

FOGLIO FEDERALE

Anno XLVII

Berna, 10 dicembre 1964

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 12.—, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) — Conto corrente postale 65-690.

9112

MESSAGGIO

del

**Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la proroga
dell'ordinamento dell'autorizzazione per l'acquisto di fondi
da parte di persone all'estero**

(Del 27 novembre 1964)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Dal 1° aprile 1961, l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero soggiace all'autorizzazione dell'autorità. Alla fine del 1965, scade la validità del decreto federale del 23 marzo 1961, che ha istituito l'ordinamento dell'autorizzazione. Ci pregiamo di sottoporVi, con il seguente messaggio, un disegno di decreto federale che proroga, senza modificazioni essenziali, l'ordinamento dell'autorizzazione.

A. Gli effetti del decreto federale del 23 marzo 1961

I rilevamenti dell'Ufficio federale di statistica dimostrano che, dall'entrata in vigore dell'obbligo dell'autorizzazione sino alla metà di quest'anno, 5 128 richiedenti hanno ottenuto l'autorizzazione per l'acquisto di 1 121 ettari in totale corrispondenti a un valore di circa 551 milioni di franchi, mentre l'autorizzazione è stata negata a 613 richiedenti, pari al 10,7 per cento di tutti i richiedenti. Le decisioni di rifiuto concernono una superficie di circa 211 ettari di un valore approssimativo di 129 milioni di franchi, pari al 15,8 per cento della superficie totale dei fondi oggetto di domande d'autorizzazione e al 19 per cento del loro valore.

Valutando tali cifre non va dimenticato che talune autorizzazioni non sono state usate e che la statistica non comprende i trasferimenti di proprietà fra alienanti domiciliati all'estero e acquirenti domiciliati nella Svizzera. Le predette cifre indicano, dunque, non già l'aumento netto delle superficie acquistate da persone domiciliate all'estero ma una cifra piuttosto superiore. Giova, poi, rilevare che, circa il 10 per cento delle superficie oggetto di un'autorizzazione sono state acquistate da Svizzeri all'estero e che le autorizzazioni concesse in virtù di una prescrizione imperativa del decreto federale rappresentano circa un terzo in valore e in superficie. Non va, infine, scordato che la statistica ignora i casi, nei quali gli interessati hanno rinunciato a presentare una domanda, grazie all'effetto profilattico attribuito dagli specialisti all'ordinamento dell'autorizzazione.

Dopo queste considerazioni di natura piuttosto generale, conviene entrare in alcuni particolari.

Fra i richiedenti, si accerta una chiara tendenza all'acquisto di fondi nelle regioni meridionali del nostro paese. Con 1558 autorizzazioni, pari al 34,2 per cento, il Cantone Ticino occupa decisamente il primo posto. Segue il Cantone di Vaud con 702 autorizzazioni, pari al 15,4 per cento, mentre il Cantone dei Grigioni con 541 autorizzazioni, pari all'11,8 per cento, è al terzo posto. Dal profilo della superficie, prevalgono i Cantoni di Vaud con 257 ettari (22,9%), del Ticino con 200 ettari (17,8%) e del Vallese con 133 ettari (11,9%). Anche dal profilo del valore, precede il Cantone di Vaud con 120 milioni di franchi (21,9%), seguito dai Cantoni del Ticino con 112 milioni di franchi (20,4%) e di Ginevra con 98 milioni di franchi (17,8%).

Se consideriamo le autorizzazioni concesse secondo lo Stato di origine estero del richiedente o, per le persone giuridiche, secondo il paese di sede, si costata che la Repubblica federale di Germania ha dato il maggiore contingente di richiedenti: a essi furono accordate 1941 autorizzazioni, cioè il 42,5 per cento di tutte le autorizzazioni. Al secondo rango è l'Italia con 457 autorizzazioni (10,1%) e al terzo rango la Francia con 398 autorizzazioni (8,7%). Anche dal profilo della superficie, il primo posto è occupato dalla Repubblica federale di Germania con 253 ettari (22,6%), seguita dalla Francia con 240 ettari (21,4%) e dall'Italia con 44 ettari (3,9%). La stessa Repubblica federale di Germania è nuovamente in testa nella graduatoria secondo il valore con 135 milioni di franchi (24,4%); seguono l'Italia con 60 milioni di franchi (10,8%) e la Francia con 39 milioni (7%).

È interessante osservare che circa il 40 per cento della superficie totale oggetto di un'autorizzazione risulta di terreno da costruzione. Un po' meno, cioè il 39 per cento, è costituito da aziende agricole, particelle agricole e foreste, mentre la superficie restante comprende case di abitazione e aziende industriali, commerciali o artigianali. Se si considera il valore dei fondi, per i quali fu concessa l'autorizzazione, l'immagine è un po' diversa. Con circa 330 milioni di franchi (68%), prevalgono le case di abitazione e le aziende industriali, commerciali o artigianali, mentre il terreno da costruzione, con

circa 130 milioni di franchi (27%), e le aziende agricole, con 27 milioni di franchi (6%), seguono a grande distanza.

Durante il periodo dal 1° aprile 1961 alla fine di giugno 1964, al quale si riferisce la statistica, 4 506 persone fisiche hanno ottenuto l'autorizzazione di acquistare circa 827 ettari per circa 360 milioni di franchi. Per quanto concerne le 622 persone giuridiche, le autorizzazioni concernettero circa 294 ettari pari a un valore di 191 milioni di franchi.

Queste cifre e costatazioni potrebbero far credere, nella loro aridità, che la «messa all'incanto del suolo della patria», di cui talora si parlò, avrebbe preso un'ampiezza così minacciosa che l'ordinamento dell'autorizzazione istituito dal decreto federale vigente sarebbe impotente a rimediarvi. Ma tale non è il caso. Richiamiamo, dapprima, che i provvedimenti presi il 23 marzo 1961 contro l'accaparramento del suolo da parte dello straniero non tendevano a rendere impossibile o addirittura a vietare la vendita di fondi a persone domiciliate all'estero. Si trattava piuttosto di limitare queste vendite a una misura sopportabile. Siffatto scopo, il decreto federale del 23 marzo 1961 l'ha ampiamente raggiunto come risulta con chiarezza dai pareri espressi dai Cantoni nella procedura di preavviso. Così, per citare solo un esempio, nel Cantone di Lucerna, gli acquisti di terreno in esame che, nel 1959, ammontavano a 24 milioni di franchi (comuni sulle rive del lago e alla periferia) sono scesi nel 1962/63 a 1,8 milioni di franchi (in tutto il Cantone). I pareri dei Cantoni non lasciano neppure il minimo dubbio sulla sensibile diminuzione, in più regioni del paese, della domanda proveniente dall'estero. Un'indagine condotta dal Dipartimento di giustizia e di polizia comprova questa evoluzione in modo particolarmente efficace: mentre, prima dell'entrata in vigore del decreto federale, un grande quotidiano tedesco pubblicava settimanalmente in media 65 annunci di offerta di fondi nella Svizzera, la media è scesa quest'anno a 18 annunci settimanali. Come lo dimostra la statistica, diminuito è, del resto, anche il numero delle autorizzazioni concesse. Se, nel 1962, furono ancora accettate 1680 domande, nel 1963 le autorizzazioni accordate furono soltanto 1283 (diminuzione del 24%). Per contro, il numero delle domande respinte è aumentato, salendo da 172 nel 1962 a 195 nel 1963 (aumento di circa il 13%). Gli acquisti sono, così, diminuiti nel 1963, rispetto al 1962, di circa il 43 per cento quanto alla superficie e di circa il 18 per cento quanto al valore.

Siamo, perciò, dell'opinione che l'ordinamento dell'autorizzazione, come mezzo idoneo per combattere l'accaparramento del suolo da parte degli stranieri, dovrebbe essere prorogato dopo la scadenza della validità del decreto federale del 23 marzo 1961. Tale opinione l'avevamo già espressa nella risposta del 4 marzo 1964 all'interpellanza del consigliere nazionale Akeret. Le risposte ricevute dai Cantoni nella procedura di preavviso ce la rafforzano: tutte, infatti, sono in favore della proroga dell'ordinamento; si teme che, senza di esso, l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero minacci di assumere di nuovo una estensione indesiderata e inquietante da ogni pro-

filo. Rileviamo, in particolare, che l'abrogazione dell'ordinamento dell'autorizzazione avrebbe per effetto di compromettere anche i risultati conseguiti sinora.

B. Proposte di revisione

Anche se l'efficacia del decreto federale del 23 marzo 1961 non può essere seriamente contestata, si sono, tuttavia, rimproverate all'ordinamento vigente talune imperfezioni, che, prorogandolo, dovrebbero essere eliminate. Il Dipartimento di giustizia e polizia, mediante circolare del 4 marzo 1964, informò le autorità cantonali di sorveglianza delle singole proposte di revisione e le invitò a pronunciarsi. 22 Cantoni hanno espresso la loro opinione; taluni in rapporti molto particolareggiati. Tenendo conto di questi pareri, un gruppo di lavoro, composto di specialisti e sotto la direzione della Divisione di giustizia, preparò un avamprogetto di revisione, che fu, poi, esaminato e rifinito dal Dipartimento di giustizia e polizia.

1. Primo scopo della revisione consiste nell'assoggettare meglio all'ordinamento le persone giuridiche, soprattutto le società immobiliari, aumentate considerevolmente dopo l'entrata in vigore del decreto federale del 23 marzo 1961. Non crediamo, però, che, a tale scopo, siano avantutto necessari provvedimenti legislativi. Una interpretazione stretta e adeguata delle vigenti prescrizioni permetterebbe, senza dubbio, di colmare le principali lacune. Spetta alla giurisprudenza di esaurire pienamente le differenti possibilità, fra le quali indichiamo le seguenti.

Così, l'articolo 12, capoverso 2, del decreto federale, in correlazione con l'articolo 4, capoverso 4, dell'ordinanza di esecuzione, prevede che l'ufficiale del registro fondiario rinvii il richiedente davanti all'autorità di prima istanza se dubita che la società sia svizzera. Ammettere l'esistenza di un dubbio per ogni società immobiliare sarebbe eccessivo e cagionerebbe un inutile onere alle autorità competenti. Per contro, nulla vieta all'ufficiale del registro fondiario di presumere l'esistenza di un dubbio, ogniquale volta egli non conosca direttamente le condizioni della partecipazione finanziaria a una società immobiliare.

Obbligare le autorità competenti per l'autorizzazione ad accertarsi in ogni caso, consultando gli atti fiscali, a chi appartengono le azioni di una società immobiliare sarebbe inopportuno, perchè tali atti non sempre informano a questo proposito. È, però, auspicabile che essi, come anche il registro di commercio siano consultati più spesso.

Esagerato sarebbe parimente obbligare le autorità fiscali a informare, in base all'assistenza giuridica, di tutti i trasferimenti di azioni le autorità competenti per l'autorizzazione. Basta limitare un siffatto obbligo ai casi in cui l'intero pacchetto di azioni cambia di mano. Completeremo, in tale senso, la ordinanza di esecuzione.

2. Anche per i fondi d'investimento immobiliari occorre chiedersi se non sia opportuno un nuovo disciplinamento. Conformemente alla dottrina dominante, secondo cui i fondi di investimento non sono persone giuridiche e i titolari dei certificati non sono comproprietari del patrimonio del fondo, l'articolo 3, capoverso 2, del decreto federale non considera l'acquisto di certificati come acquisto di fondi. La giurisprudenza ne trae la conseguenza che il capitale straniero può essere investito a piacimento nei fondi d'investimento immobiliari e usato per l'acquisto di fondi, in quanto la direzione del fondo sia in mani svizzere. Per la scappatoia di tali fondi, siffatto statuto giuridico consente a persone con sede o domicilio all'estero di investire capitali negli immobili in Svizzera, il che disturba.

Il disegno di legge sui fondi di investimento, che speriamo di poterVi sottoporre prossimamente, prevede, secondo la dottrina dominante, che l'investitore non acquista, mediante la liberazione dei certificati di quota, una condizione analoga a quella del proprietario fondiario, nè di diritto, nè di fatto. A lui manca qualsiasi dominio reale sugli immobili appartenenti al fondo di investimento. Si misconoscerebbero queste differenze di fatto, ammettendo che dal divieto per le persone all'estero di acquistare direttamente fondi con il solo scopo d'investire capitali, debba necessariamente conseguire il divieto di acquistare certificati di quota di un fondo d'investimento costituito da immobili svizzeri.

D'altronde, le critiche concernono, non tanto i fondi d'investimento aperti al pubblico, quanto i piccoli fondi anonimi al servizio soltanto di una o di poche persone, esercitanti spesso nell'amministrazione un influsso preponderante. Ci si può, però, chiedere, se, in siffatti casi, si tratti effettivamente di fondi d'investimento o non piuttosto di un abuso di designazione. Poichè sembra inconcepibile che la vera situazione di poche persone, partecipanti in comune a taluni fondi immobiliari, sia uguale a quella di molte migliaia di partecipanti a un fondo di investimento propriamente detto. In realtà, in quest'ultimo caso, l'amministrazione del fondo assume i diritti e gli obblighi di un semplice fiduciario.

Se i titolari di certificati di quota domiciliati all'estero sono contemporaneamente gli azionisti dell'amministrazione del fondo o se, in altro modo, esercitano su di essa un influsso finanziariamente preponderante, l'acquisto di fondi soggiace, già secondo il diritto vigente, all'autorizzazione (art. 2, cpv. 2 OE). Se si tratta di un negozio elusivo, gli articoli 11, capoverso 2, (art. 12, cpv. 2, del disegno), 13 e 14 del decreto federale permettono di intervenire. Non riteniamo, perciò, che, per i fondi di investimento immobiliari si impongano nuovi provvedimenti legislativi per quanto concerne l'ordinamento dell'autorizzazione.

Per contro, nulla si oppone all'abrogazione dell'articolo 2, capoverso 2, del decreto federale, che, considerata la dottrina dominante e la concezione a base del disegno di legge sui fondi d'investimento riconosciuta anche dalle persone direttamente interessate, appare giuridicamente superflua. Inoltre,

abrogandolo, si elimina, almeno formalmente, una tentazione di eludere l'ordinamento dell'autorizzazione.

3. Sebbene l'ordinamento dell'autorizzazione non sia stato emanato per scopi di politica congiunturale, si è suggerito di servirsene anche per lottare contro il rinearo e di proibire completamente, a tal fine, l'investimento di capitali stranieri in immobili situati nella Svizzera.

Orbene, un siffatto divieto avrebbe effetto soltanto dal 1° gennaio 1966 e la base costituzionale, sulla quale si fonda l'ordinamento dell'autorizzazione, non sarebbe sufficiente. Inoltre un divieto di ipotecare incontrerebbe considerevoli difficoltà pratiche. D'altronde, poichè, secondo la prassi delle autorità competenti per l'autorizzazione, l'interesse dell'acquirente a servirsi degli immobili soltanto per un investimento di capitale non è considerato, di regola, come un interesse legittimo nel senso dell'articolo 6, capoverso 1, lettera a, del decreto federale, già il vigente ordinamento dovrebbe consentire di tenere adeguatamente conto della lotta contro il rinearo.

4. Un'altra proposta tende a limitare quantitativamente per ciascun Cantone la superficie alienabile a persone all'estero. Tuttavia, tale proposta incontrò, nella procedura di preavviso, una opposizione unanime come quella registrata per il divieto di ipotecare. D'altronde, una siffatta limitazione va anche oltre lo scopo perseguito e sarebbe inattuabile per riguardo agli Svizzeri all'estero, i quali troverebbero inammissibile che l'acquisto di un fondo sia loro rifiutato perche la quota disponibile nel Cantone considerato è già stata usata.

5. È, poi, stato suggerito di potenziare il diritto di ricorso delle autorità federali, che, nell'interesse di una giurisprudenza uniforme, dovrebbero poter impugnare le decisioni delle autorità cantonali di prima istanza.

Partigiani e avversari di questo suggerimento risultarono, nella procedura di preavviso, in numero assai uguale. Per un diritto di ricorso più esteso stanno principalmente considerazioni giuridiche. Del tutto estraneo alla legislazione federale, tale diritto non è: citiamo, ad esempio, l'articolo 107 del decreto del Consiglio federale del 9 dicembre 1940 concernente la riscossione di una imposta per la difesa nazionale (CS 6, 358; A XII C) e l'articolo 13, capoverso 2, lettera d, dell'ordinanza d'esecuzione del 14 dicembre 1959 della legge federale su la tassa d'esenzione dal servizio militare (RU 1959, 2143; A XI c 8). Viste le nostre concezioni giuridiche, siffatta possibilità di ricorso sarebbe pure preferibile alla facoltà di impartire istruzioni, che avevamo considerata al momento dell'istituzione dell'ordinamento. Ma una estensione del diritto di ricorso delle autorità federali sarebbe sentita come una mancanza di fiducia verso le autorità cantonali responsabili, cui non può essere tolta la possibilità di tenere debitamente conto delle condizioni locali e regionali. Questa estensione si imporrebbe soltanto se, in taluni Cantoni, l'applicazione del decreto federale fosse manchevole o abusiva.

Orbene, non abbiamo alcun motivo di ammettere che ciò sia il caso o di ritenere che l'ampia giurisprudenza della commissione federale di ricorso sia scientemente ignorata in uno o in un altro Cantone. Per quanto auspicabile possa essere, dal profilo giuridico, un'estensione del diritto di ricorso delle autorità federali, ci asteniamo dal presentare una proposta in tal senso, soprattutto per motivi inerenti alla struttura del nostro Stato, ma anche in considerazione della giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui l'applicazione non uniforme del diritto federale da Cantone a Cantone non è contraria all'uguaglianza di fronte alla legge (STF 89 I 429).

6. Nulla impedisce a un richiedente, la cui domanda sia stata definitivamente respinta in un Cantone, di riprendere in un altro Cantone i suoi tentativi per acquistare un fondo, poichè, in questo settore, manca fra i Cantoni qualsiasi coordinamento. L'Ufficio federale di statistica è pronto a tenere, in futuro, un elenco centrale di tutti i richiedenti che siano stati parte in un procedimento di autorizzazione, tanto se la loro domanda è stata respinta quanto se è stata accolta, e di fornire informazioni alle autorità cantonali che le richiedessero. A questo scopo, non è necessaria alcuna modificazione del decreto federale.

7. Anche gli Svizzeri all'estero, che per motivi imperativi del diritto delle genti sono parimente assoggettati all'obbligo dell'autorizzazione, hanno manifestato taluni desideri. Così, segnatamente la Commissione degli Svizzeri all'estero della Nuova società elvetica ha presentato ai Consigli legislativi una petizione, che fu trattata dal Consiglio nazionale nella sessione autunnale del 1964 e poi trasmessa al Consiglio federale con la raccomandazione di esaminare benevolmente, nei lavori preparatori per l'attuale revisione del decreto federale del 23 marzo 1961, i desideri legittimi espressi e di tenerne conto nella misura del possibile. Sulla petizione, il Consiglio degli Stati non si è ancora pronunciato. A un rappresentante della predetta commissione è stata data l'occasione di difendere anche oralmente l'opinione degli Svizzeri all'estero, in una seduta del gruppo di lavoro per l'elaborazione dell'allegato disegno.

La petizione auspica la proroga dell'ordinamento dell'autorizzazione dopo la scadenza del vigente decreto federale, ma domanda che, in futuro, gli interessi degli Svizzeri all'estero siano meglio considerati. Essa costata che già il solo fatto d'essere assoggettati all'obbligo dell'autorizzazione, contrariamente ai loro concittadini rimasti in patria, urta gli Svizzeri all'estero, tanto più che ogni domanda cagiona inconvenienti e sovente spese non trascurabili. Inoltre, in taluni Cantoni, il decreto federale sarebbe applicato senza sufficiente riguardo alla condizione particolare degli Svizzeri all'estero. Infine, citando la legislazione di altri Stati, vi si afferma che, dal profilo del diritto delle genti, non vi sarebbero serie apprensioni nel favorire gli Svizzeri all'estero rispetto agli stranieri. Lo scopo prefisso potrebbe, secondo la petizione, essere conseguito soprattutto estendendo la cerchia delle persone esonerate dall'obbligo dell'autorizzazione; l'articolo 5, lettera a, del decreto federale

vigente assumerebbe, quindi, il seguente testo: « (Non è assoggettato all'approvazione l'acquisto di fondi:) a. - da parte di persone fisiche che sono nate in Svizzera o il cui padre o il cui nonno è nato in Svizzera e che vi hanno abitato per almeno dieci anni ».

Tanto nel nostro messaggio del 15 novembre 1960 (FF 1960, 1617), quanto durante le deliberazioni nelle Camere federali, abbiamo dimostrato perchè il sistema dell'autorizzazione debba essere fondato non sulla nazionalità ma sul domicilio dell'acquirente e perchè, di conseguenza, gli Svizzeri all'estero debbano esservi sottoposti. L'Assemblea federale ha aderito alle nostre considerazioni giuridiche; parimente la commissione federale di ricorso per l'acquisto di fondi (decisione del 4 marzo 1964 nel caso Spalletti).

L'articolo 5, lettera a, dell'attuale decreto federale tiene già conto ampiamente delle rivendicazioni ben comprensibili dei nostri compatriotti all'estero. Infatti, esso esclude dall'obbligo dell'autorizzazione gli acquirenti che sono nati in Svizzera e che vi hanno abitato per almeno quindici anni. È questa una certa eccezione al principio del domicilio; tuttavia, essa è conciliabile con il diritto delle genti, perchè le condizioni previste possono essere adempiute non soltanto dagli Svizzeri all'estero ma anche dagli stranieri. Essa non sottopone, quindi, gli stranieri a una discriminazione, che sarebbe contraria ai vigenti accordi internazionali. Per contro, la modificazione domandata porterebbe, se non formalmente almeno di fatto, a trattare gli stranieri in modo diverso, perchè solo gli Svizzeri all'estero potrebbero praticamente adempiere le condizioni previste. In tal modo, sarebbe violato l'obbligo, derivante dagli accordi internazionali conchiusi dalla Svizzera, di far beneficiare gli stranieri dello stesso trattamento riconosciuto ai propri cittadini (cfr. circa il principio dell'uguaglianza di trattamento: Jaeniche, in Strupp-Schloehauer, Wörterbuch des Völkerrechts, vol. 1, pag. 692; decisione della Corte permanente internazionale di giustizia PCIJ, serie A/B, n. 44, pag. 28).

Di conseguenza, motivi imperativi di diritto non consentono di modificare il decreto federale nel senso auspicato dalla petizione. Come, d'altronde, risulta dall'attuale prassi nell'applicazione del decreto federale, gli Svizzeri all'estero possono, in generale, comprovare senza difficoltà un legittimo interesse per ottenere l'autorizzazione. Infatti, sino al 30 giugno 1964, soltanto 10 Svizzeri all'estero su 470 non sono riusciti a fornire tale prova. Inoltre, è molto importante per gli Svizzeri all'estero stessi, nell'interesse della loro condizione nel paese ospite, che i trattati di domicilio esistenti siano scrupolosamente osservati dalla Svizzera e, di conseguenza, rispettati anche dagli altri Stati contraenti.

8. Nella seduta del 20 aprile 1964, la commissione di periti incaricata di esaminare l'estensione della giurisdizione amministrativa ha espresso l'opinione che, qualora l'ordinamento dell'autorizzazione fosse prorogato, la commissione federale di ricorso (art. 8 DF) fosse soppressa e le sue attribuzioni trasferite al Tribunale federale.

In seguito, le Camere federali hanno accettato una mozione che incarica il Consiglio federale di presentare alle Camere, entro un anno, un progetto per lo sviluppo della giurisdizione amministrativa sul piano federale. Il Consiglio nazionale è, inoltre, adito di un postulato inteso all'istituzione di un tribunale amministrativo federale. Con il Tribunale federale siamo dell'opinione che, in tali circostanze, non sia opportuno modificare in qualsiasi modo le attuali vie di ricorso, dato il rischio di pregiudicare il nuovo disciplinamento generale della giurisdizione amministrativa.

9. Altre proposte di revisione concernono essenzialmente il campo d'applicazione dell'ordinamento per quanto concerne le persone, la nozione di domicilio, la statistica, il diritto di promuovere azione e le disposizioni penali. Le esamineremo nel capitolo C qui appresso.

C. Commento al disegno

Ad art. 2

Secondo la legge federale del 19 dicembre 1963 su la comproprietà e la proprietà per piani (FF 1963, 1893), anche le quote di comproprietà di un fondo sono fondi nel senso degli articoli 655 e 943 del Codice civile svizzero. Di conseguenza, con l'entrata in vigore della detta legge, il capoverso 1, lettera a del decreto federale vigente, diventa superfluo, onde proponiamo di cancellarlo.

Lo stralcio del capoverso 2 l'abbiamo già motivato nel capitolo B, lettera 2.

Ad art. 3

Secondo gli articoli 1 e 3, soggiacciono all'autorizzazione le persone con domicilio o sede all'estero. Fondandosi sulla genesi e sul testo della seconda frase dell'articolo 4, la commissione federale di ricorso ha precisato, nella decisione del Valle del 20 novembre 1963, che importa non tanto se una persona abbia domicilio o sede all'estero quanto se essa non abbia domicilio in Svizzera. In altre parole, l'applicazione dell'ordinamento non dipende dall'esistenza di un domicilio o di una sede all'estero, ma dalla mancanza di domicilio o di sede, in Svizzera.

È, quindi, opportuno tener conto della giurisprudenza della commissione federale di ricorso anche nel decreto federale, sostituendo, mediante una espressione adeguata, le parole «con domicilio all'estero» e «con sede all'estero» dell'articolo 3. Il testo proposto consente di mantenere, conformemente alla ratio legis, l'espressione «persone all'estero», nel titolo, e «con domicilio o sede all'estero», negli altri articoli.

Ad art. 4

Nella citata decisione del Valle, la commissione federale di ricorso ha, inoltre, giustamente constatato che, per le persone fisiche, non ci si può semplicemente fondare sulla nozione del domicilio di diritto civile e che l'articolo

24, capoverso 2, del Codice civile non può servire alla determinazione del domicilio nel senso del decreto federale, nonostante il testo dell'articolo 4. Vi proponiamo, perciò, di redigere la prima frase dell'articolo 4 in modo che non vi sia più citato l'articolo 24, capoverso 2, del Codice civile.

Sebbene l'articolo 3 dell'ordinanza di esecuzione del 30 maggio 1961 del decreto federale (RU 1961, 447, A IV D) precisi il significato della seconda frase dell'articolo 4, sarebbe auspicabile di meglio definire nel decreto stesso il rapporto fra il domicilio e il permesso della polizia degli stranieri. Poichè la base legale dell'articolo 3 dell'ordinanza di esecuzione è piuttosto fragile, proponiamo di esigere espressamente, oltre all'intenzione di stabilirsi durvolmente nel senso dell'articolo 23 del Codice civile svizzero, che restrizioni della polizia degli stranieri non si oppongono all'attuazione di questa intenzione.

Il modo migliore per corrispondere a questo desiderio è di inserire l'articolo 3 dell'ordinanza di esecuzione nell'articolo 4 del decreto federale in luogo e vece della seconda frase.

Ad art. 5

Nella procedura di preavviso, è stato rilevato giustamente che non esistono motivi imperativi affinché l'articolo 6, capoverso 3, lettera *a* (acquisto di un fondo da parte di un consanguineo in linea retta dell'alienante) non sia parimente incorporato nell'articolo 5 che elenca le eccezioni all'applicazione dell'ordinamento. Vi proponiamo, perciò, di ampliare, in tal senso, l'articolo 5 mediante una nuova lettera *b*^{bls} e, contemporaneamente, di considerare un'altra proposta intesa ad estendere la nuova disposizione al coninge dell'alienante.

Ad art. 6, cpv. 3, lett. a

Questa disposizione deve essere cancellata, perchè ormai è inserita nell'articolo 5. È chiaro che l'articolo 6, capoverso 1, lettera *b*, ha la priorità sull'articolo 6, capoverso 3, lettera *b*, cioè che l'autorizzazione di acquistare fondi a scopi industriali o commerciali deve essere rifiutata se questi fondi si trovano nelle vicinanze di un'opera militare importante e il loro acquisto potrebbe compromettere la sicurezza militare. Non è necessario di precisarlo nel decreto federale.

Ad art. 10

Specialisti hanno rilevato che i risultati mensili pubblicati dall'Ufficio federale di statistica non sarebbero di molto valore, perchè poco particolareggiati: la statistica dovrebbe essere completata e pubblicata per semestre o annualmente. Essa dovrebbe parimente comprendere, in particolare, i trasferimenti di fondi da persone domiciliate all'estero a persone domiciliate in Svizzera, come anche i trasferimenti di fondi in Svizzera fra persone domiciliate all'estero.

Già all'inizio di questo messaggio, abbiamo constatato come i rilevamenti statistici effettuati in virtù del vigente decreto federale diano soltanto una immagine incompleta dell'infiltrazione straniera nel settore fondiario. Sinora, manca la base legale per obbligare i Cantoni a fornire, ad esempio, le indicazioni che permetterebbero al nostro ufficio di statistica di stabilire in ogni tempo l'aumento netto delle superficie trasferite a persone all'estero. Siffatta lacuna può essere colmata mediante una disposizione che imponga di comunicare all'Ufficio federale di statistica non soltanto le decisioni di qualsiasi istanza cresciute in giudicato ma anche tutti i trasferimenti di proprietà in quanto vi partecipino persone all'estero. Vi proponiamo, perciò, di ampliare, in tal senso, l'articolo 10. Una statistica generale comprendente tutti i trasferimenti di proprietà immobiliare non potrebbe evidentemente essere introdotta nei limiti del decreto federale in discussione.

Per conformarsi al desiderio legittimo degli interessati di disporre di indicazioni più esplicite, vigileremo a che, in futuro, siano pubblicate soltanto statistiche semestrali. A questo scopo, non è necessaria alcuna modificazione del decreto federale.

Ad art. 11 e 12

Come è noto, il disegno del Consiglio federale prevedeva l'approvazione dei contratti traslativi. L'Assemblea federale non aderì a siffatta concezione ma si pronunciò per il sistema di subordinare l'acquisto a una autorizzazione.

Orbene gli articoli 11 e 12 avrebbero cagionato, nella prassi, malintesi e difficoltà, perchè terrebbero conto insufficientemente della nuova concezione. Di conseguenza, fu raccomandato di meglio adeguare queste disposizioni all'effettiva situazione giuridica.

Secondo la giurisprudenza della commissione federale di ricorso, gli atti traslativi della proprietà fondiaria senza autorizzazione non sono nulli ma imperfetti, condizionalmente inoperanti. Il rapporto giuridico da essi fondato rimane sospeso e diventa caduco, se l'autorizzazione è rifiutata (decisione del 14 novembre 1962 nel caso Menevis). Decisivo è che la proprietà fondiaria non possa affatto essere acquisita durante questo periodo transitorio. Una modificazione dell'articolo 11, capoverso 1, permette di considerare questa situazione giuridica.

L'ufficiale del registro fondiario, poichè, in un caso simile, non può iscrivere l'acquisto, deve rifiutare una eventuale notificazione. Se egli ha, tuttavia, dubbi circa l'applicazione dell'ordinamento, rinvia il richiedente davanti all'autorità competente, come è previsto nell'articolo 12, capoverso 2, del decreto federale. Per motivi di sistematica, questa disposizione sarà inserita nell'articolo 11, come capoverso 2, con il titolo marginale di: « Operazioni nel registro fondiario ».

Il rifiuto dell'autorizzazione cresciuto in giudicato o il rifiuto della notificazione cresciuto in giudicato pone fine a questo stato precario, nel quale

si trovava sino ad allora l'atto giuridico traslativo della proprietà. Conseguenza giuridica ne è la nullità dell'atto traslativo. Vi proponiamo di definire questa conseguenza nell'articolo 12, capoverso 1, e di inserirvi, poi, gli attuali capoversi 2 e 3 dell'articolo 11.

Ci si potrebbe chiedere quale sia il destino degli atti giuridici che rimangono in sospeso perchè l'acquirente non si rivolge nè all'ufficiale del registro fondiario nè all'autorità competente. Tali atti devono essere valutati secondo i principi generali del diritto. Spetta così, avantutto, all'alienante di provvedere affinchè cessi questo stato precario, minacciando ad esempio l'acquirente di recedere dal contratto qualora i passi necessari non fossero compiuti entro un termine determinato.

Ad art. 13

Il termine di due anni previsto per promuovere l'azione è ritenuto troppo breve. Poichè l'acquisto di quote del patrimonio di società immobiliari nel senso dell'articolo 2, capoverso 1, lettera b, non è sottoposto a forma alcuna e, di conseguenza, neppure alla forma dell'atto pubblico, è facile celare il trasferimento della proprietà durante due anni. Perciò, è stato suggerito di portare ad almeno 10 anni il termine previsto nel capoverso 1, ciò che può essere accettato senza esitazione alcuna. È chiaro, che, scaduta la validità dell'ordinamento, anche il diritto di promuovere l'azione cessa indipendentemente dal fatto che il termine prorogato sia già estinto o no.

L'apertura di un'azione è soprattutto giustificata nel caso dell'acquisto di fondi da parte di persone giuridiche dipendenti da stranieri e nel caso dell'acquisto di quote del patrimonio di società immobiliari svizzere da parte di persone all'estero. Siccome l'alienante e l'ufficiale del registro fondiario non possono senz'altro sapere che si tratti di un acquisto assoggettato all'obbligo dell'autorizzazione, la necessità di ottenere un'autorizzazione può spesso palesarsi soltanto dopo un tempo assai lungo. Ci si chiede, però, come l'azione in restituzione dello stato di diritto primitivo potrebbe conseguire un effetto, quando, nel frattempo, il fondo è, ad esempio, stato costruito o unito ad un altro o frazionato e quando l'alienante ha già investito il prezzo di vendita o l'ha usato per pagare debiti. Poichè l'ordinamento vigente non tiene conto di tali casi, è stato suggerito di prevedere, come nella nuova legge sulla comproprietà (art. 649 b, cpv. 3, CC), la vendita agli incanti pubblici, allorché il ristabilimento dello stato anteriore appaia impossibile o inopportuno. L'acquirente illegittimo riceverebbe, sul prodotto della vendita, soltanto il rimborso delle sue spese, mentre un eventuale beneficio andrebbe allo Stato.

Questa proposta è tanto più importante in quanto il termine per promuovere l'azione è stato prorogato a 10 anni, perchè è proprio dopo parecchi anni dall'acquisto contestato che il ripristino dello stato anteriore può essere impossibile o inopportuno. La prevista vendita agli incanti pubblici e l'attribuzione al Cantone di un eventuale beneficio sarebbero una soluzione

accettabile. Beninteso, questi benefici sarebbero attribuiti a determinati scopi d'interesse pubblico, come la costruzione di abitazioni sociali, sebbene non sia necessario precisarlo nel decreto. L'innovazione può essere inserita nell'articolo 13 come capoverso 1 *bis*.

Infine è sentita come lacuna l'assenza di una disposizione di diritto federale sul giudice competente per l'esame dell'azione. Il più indicato è il giudice del luogo, ove il fondo è sito. Nulla si oppone, pertanto, a che sia completato in tal senso il capoverso 1, il quale, inoltre, deve essere adeguato al testo degli articoli 11 e 12 modificati.

Ad art. 14

Sembra che la disposizione penale prevista nel capoverso 1 non sia stata ancora applicata, poichè tale fattispecie non è affatto repressibile. D'altronde, si afferma di non comprendere il motivo di questa imputazione, dato che solo l'acquirente corre il rischio di fare le prestazioni indicate nel capoverso 1.

Con tale prescrizione, si voleva impedire che le parti esercitassero una pressione sull'autorità competente per l'autorizzazione pretendendo che il prezzo di acquisto è già pagato (del tutto o in parte) e non può più essere richiesto all'alienante. In altre parole, essa ha lo scopo di agevolare all'autorità il rifiuto, in tali casi, della domanda. Pertanto, appare giustificata. Tuttavia, poichè non è mai stata applicata ci si può chiedere se convenga mantenerla. Noi siamo piuttosto favorevoli a stralciarla, perchè non è opportuno punire atti per così dire normali della vita quotidiana, senza che ciò corrisponda al sentimento del diritto nella collettività.

L'abrogazione del capoverso 1 comporta la modificazione dell'intero articolo.

Ad art. 19

Considerata la proroga del termine per promuovere l'azione, giova stabilire parimente a 10 anni la durata di validità del riveduto decreto federale. Se vi fossero motivi per abrogare il decreto prima della sua scadenza, Vi sottoporremo tempestivamente un disegno in tal senso.

Contrariamente al decreto federale in vigore, che era stato dichiarato urgente, il nuovo decreto sarà sottoposto al referendum facoltativo, conformemente all'articolo 89, capoverso 2, della Costituzione federale.

Nel nostro messaggio del 15 novembre 1960 (FF. 1960, 1617) abbiamo scritto che l'ordinamento dell'autorizzazione, considerato il suo scopo, costituisce sì una limitazione di diritto pubblico della libertà contrattuale e del godimento dei diritti civili ma che esso è così strettamente collegato a un settore tipico del diritto privato, cioè il commercio di fondi, da potergli riconoscere formalmente la natura di diritto civile nel senso dell'articolo 64, capoverso 2, della Costituzione federale. Inoltre, rilevammo che l'obbligo dell'autorizzazione non tocca nè la libertà di commercio nè la libertà di industria e neppure viola la garanzia della proprietà nè l'uguaglianza

di fronte alla legge. L'Assemblea federale aderì alla nostra opinione, che, tuttavia, suscitò critiche in seno alle Camere federali e nell'opinione pubblica, e fondò l'ordinamento, come istituto di diritto civile, sull'articolo 64, capoverso 2, della Costituzione federale.

Da allora, nessun nuovo argomento è stato proposto che giustifichi di rivedere le considerazioni espresse in quel messaggio e convalidate dall'Assemblea federale. Non vi è, dunque, ragione per rivenire sulla costituzionalità del decreto federale.

Ci pregiamo di raccomandarVi l'approvazione dell'allegato disegno di decreto federale e Vi presentiamo, onorevoli signori Presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 27 novembre 1964.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

L. von Moos.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

**MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la proroga
dell'ordinamento †dell'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero
(Del 27 novembre 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9112
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1964
Date	
Data	
Seite	2341-2354
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 967

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.