ascesa dei prezzi fondiari. Trattasi di chiarire se i provvedimenti che sembrano idonei possano essere attuati in virtù del diritto costituzionale vigente, o se sia necessario, oppure almeno indicato, stabilire a loro fondamento una nuova competenza costituzionale.

Nel citato «strumentario giuridico per una politica fondiaria svizzera», pubblicato da H. P. Friedrich, a Basilea, in *Zur sozialdemokratischen Verfassungsiniziative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation*, sono esaminate delle misure per frenare l'ascesa dei prezzi fondiari, disciplinare le transazioni immobiliari, ripartire il maggior valore (partecipazione agli utili, imposta sull'utile fondiario, compensazione dei vantaggi in caso di maggior valore), migliorare e razionalizzare l'impiego del terreno e anche si raccomanda d'affinare la politica fondiaria e fiscale per promuovere un diritto fondiario progredito.

La commissione di studio dell'Associazione «per uno Stato di diritto e i diritti personali», sui cui lavori riferisce Friedrich nel commentario suddetto, insiste sulla necessità d'una politica sociale attiva, intesa principalmente a urbanizzare ed edificare sollecitamente i terreni appropriati.

Hanno uguale mira le proposte di una commissione di studio dell'Associazione svizzera per un piano di sistemazione nazionale, che nell'autunno 1963 pubblicava il risultato delle sue deliberazioni con il titolo *Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik*. Questo gruppo di studio vede del pari il mezzo più efficace per rallentare l'ascesa dei prezzi fondiari in un'ampia urbanizzazione del terreno edificabile (pag. 28). Esso riferisce in oltre che sovente, in Svizzera, il terreno edificabile non è offerto in vendita, poichè il loro possesso gode d'un privilegio fiscale ed è stimato molto meno del valore venale per l'imposta sulla fortuna. Un'abolizione di «questi privilegi fiscali» per il terreno edificabile urbanizzato aumenterebbe l'offerta. Parimente dovrebbe essere riordinata la riscossione dell'imposta sul plusvalore in maniera che l'esazione avvenga non appena terminati i lavori d'urbanizzazione, affinchè i proprietari fondiari siano invogliati a costruire. In fine,

la detta commissione osserva anche che la sistemazione delle vie di comunicazione tra l'abitazione e il luogo di lavoro potrebbe determinare un decentramento dei luoghi d'abitazione e quindi una stabilizzazione dei prezzi fondiari.

Fra le proposte dell'Associazione per uno Stato di diritto e i diritti personali e l'Associazione svizzera per il piano di sistemazione nazionale v'ha una differenza importante. Le prime vogliono una politica fondiaria attiva senza modificazione della Costituzione federale; le seconde raccomandano di modificarla menzionandovi la garanzia della proprietà e talune restrizioni. È giudicata necessaria una riforma del diritto d'espropriazione e, opportuno, un diritto di prelazione limitato a favore degli enti pubblici.

Finalmente, s'occupava del «rincarico fondiario come problema giuridico» anche la Società svizzera dei giuristi nell'assemblea del 1964 a Zermatt. Le proposte dei relatori Alfred Kuttler e Jean-François Aubert, di cui abbiamo detto, concordano fondamentalmente con quelle delle due commissioni di studio summenzionate: anch'esse considerano come esigenza politica di prima importanza il miglioramento del rapporto tra l'offerta e la domanda sul mercato del terreno edificabile. Entrambe vedono il mezzo decisivo per lottare contro l'ascesa dei prezzi fondiari nel miglioramento dell'urbanizzazione e dell'impiego del terreno. Un azzonamento lungimirante con una designazione del terreno edificabile sarebbe un ottimo mezzo per frenare l'ascesa dei prezzi fondiari. I due relatori trattano anche dell'importanza dei diritti di prelazione legali e dell'allargamento del diritto d'espropriazione, come freno alla stessa. Essi per altro non prendono partito sulla questione della desiderabilità d'una revisione della Costituzione federale a favore d'una futura politica fondiaria più attiva.

2. La Costituzione permette già di prendere delle misure per frenare l'ascesa dei prezzi fondiari. I Cantoni e i Comuni sono in grado di valersi di diverse possibilità. Questi provvedimenti, in una con la stabilizzazione del valore monetario, potrebbero forse bastare. Ma, oltre agli sforzi per stabilizzare il valore monetario, parrebbe necessario, dall'un lato, completare la legislazione cantonale e, in parte, anche quella federale nell'ambito della Costituzione vigente, e, dall'altro, inserire in questa una definizione dei principi supremi del nostro ordinamento della proprietà, in particolare di quella fondiaria, la quale sia adeguata ai tempi. Giudichiamo, per tanto, che sarebbe indicato sottoporre al popolo e ai Cantoni un controprogetto che comprenda l'elemento positivo dell'iniziativa, ma mantenga la garanzia della proprietà, stabilendo certi limiti all'intervento statale.

Ne invoglierebbe anche una certa qual oscitanza che si riscontra oggi nel popolo svizzero in tutte le questioni fondamentali dell'ordinamento della proprietà. Dall'una parte, numerosi proprietari fondiari pretendono che le leggi fondiarie moderne violino la garanzia della proprietà; dall'altra, sono

promesse nei Cantoni delle iniziative la cui costituzionalità è controversa (cfr. l'iniziativa legislativa ginevrina del 1960, respinta nel frattempo, la cui costituzionalità fu ammessa dal Tribunale federale [DTF 88 I 248], e quella zurighese del 1962, parimente respinta, la cui costituzionalità fu negata da A. Meier-Hayoz in *Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 65 [1964], pag. 1 e sgg).

Così stando le cose, sarebbe desiderabile che la Costituzione federale definisse almeno le grandi linee dell'ordinamento svizzero della proprietà. Questa definizione potrebbe ampiamente fondarsi sui principi sviluppati dalla giurisprudenza del Tribunale federale circa la garanzia della proprietà.

Sarebbe anche desiderabile che la nuova disposizione costituzionale apportasse una certa chiarezza nelle questioni concernenti l'obbligo dell'indennità per fatti analoghi all'esportazione, l'ammissibilità d'un diritto di prelazione pubblico e i fondamenti giuridici della pianificazione nazionale. Naturalmente un controprogetto siffatto dovrebbe restringersi a pochi principi; i particolari dovrebbero essere lasciati alla pratica amministrativa e alla giurisprudenza. Potrebbe tuttavia contenere delle specificazioni importanti rispetto al testo dell'iniziativa.

L'obbligo dell'indennità interessa particolarmente nelle zone agricole. L'iniziativa non ne accenna, ma esso è domandato in particolare dagli specialisti della pianificazione e della politica agraria come provvedimento contro le costruzioni in ordine sparpagliato e l'inquinamento delle acque, e per mantenere la stima successoria e contrattuale di fondi agricoli. Secondo il Consiglio federale, sarebbe elemento d'un (contro) progetto la statuizione d'un fondamento costituzionale per le zone agricole.

VI

Proposta della commissione di studio del Dipartimento di giustizia e polizia

La commissione di studio ha presentato un controprogetto del seguente tenore:

Art. 31 sexies

¹ La Confederazione garantisce la proprietà privata.

² La Confederazione e i Cantoni possono, in via legislativa, restringere nel pubblico interesse la libertà della proprietà. Di regola, queste restrizioni non obbligano l'ente pubblico a concedere un'indennità. Sarà nondimeno concessa una equa indennità se le restrizioni colpiscono in maniera straordinariamente dura singoli proprietari.

³ Le espropriazioni nell'interesse pubblico sono ammesse soltanto mediante piena indennità da stabilirsi da istanze indipendenti e qualora lo scopo non possa essere conseguito sufficientemente in altro modo.

Art. 31 septies

¹ La Confederazione promuove, nei limiti delle sue competenze costituzionali e in collaborazione con i Cantoni, lo sviluppo armonico dell'abitato e una buona utilizzazione del suolo.

² La Confederazione sostiene gli sforzi per lo stabilimento del piano nazionale di sistemazione e può promuovere i piani di sistemazione regionali e locali.

³ Per tale scopo, per combattere un'ascesa dei prezzi fondiari nociva all'economia e per promuovere delle condizioni d'abitazione vantaggiose, la Confederazione può stabilire delle restrizioni per il traffico fondiario.

1. Principio della garanzia della proprietà

La protezione della proprietà è uno dei fondamenti del nostro ordinamento giuridico ed economico. Sebbene la garanzia della proprietà non sia stabilita espressamente che nelle Costituzioni cantonali (escluso il Ticino), è da lungo tempo un principio non scritto del diritto costituzionale svizzero (DTF 35 I 571, 89 I 98). La dottrina giuridica svizzera più recente s'è intensamente occupata del contenuto e della portata di questo diritto costituzionale non scritto.

Nonostante talune differenze nella definizione della garanzia, la protezione costituzionale della proprietà è sostanzialmente identica nella Confederazione e nei Cantoni; la protezione comprende tutti i diritti patrimoniali acquisiti, tanto di diritto privato quanto di diritto pubblico (DTF 37 I 503; 74 I 470, cons. 3a).

La garanzia costituzionale della proprietà significa, in primo luogo, che il legislatore non può abolire l'istituto della proprietà privata (cosiddetta garanzia istituzionale); un ordinamento giuridico senza proprietà privata sarebbe incompatibile con le nostre concezioni. D'altra parte, la proprietà privata non può essere convertita in proprietà pubblica in virtù d'ampi diritti di prelazione e competenze d'espropriazione dell'autorità pubblica o, indirettamente, mediante imposte confiscatrici (cfr. Giacometti, *Op. cit.*, 508; Imboden, *Die verfassungsmässige Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung*, in *Archiv für schweizerisches Abgaberecht* 29 (1960) 2 sgg.).

La garanzia costituzionale assicura anche una certa libertà di godimento e di disposizione, sia pure nei limiti dell'ordine giuridico (cfr. art. 641, cpv. 1, CC). Secondo la dottrina e la pratica ogni intervento statale nei diritti patrimoniali privati deve avere un fondamento legale (DTF 85 I 231; 88 I 84; 89 I 104 e Imboden in *Festschrift Fritzsche*, 46; Bagi, *La garantie constitutionnelle de la propriété*, Tesi, Losanna 1956, 166 sgg.).

Per garanzia della proprietà, come garanzia d'un bene patrimoniale, s'intende innanzi tutto un diritto alla piena indennità nel caso d'espropria-

zione formale. Tale diritto è riconosciuto anche nel caso di trasferimento forzato della proprietà a persone di diritto pubblico o a imprese d'economia mista. Per contro, le semplici restrizioni della proprietà, compresa la libertà di costruire, come le prescrizioni di polizia edilizia, non giustificano in generale alcun obbligo di risarcimento, nemmeno se cagionino pregiudizio al proprietario e, talora, un certo deprezzamento del fondo, « poichè la garanzia della proprietà non la assicura che per il contenuto quale risulta dall'ordine giuridico in vigore » (DTF 42 I 204; 69 I 241; 74 I 45 e 245; 82 I 106; 83 I 249).

Nondimeno, tra l'espropriazione formale e le restrizioni usuali della proprietà, si danno delle forme di mezzo sotto il nome di fatto analogo alla espropriazione o d'espropriazione materiale. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale è generalmente dovuta, in questi casi, un'indennità

« qualora venga vietato al proprietario un uso della cosa, che egli praticava fino allora legittimamente o esercitava economicamente, e qualora il divieto apporti all'uso della cosa una restrizione straordinariamente grave e tocchi in maniera uno o alcuni pochi proprietari, da richiedere loro un sacrificio a favore della comunità il quale sarebbe troppo grave se non ricevessero alcuna indennità » (DTF 69 I 242; 81 I 346; 89 I 385).

L'articolo 31 *sexies* proposto dalla commissione di studio, intendendo consacrare questa giurisprudenza, prevede il diritto a un'indennità « se le restrizioni colpiscono in maniera straordinariamente dura singoli proprietari ».

2. Interesse pubblico nel caso di restrizione della proprietà e d'espropriazione

Dottrina e giurisprudenza sono concordi nell'affermare che la nozione dell'interesse pubblico è molto larga; spetta in principio al legislatore stabilire quello che sia interesse pubblico in un determinato luogo e momento (DTF 57 I 387; 88 I 252). In particolare, deve rilevarsi che lo Stato moderno non ha soltanto dei compiti di polizia, ma deve anche attendere in diversissimi modi al benessere dei cittadini. Quello che importa è che l'intervento non tocchi principalmente un interesse privato o fiscale (DTF 57 I 385); ma non si può negare l'interesse pubblico a una restrizione della proprietà o a una espropriazione perchè avvanti anche un interesse privato. Secondo una giurisprudenza costante del Tribunale federale, possono, in particolare, giustificare delle restrizioni della proprietà o delle espropriazioni anche dei motivi attenenti al piano di sistemazione locale e al mantenimento dell'aspetto d'un paesaggio.

Ancora recentemente era controverso se la scarsità di terreno edificabile per la costruzione d'abitazioni con pigione moderata fosse motivo suf-

ficiente a giustificare un'espropriazione nell'interesse pubblico, ma ora il Tribunale federale l'ha affermato nella nota decisione nella causa Dafflon contro il Gran Consiglio del Cantone di Ginevra (DTF 88 I 248). In essa, il Tribunale federale doveva risolvere circa la costituzionalità d'una iniziativa intesa a concedere al Cantone di Ginevra il diritto di prelazione su terreni scorporati da zone edificabili per la modificazione dell'azonamento, e, occorrendo, il diritto d'espropriarli per costruirvi o farvi costruire delle case d'abitazione con pigione moderata. Il Gran Consiglio sosteneva che l'iniziativa violava la garanzia della proprietà; il Tribunale federale, al contrario, ammise il ricorso di diritto pubblico degli autori dell'iniziativa e dichiarò che l'alleviamento della penuria d'abitazioni mediante la costruzione d'abitazioni con pigione moderata possa affatto costituire un «interesse pubblico» secondo la Costituzione e giustificare un'espropriazione; il legislatore deve nondimeno determinare esattamente i terreni su cui lo Stato può esercitare il diritto di prelazione o l'espropriazione. Tale era il caso di quell'iniziativa, che fu poi respinta.

Non c'è bisogno di specificare in un nuovo articolo costituzionale la nozione di «interesse pubblico». Essa è tanto ampia, che tiene conto di tutti i motivi giustificati in uno Stato moderno di diritto e di benessere. Un ordine giuridico che vuole e deve proteggere la proprietà privata deve restringere l'espropriazione ai casi in cui non sia possibile conseguire lo scopo senza danneggiarla; in altre parole, la lesione non deve eccedere quanto sia necessario per conseguire lo scopo. Questo principio è contemplato nel capoverso 3 del disegno d'articolo 31 *sexies*.

Non è superfluo rilevare che i Cantoni hanno piena facoltà di disciplinare il loro diritto d'espropriazione. L'interpretazione estensiva della nozione di pubblico interesse nella nuova giurisprudenza del Tribunale federale lascia al legislatore cantonale la possibilità di prevedere l'espropriazione anche per altri casi dove sia in giuoco l'interesse pubblico e privato, per esempio allo scopo di stabilire una zona industriale concentrata o di permettere l'ampliamento di imprese.

3. *Indennità nel caso d'espropriazione e fatti analoghi all'espropriazione*

Tutti i diritti d'espropriazione svizzeri fanno capo al principio che essa non può avere luogo che verso piena indennità (art. 16 LF sulla espropriazione e *Kommentar*, di Hess all'art. 16 della stessa), il che è anche detto espressamente nell'articolo 23 della Costituzione federale nel caso d'espropriazione per opere pubbliche. Della cosa espropriata dev'essere risarcito l'intero valore e per tale s'intende il valore venale della cosa al momento dell'espropriazione. L'espropriato dev'essere messo in grado di poter acquistare con la somma dell'indennità un fondo equipollente. Allorché i prezzi

fondari variano rapidamente, l'applicazione di questo principio non è scevro di difficoltà per quanto concerne la fissazione del momento determinante. Tale potrebbe essere quello in cui il proprietario del fondo riceve una offerta equa di compera o di permuta, la quale eviterebbe l'espropriazione, oppure il momento del deposito dei piani, o quello della decisione di stima in prima istanza, o addirittura il momento della chiusura della procedura di stima. Ora, per il diritto federale d'espropriazione, il Tribunale federale ha deciso (DTF 89 I 346) che è determinante il valore al momento della decisione di stima in prima istanza. È tenuto conto degli aumenti del valore fino a tale tempo e non dei successivi.

D'altra parte, il Costituente non dovrebbe ignorare gli sforzi di coloro che non vorrebbero, nemmeno nel caso d'espropriazione formale, il pagamento dell'intero valore venale fortemente cresciuto, ma, in luogo della prima indennità, soltanto il pagamento di un'equa indennità. Questo partito permetterebbe di stabilire un'indennità che tenga conto equamente degli interessi della collettività e degli interessati. In tempi in cui la Confederazione e i Cantoni devono spendere delle somme straordinariamente elevate per la costruzione delle strade nazionali e per altre spese pubbliche, è comprensibile l'idea d'alleviare l'obbligo di pagare un'indennità. Ma l'assunto implicherebbe una rinuncia ai principi riconosciuti della garanzia della proprietà, al che la commissione di studio non poteva risolversi. L'espropriazione mediante un'indennità inferiore al valore venale sarebbe concepibile soltanto nei limiti d'un blocco generale dei prezzi dei fondi, il quale, in tempi normali, sarebbe un corpo estraneo nel nostro ordinamento economico.

Le cose sono un poco diverse quanto al fatto analogo all'espropriazione. In questo caso, il proprietario non è privato del fondo, ma può risultare impedito di farne un impiego più redditizio (p. es. mediante una sopraedificazione). Vi sono casi in cui la restrizione della proprietà non soltanto è « analoga all'espropriazione », ma praticamente le corrisponde, per esempio quando un terreno edificabile urbanizzato sia assoggettato a un divieto di costruzione, che ne diminuisca notevolmente o perfino ne annulli il valore. In questi ultimi casi sembra pienamente giustificata un'indennità corrispondente all'intero valore venale (DTF 89 I 382).

Più difficili a risolvere sono i casi in cui dei terreni virtualmente edificabili, ossia edificabili ma non ancora urbanizzati, siano colpiti da un divieto di costruzione, per proteggerli e conservarli, nell'interesse pubblico, come superficie libere a ricreazione della gente. Dato che proprio in quei luoghi non è rara un'intensa speculazione, si dovrebbe, secondo la commissione di studio, poter trovare una soluzione giudiziosa nella prestazione di un'equa, non d'una piena indennità. Se essa fosse negata, il divieto di costruire risulterebbe troppo duro al proprietario; se dovesse essere concessa una piena indennità, il divieto risulterebbe troppo oneroso all'ente pubblico e quindi inattuabile (cfr. Kuttler, *Op cit.*, 161).

La mancanza di principi sufficientemente sicuri non permette di dare una definizione esatta di «equa indennità». Occorrerà dunque fare capo alla giurisprudenza, il che non ha nulla di straordinario. Anche in diritto privato spetta sovente al giudice stabilire l'ammontare dell'indennità secondo le circostanze (art. 42, cpv. 2, CO). Nel presente caso, il giudice dovrà tenere conto, oltre che del prezzo di vendita conseguibile, anche del prezzo d'acquisto, delle difficoltà d'urbanizzazione, dell'interesse del proprietario al fondo da assoggettare all'onere, ecc.

L'articolo 31 *sexies*, capoverso 3, proposto dalla commissione non contrasta con l'articolo 23, capoverso 2, della Costituzione federale, potendosi considerare quest'ultimo come un caso speciale d'espropriazione.

4. Concorso di competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia di restrizioni della proprietà

L'articolo 31 *sexies*, capoverso 3, del controprogetto della commissione di studio prevede una competenza legislativa concorrente della Confederazione e dei Cantoni in materia di restrizioni della proprietà. Nè le autorità federali nè quelle cantonali possono fondarsi sull'articolo 702 del Codice civile per ordinare delle restrizioni della proprietà. In quanto la Costituzione federale non conferisca alla Confederazione una tale competenza in campi determinati (cfr. l'elenco in Haab, *Kommentar* all'art. 702 CC, nota 5), la competenza a dare disposizioni di diritto pubblico a restrizione della proprietà spetta ai Cantoni (cfr. art. 6 CC).

5. Competenze della Confederazione per il piano di sistemazione nazionale, regionale e locale

Già al presente la Confederazione deve, nell'applicare il diritto, tenere conto del piano di sistemazione nazionale in numerosissimi casi (cfr. il rapporto provvisorio del comitato giuridico della commissione federale di periti per le questioni del piano di sistemazione nazionale, del 17 settembre 1964). Quest'obbligo sussiste anche se non è espressamente contemplato nella Costituzione federale; in parte, esso risulta dalla formulazione dei testi legali e, in parte, corrisponde alle regole d'una pratica amministrativa corretta. Non dimeno l'occupazione giudiziosa del territorio in un paese densamente popolato come la Svizzera è d'una importanza così saliente, da giustificare che il principio sia stabilito espressamente nella Costituzione federale. Per ciò, l'articolo 31 *septies*, capoversi 1 e 2, della Costituzione, proposto dalla commissione di studio, contiene una norma d'interpretazione e d'applicazione per la legislazione federale, analoga a quella dell'articolo 34 *quinqüies* della medesima, che impone alla Confederazione di tenere conto « nell'esercizio dei poteri che le sono conferiti e nei limiti della Costituzione » dei bisogni della famiglia.

Se il controprogetto della commissione di studio fosse accettato, l'articolo 31 *sexies*, che assegna alla Confederazione un ampio diritto di restringere la proprietà privata nell'interesse pubblico, farebbe parte delle competenze in materia di pianificazione nazionale « nei limiti della Costituzione » (cfr. n. 4).

Oltre questa norma d'interpretazione dell'articolo 31 *septies*, capoverso 1, conviene prevedere una competenza della Confederazione a promuovere e sostenere gli sforzi in materia di pianificazione nazionale, regionale e locale (art. 31 *septies*, cpv. 2), poichè le odierne competenze della Confederazione non bastano a permettergli di promuovere ampiamente la pianificazione nazionale in tutti i suoi aspetti.

6. Restrizioni del traffico fondiario, in particolare stabilimento del diritto di prelazione a favore degli enti pubblici

In virtù dell'articolo 64 della Costituzione federale, la Confederazione può, in via legislativa, restringere nell'interesse pubblico la libertà negoziale nel traffico immobiliare, purchè, secondo un'opinione dominante, non violi la libertà di commercio e d'industria. Il legislatore civile non può essere impedito di dare prescrizioni anche di diritto pubblico, allorchè queste siano indispensabili all'ordinamento che vuole istituire (cfr. Burckhardt, *Kommentar*, pag. 588 in fine). Per ciò è stata ammessa, sia pure non senza contestazioni, la costituzionalità delle restrizioni del traffico immobiliare da parte di persone domiciliate all'estero e il termine d'attesa di tre anni per il terreno edificabile (cfr. messaggi del Consiglio federale in FF 1960 1617, 1963 I 574, 1964 II 2353).

Attesa la garanzia della proprietà, un diritto di prelazione a favore dell'ente pubblico implicherebbe in principio il pagamento del prezzo convenuto fra le parti, il che restringerebbe o impedirebbe ogni diminuzione dei prezzi fondiari, ma corrisponderebbe alle esigenze dello Stato di diritto. Restringendo adeguatamente il traffico immobiliare nei limiti della garanzia delle proprietà, il legislatore federale dovrebbe poter attuare tutti gli scopi menzionati nell'iniziativa, ossia impedire un'ascesa dei prezzi fondiari nociva all'economia, promuovere un'abitazione con pigione moderata, costituire delle riserve di terreno. L'idoneità dei possibili istituti giuridici intesi a conseguire questi scopi dovrà essere esaminata caso per caso. Si potrebbe innanzitutto divisare l'introduzione d'un diritto di prelazione limitato a favore dell'ente pubblico, il quale restringerebbe la libertà negoziale nel traffico fondiario solo in quanto il venditore non sarebbe più libero nella scelta del compratore. Ma la libertà di scelta non attiene alla garanzia della proprietà.

Quanto al fondamento costituzionale d'un diritto di prelazione degli enti pubblici rinviando al capitolo VIII.

VII

Procedura di consultazione

1. Nella primavera del 1965, il Dipartimento federale di giustizia e polizia, d'intesa con il Consiglio federale, sottoponeva ai Cantoni, ai partiti politici e alle associazioni economiche centrali il controprogetto della sua commissione di studio affinché dessero il parere; all'uopo era stato fissato un termine brevissimo a cagione delle prescrizioni della legge sui rapporti fra i Consigli. Per approfondire la discussione il Dipartimento allegava una sua variante e un'altra che era stata elaborata da una speciale commissione dell'Associazione svizzera per il piano d'assessamento nazionale.

La maggioranza degli organismi consultati respinse interamente o in parte i tre testi specialmente perchè la pochezza del tempo concesso non permetteva di presentare dei controprogetti bene studiati nè delle risposte adeguate all'importanza della faccenda.

Avendo poi le Camere federali prolungato il termine per la presentazione del rapporto e di proposte fino al 10 luglio 1966, un gruppo di lavoro del Dipartimento federale di giustizia e polizia, con il concorso dei professori di diritto pubblico Bäumlin (Berna) e Aubert (Neuchâtel) cercò d'elaborare un nuovo controprogetto, tenendo conto delle osservazioni ricevute nella procedura di consultazione. Il medesimo Dipartimento sottopose da prima il nuovo controprogetto al Dipartimento federale dell'interno quanto al piano di sistemazione nazionale, che quel Dipartimento completava, poi ai Cantoni, ai partiti politici e alle associazioni economiche interessate, assegnando loro un termine di tre mesi fino al 24 dicembre 1965. Questo controprogetto recava:

« Articolo 22 ter della Costituzione federale »

¹ La proprietà privata è garantita nei limiti dell'ordinamento giuridico.

² La Confederazione e i Cantoni possono, nei limiti delle loro competenze costituzionali, restringere nell'interesse pubblico la proprietà privata mediante la legislazione. Di regola queste restrizioni non implicano alcun obbligo di indennità da parte degli enti pubblici. Qualora esse tocchino il proprietario in maniera particolarmente grave, gli dev'essere pagata un'indennità, salvo che la legislazione federale non preveda un ordinamento diverso. L'indennità è stabilita tenendo conto degli interessi della collettività e del proprietario toccato.

³ La Confederazione stabilisce i fondamenti per una colonizzazione del paese e un impiego del terreno convenienti. Essa ne promuove l'attuazione con il concorso dei Cantoni ».

2. I pareri ricevuti sono diversissimi. Gli organismi consultati sono unanimi nell'affermare che l'iniziativa può e deve essere migliorata; nessuno ne propone l'accettazione. Le proposte tendono a tre fini: reiezione dell'ini-

ziativa senza proporre un controprogetto, reiezione dell'iniziativa e proposta d'un progetto, reiezione dell'iniziativa per poter continuare lo studio dei problemi agitati senz'essere vincolati ai termini imposti dalla legge sui rapporti fra i consigli (rapporto e proposte entro il 10 luglio 1966). Finalmente, gli autori dell'iniziativa suggeriscono una quarta possibilità: ritiro dell'iniziativa a favore d'un controprogetto soddisfacente.

Il controprogetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia è approvato, quanto all'idea, solamente dal Cantone di Lucerna, l'Unione degli indipendenti, il Partito evangelico popolare, il Partito liberale socialista e la Lega svizzera per la protezione della natura e del paesaggio. Pure poche voci, come quella della Stiftung für schweiz. Rechtspflege affermano che bastano i fondamenti costituzionali in vigore. Nella maggior parte delle risposte il controprogetto dipartimentale è criticato e si giunge alla conclusione che si dovrebbe modificare la Costituzione federale per inserirvi delle disposizioni di diritto fondiario.

Ma non si può dire che la procedura di consultazione permetta di riscontrare un'unità di dottrina su quello che dovrebbe essere disciplinato dalla Costituzione; al contrario, le opinioni sono assai contrastanti, come lo prova il fatto, dianzi rilevato, che il Dipartimento ha ricevuto venti proposte diverse di controprogetto.

Le principali questioni mosse sono:

- se non convenga rinunciare a menzionare nella Costituzione federale la garanzia della proprietà, dopo che il Tribunale federale in una recentissima decisione del 2 ottobre 1965, nella causa P. Barret e consorti contro il Cantone di Neuchâtel (DTF 91 I 329), ha ammesso che un divieto di costruire non dà diritto a indennità allorché il fondo toccato non può divenire edificabile in un prossimo futuro;
- se la garanzia della proprietà, come diritto personale fondamentale, e la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non debbano essere regolate in due articoli distinti;
- se nel capoverso 2, il più criticato, non convenga sostituire alla locuzione «interesse pubblico», troppo vaga, una definizione chiara, per esempio «a favore del piano di sistemazione nazionale, regionale e locale»;
- se, in un prossimo avvenire, non convenga distinguere tre sorte di restrizioni della proprietà:
 1. restrizioni non danti diritto a indennità;
 2. restrizioni che colpiscono in maniera particolarmente grave il proprietario e danno diritto a una indennità determinata tenendo conto degli interessi della collettività e del colpito;
 3. restrizioni che colpiscono il proprietario come un'espropriazione (fatti analoghi all'espropriazione, cosiddetta espropriazione mate-

riale) e quindi, conformemente alla giurisprudenza, obbligano a un intero risarcimento come nel caso d'espropriazione formale.

Nell'esprimere il desiderio che l'espropriazione materiale sia risarcita, come finora, non altrimenti dell'espropriazione formale, è stato sopra tutto criticato che il controprogetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia dia al legislatore il diritto d'escludere, secondo le circostanze, ogni indennità per restrizioni della proprietà meno gravi e per espropriazioni materiali.

Durante i lavori di revisione del diritto fondiario rurale, l'Unione svizzera dei contadini ha rilevato che il mantenimento del ceto rurale svizzero dipende dalla possibilità di fissare, come finora, il prezzo fondiario, e quindi anche dei prodotti agricoli, secondo il valore di reddito. L'attribuzione successoria dei fondi agricoli per questo valore (art. 617 CC) non basterebbe, ma dovrebbero impedire il trapasso per il valore venale mediante lo stabilimento di zone agricole non danti diritto a indennità e con divieto di costruire se non per edifici che servono all'agricoltura e alla selvicoltura. Queste zone erano previste nel disegno preliminare di revisione del diritto fondiario rurale e messe in discussione nella procedura di consultazione sullo stesso. Essendo stata contestata la loro costituzionalità, il professor Hans Huber, di Berna, in un parere giuridico al Dipartimento federale di giustizia e polizia, concludeva che queste zone comprenderebbero la maggior parte del terreno svizzero coltivabile e costituirebbero un sacrificio sociale attuabile soltanto in virtù d'una modificazione della Costituzione federale e d'una collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni, finora nuova (federalismo cooperativo). Poichè s'assicurava che gli enti pubblici non sarebbero stati in grado di pagare le indennità dovute secondo il diritto in vigore, il Dipartimento federale di giustizia e polizia compilò il disegno in maniera che il legislatore avrebbe potuto tenere conto del parere dell'Unione svizzera dei contadini e di quello del professor Huber.

Il terzo capoverso del controprogetto proposto dal Dipartimento ha il duplice scopo di conferire alla Confederazione una competenza finanziaria per i provvedimenti di pianificazione e una competenza normativa, segnatamente per coordinare gli sforzi in questa materia sul piano federale, nei rapporti fra la stessa e i Cantoni e in quelli fra i Cantoni, ma in particolare per assicurare un impiego giudizioso dei mezzi finanziari federali. Gli organismi consultati hanno reiteratamente domandato una determinazione chiara delle competenze federali, onde evitare che il pagamento dei sussidi della Confederazione non menomi la sovranità dei Cantoni. In particolare, hanno rilevato la mancanza d'una dottrina in materia di coordinazione della pianificazione.

Per agevolare all'amministrazione federale l'adempimento dei compiti, gli organismi consultati le hanno inviato molte osservazioni, in parte ampiamente motivate, e una ventina di disegni per un controprogetto.

Dai pareri ricevuti s'inferisce chiaramente che oggi la cerchia delle questioni, sia dall'aspetto scientifico sia quanto al contenuto e agli effetti, non è chiarita a segno da permettere di presentare entro il termine prescritto, ossia per il 10 luglio 1966, un disegno maturo di modificazione costituzionale. In particolare, non è ancora chiaro quello che deve disciplinare per legge. Anche su questo punto i dispareri sono molti. Il mandato da conferire al legislatore non dev'essere vago e la precisione è segnatamente necessaria se, e in quanto, il diritto costituzionale fosse applicabile direttamente. La natura speciale dell'oggetto, che ha aspetti giuridici, sociologici ed economici, rende più malagevole un giudizio. In molti pareri si fa chiaramente intendere che manca il tempo di presentare, entro il 10 luglio 1966, un controprogetto equilibrato. Ci riferiamo a quelli inviati dai Cantoni di Berna, Glarona, Friburgo, Soletta, San Gallo e dei Grigioni, dal Partito democratico svizzero, dall'Associazione per uno Stato di diritto e i diritti personali, dalla Società svizzera dei giuristi, dall'Associazione svizzera dei banchieri, dalla Federazione svizzera dei sindacati evangelici, dall'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, dall'Unione centrale delle società svizzere dei proprietari, dall'Unione svizzera delle banche cantonali, dal Direttorio dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria, dall'Unione centrale delle associazioni padronali svizzere, dal Redressement national e dall'Unione svizzera delle case di prestiti.

VIII

Conclusioni

Come nella maggior parte delle risposte ricevute nella procedura di consultazione, siamo del parere che occorra elaborare un buon disegno costituzionale di diritto fondiario e che ci troviamo di fronte all'alternativa: se proporre al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa, presentando loro un controprogetto, nonostante le condizioni oltremodo sfavorevoli di cui s'è detto; o se proporre agli stessi di respingere l'iniziativa, senza proporre un controprogetto, ma con l'assicurazione precisa che proseguiranno senz'indugio i lavori per un disegno costituzionale a sè stante, affinchè sia possibile presentare quanto più presto alle Camere federali una proposta.

Per risolvere, devonsi esaminare i due punti seguenti:

1. L'urgenza è veramente tale da esigere immediatamente, nonostante tutto, un nuovo ordinamento?
2. Come si potrebbe giungere quanto più presto a un'adeguata modificazione costituzionale di diritto fondiario?

Quanto a 1, consideriamo:

Occorre avantutto riconoscere che i provvedimenti presi per arginare la congiuntura hanno permesso d'allentare in maniera l'ascesa dei prezzi fondiari e la conseguente speculazione fondiaria, che queste non costitui-

scono più un grave pericolo. In particolare, non sarebbe necessaria una modificazione della Costituzione per permettere ai Cantoni d'istituire un diritto legale di prelazione, illimitato quanto al prezzo e ordinato, quanto al contenuto, in conformità della decisione di principio data dal Tribunale federale nella causa Dafflon (DTF 88 I 257)¹. La questione controversa, segnata-mente per la Società svizzera dei giuristi, circa la possibilità della Confederazione d'istituire un siffatto diritto legale di prelazione senza che sia modificata la Costituzione federale può provvisoriamente rimanere sospesa.

Il secondo scopo dell'iniziativa, ossia la lotta contro la penuria d'abitazioni, può essere attuato con provvedimenti fondati nell'articolo 34 *quinq-ues*, capoverso 3, della Costituzione federale sulla protezione della famiglia (cfr. FF 1964 II 1708 e LF del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione d'abitazioni, RU 1966 449).

Il problema delle restrizioni della proprietà e del loro risarcimento è posto più chiaramente in rilievo nel controprogetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia, che non nel testo dell'iniziativa, per effetto del parere giuridico del professor Huber sulle zone agricole. La maggior parte del terreno coltivabile non è pronto per una prossima sopraedificazione. Poi che il Tribunale federale ha affermato, nella decisione del 13 ottobre 1965 nella causa Barret (DTF 91 I 329), che il divieto di costruire su terreno il quale non sia per essere edificabile in un prossimo futuro non dà diritto a indennità, le questioni delle restrizioni di diritto pubblico della proprietà e del loro risarcimento nell'ambito costituzionale non sono da considerare tanto urgenti da esigere l'allestimento d'un controprogetto entro il 10 luglio 1966. A tale riguardo, conviene anche osservare che taluni Cantoni ottengono indirettamente gli effetti d'una zona agricola senza stabilire un divieto di costruire, con l'obbligare i proprietari a urbanizzare a loro spese i terreni, il che rende economicamente proibitiva una costruzione.

In fine, non occorre dilungarsi a dimostrare che solo ora si comincia ad avere un'idea chiara della coordinazione tra autorità federali, rispetto anche ai Cantoni e ai Comuni, quanto al piano di sistemazione, e dell'assegnazione di sussidi federali per la pianificazione nazionale, regionale e locale. La Commissione della pianificazione, del Dipartimento federale dell'interno, è stata chiamata a collaborare alla preparazione d'un articolo costituzionale

¹ Secondo questa decisione, allorchè l'interesse pubblico, ancorchè indirettamente toccato, sia sufficientemente importante, un Cantone può, senza violare la Costituzione federale, nè segnatamente la garanzia della proprietà, ordinare per legge l'espropriazione o dei provvedimenti implicanti degli effetti analoghi (p. es. il diritto legale di prelazione), a favore di provvedimenti d'interesse generale attenenti alla politica sociale o economica, come la costruzione d'abitazioni con pigione moderata, purchè l'espropriazione e il diritto di prelazione siano contenuti entro certi limiti nè la proprietà privata sia conculcata oppure scalzata.

in questa materia allorchè i suoi lavori non le permettevano ancora di chiarire le questioni che vi si attengono.

Dato che per nessuno dei tre scopi l'urgenza è tale da esigere la presentazione immediata d'un controprogetto, è preferibile sottoporre alla votazione l'iniziativa, senza un controprogetto.

Per tutte queste considerazioni siamo giunti alla conclusione che devesi rinunciare a un controprogetto. Rileviamo però di nuovo che questa rinuncia non significa che i lavori di preparazione d'un disegno costituzionale di diritto fondiario saranno sospesi e le cose saranno lasciate nello stato in cui sono. Siamo persuasi della necessità d'un tale disegno (diritto fondiario rurale e non rurale, piano nazionale di sistemazione) e sempre, finora, abbiamo trattato favorevolmente questo problema. Così, già nella primavera del 1965, abbiamo autorizzato il Dipartimento federale di giustizia e polizia a sottoporre al parere dei Cantoni e dei partiti politici un controprogetto della sua commissione di studio. Nell'autunno 1965, seguiva una seconda consultazione su un nuovo disegno. Vi diamo per tanto l'assicurazione formale che, pur rinunciando ora, per i motivi suddetti, a un controprogetto, perseguiremo senz'indugio i lavori per una proposta di revisione a sè stante. Ci preme di proporre, nel termine più breve, una soluzione che permetta di stabilire un buon ordinamento fondiario. Per questi lavori ci fonderemo sui risultati delle procedure di consultazione e sui futuri schiarimenti. Oltre che a cavare un'« unità di dottrina » quanto più vasta, condizione indispensabile per arrivare allo scopo, la quale cosa non poteva essere fatta entro il 10 luglio 1966, questi schiarimenti potranno servire a delucidare certe questioni ancora aperte. Pensiamo, fra l'altro, a quella delicata dell'unità della materia, a quella se convenga prevedere un ordinamento di diritto federale sulle zone agricole, a quale scaglione e in quale senso debba essere regolata la questione dell'indennità, se in materia di pianificazione nazionale siano da stabilire delle competenze federali oppure sia preferibile prevedere un articolo inteso esclusivamente a promuoverla. A questo scopo sarà costituito senza indugio un gruppo di studio, al quale saranno associati anche periti di diritto costituzionale ed economia pubblica. La nostra chiara volontà d'elaborare quanto più rapidamente un disegno costituzionale di diritto fondiario dovrebbe fare certi anche coloro che credono di vedere, nella rinuncia a presentare un controprogetto, un misconoscimento dell'importanza dell'intero problema e della necessità di stabilire un fondamento giuridico corrispondente.

Osserviamo, di sfuggita, che la rinuncia a presentare un controprogetto ci permetterebbe d'includere nei lavori di preparazione d'un disegno costituzionale a sè stante, evitando così una duplice procedura, anche l'iniziativa depositata il 27 settembre 1962 dal Cantone di Basilea Campagna. Come è noto, quest'iniziativa cantonale, presentata in forma di proposta generale, chiede all'Assemblea federale una revisione della Costituzione per conferire

alla Confederazione la competenza a stabilire una legge per combattere le conseguenze socialmente ed economicamente nocive della speculazione fondiaria; una tale competenza, ove non fosse esercitata dalla Confederazione, dovrebbe spettare ai Cantoni.

Per questi motivi vi raccomandiamo di sottoporre alla votazione del popolo e dei Cantoni l'iniziativa popolare del 10 luglio 1963, con la proposta di respingerla. A questo disegno aggiungiamo nondimeno l'assicurazione formale di proseguire senz'indugio i lavori per un disegno costituzionale di diritto fondiario conformemente alle considerazioni, che precedono, per poterlo presentare quanto più presto alle Camere federali.

Vogliate gradire, onorevoli signori presidente e consiglieri, l'espressione della nostra distinta considerazione.

Berna, 31 maggio 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Schaffner

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale su un'iniziativa popolare contro la speculazione fondiaria (Del 31 maggio 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1966
Date	
Data	
Seite	657-686
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 636

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.