

98.444

**Iniziativa parlamentare**  
**Acquisto di fondi da parte di persone all'estero**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici**  
**del Consiglio nazionale**

del 15 ottobre 2001

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di decreto federale allegato.

15 ottobre 2001

In nome della Commissione:

Il presidente, J. Alexander Baumann

# Rapporto

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Iniziativa parlamentare

Il 9 dicembre 1998 il consigliere nazionale Simon Epiney ha depositato un'iniziativa parlamentare nella quale chiede, attraverso una modifica della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE o «lex Koller», RS 211.412.41), che le rivendite di fondi tra persone all'estero non siano più computate nel contingente.

Il promotore dell'iniziativa ricorda che la LAFE mira a limitare l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero allo scopo di evitare l'eccessivo predominio straniero sul suolo indigeno. Egli osserva inoltre che, a seguito della modifica della legge del 30 aprile 1997, gli investimenti di capitali nell'industria e nel commercio sono stati liberati quasi completamente da ogni autorizzazione. Per giunta la domanda di fondi è diminuita ovunque, anche nella Svizzera romanda, dove fino a qualche anno fa la vendita a persone all'estero assorbiva ancora più della metà del contingente nazionale. La Svizzera non è più così attrattiva come un tempo, per diverse ragioni. Oggi le rivendite di fondi da parte di persone all'estero superano gli acquisti. Ai sensi della legge in vigore, uno straniero che intende rivendere un fondo a un altro straniero deve richiedere ogni volta una nuova autorizzazione, nonostante che il numero di acquirenti esteri non aumenti.

Il promotore dell'iniziativa ha citato l'esempio del Cantone del Vallese, dove nel dicembre del 1998 le pratiche che aspettavano un'autorizzazione per la rivendita di abitazioni erano 283, di cui 125 (vale a dire circa il 44%) riguardavano rivendite tra stranieri. Poiché le rivendite gravano il contingente, le parti devono attendere oltre un anno prima di ottenere l'autorizzazione e poter effettuare l'acquisto. In effetti l'esperienza insegna che uno straniero che aliena la propria abitazione investe solitamente in una più grande e più lussuosa, sempre nello stesso luogo di vacanza.

La modifica della legge richiesta dall'iniziativa era già prevista nel disegno del Consiglio federale del 23 marzo 1994, il quale è stato respinto nella votazione popolare del 25 giugno 1995, ma, secondo il promotore dell'iniziativa, per altre ragioni.

#### 1.1.1 Esame preliminare della Commissione degli affari giuridici

La Commissione ha ritenuto che la LAFE, il cui scopo è evitare l'eccessivo predominio straniero sul suolo indigeno, non sia più compatibile con l'attuale politica di integrazione europea. Osserva inoltre che negli ultimi anni le vendite di fondi a stranieri sono diminuite e che oggi soltanto il Cantone del Vallese esaurisce interamente il proprio contingente. Secondo la Commissione la costruzione di un'abitazione secondaria o di vacanza a medio termine dovrebbe essere regolata dalla legislazione in materia di protezione dell'ambiente e di pianificazione del territorio, e non più da provvedimenti discriminatori nei confronti degli stranieri.

Il 23 agosto 1999 la Commissione ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 12 voti contro 3 e 5 astenuti, poiché quest'ultima andava nella giusta direzione.

### **1.1.2                    Decisione del Consiglio nazionale**

Il 3 ottobre 1999 il Consiglio nazionale, aderendo alla proposta della maggioranza della Commissione degli affari giuridici, ha deciso di dare seguito all'iniziativa senza voti contrari.

### **1.1.3                    Elaborazione del progetto di legge**

Giusta l'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il Consiglio nazionale ha quindi incaricato la Commissione degli affari giuridici di elaborare un progetto di legge. Ai sensi dell'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 2 LRC, la Commissione ha da parte sua richiesto la collaborazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia per la preparazione del progetto.

La Commissione ha trattato tale progetto nelle sedute dell'8 maggio, del 3 luglio, del 29 agosto 2000 e del 15 ottobre 2001. Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, ha approvato il progetto allegato con 9 voti contro 1 e 2 astensioni.

## **1.2                        Le recenti revisioni della LAFE e della relativa ordinanza**

### **1.2.1                    Il disegno di modifica della LAFE del 23 marzo 1994**

Nel messaggio del 23 marzo 1994<sup>1</sup> il Consiglio federale proponeva di alleviare le disposizioni in materia di acquisto di fondi da parte di stranieri, mantenendo però gli elementi centrali della LAFE, vale a dire l'assoggettamento all'autorizzazione per il solo scopo di collocare capitali e di esercitare il commercio professionale di immobili. Era invece mantenuto il sistema di autorizzazione e di contingentamento per l'acquisto di abitazioni di vacanza; determinate transazioni tra stranieri non sarebbero più state computate nel contingente cantonale. Questa revisione di legge è stata respinta dal popolo il 25 giugno 1995.

L'analisi della votazione realizzata dal «Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung» e dall'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo ha chiaramente dimostrato che il disegno è stato respinto soprattutto a causa della liberalizzazione in materia di abitazioni di vacanza. Il sondaggio ha mostrato che l'87 per cento di chi aveva votato a favore del disegno di revisione considerava giustificata una limitazione dell'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero.

<sup>1</sup> Messaggio del 23 marzo 1994 (FF 1994 II 461).

### **1.2.2 Revisione dell'ordinanza sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (OAFE) del 10 giugno 1996<sup>2</sup>**

Il 10 giugno 1996 il Consiglio federale ha approvato una modifica dell'articolo 9 OAFE<sup>3</sup>. Di conseguenza dal 1° agosto 1996 le unità di contingente non utilizzate nel corso dell'anno sono riportate all'anno seguente. Se non vengono utilizzate entro il 31 ottobre dell'anno successivo, l'Ufficio federale di giustizia le ripartisce tra i Cantoni che entro tale data hanno esaurito il proprio contingente e hanno chiesto l'attribuzione di unità supplementari. Grazie alla cosiddetta soluzione pool dal 1996 i Cantoni Vallese e Ticino hanno potuto ottenere contingenti supplementari (VS: 155 annui; TI: 90 annui)<sup>4</sup>.

### **1.2.3 Revisione della LAFE del 30 aprile 1997**

Nel quadro delle particolari misure di politica congiunturale volte a mantenere la qualità dell'infrastruttura pubblica, a promuovere gli investimenti privati in ambito energetico (programma di investimento) e a facilitare gli investimenti esteri, il 30 aprile 1997 le Camere federali hanno approvato una modifica della LAFE<sup>5</sup>. Allo scopo di fornire all'economia un'ulteriore spinta, il regime dell'autorizzazione per i collocamenti di capitale nell'industria e nel commercio è stato notevolmente liberalizzato. Tale revisione non ha praticamente suscitato opposizioni; il Consiglio federale ha spiegato questo fatto ricordando che le disposizioni relative al regime dell'autorizzazione e al contingentamento delle abitazioni di vacanza non sono state toccate (cfr. parere del Consiglio federale del 24 febbraio 1999 relativo alla mozione Comby del 18 dicembre 1998, che chiedeva l'abrogazione della Lex Friedrich [98.3679]; questa mozione è stata tolta di ruolo nel dicembre 1999).

### **1.2.4 Acquisto di fondi da parte di persone all'estero nel quadro dell'integrazione europea**

Poco tempo dopo la votazione del 25 giugno 1995, diverse iniziative cantonali e interventi parlamentari hanno chiesto una delega più o meno ampia ai Cantoni delle competenze previste dalla LAFE. Il Consiglio federale si è opposto a tale richiesta facendo presente che le decisioni prese democraticamente devono essere rispettate. Queste caratteristiche di politica interna sono già state prese in considerazione dal Consiglio federale in occasione degli accordi bilaterali con l'UE, in cui ha rinunciato a negoziare un alleviamento delle restrizioni all'acquisto di abitazioni di vacanza (cfr. parere del Consiglio federale relativo alla mozione 98.3679).

Nel quadro dell'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e l'UE, l'8 ottobre 1999 le Camere federali hanno approvato una modifica della LAFE, secondo la quale dopo l'entrata in vigore di tali accordi i cittadini degli Stati membri dell'UE

<sup>2</sup> RU 1996 2117

<sup>3</sup> «Die Volkswirtschaft» 6/1998; 12/1998; 12/1999.

<sup>4</sup> Messaggio del 26 marzo 1997 (FF 1997 II 1022).

<sup>5</sup> LF dell'8 ottobre 1999 sulla libera circolazione delle persone; FF 1999 7464.

domiciliati in Svizzera non sottostanno più alla LAFE. In questo modo, a condizione che abbiano il loro domicilio effettivo in Svizzera, hanno gli stessi diritti degli Svizzeri per quanto riguarda l'acquisto di fondi. Inoltre, i cittadini dell'UE che lavorano in Svizzera come frontalieri possono acquistare senza autorizzazione un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro.

### 1.3 **Statistiche relative all'acquisto di abitazioni di vacanza da parte di persone all'estero**

Dal 1961 l'Ufficio federale di giustizia effettua ogni anno una statistica sulla portata delle transazioni da parte di stranieri sul mercato immobiliare svizzero. Da tali statistiche pubblicate nella rivista «Die Volkswirtschaft»<sup>6</sup> emerge in particolare che i Cantoni che registrano più trasferimenti di proprietà sono quelli a vocazione turistica (GR, TI, VD, VS).

Anno	1996	1997	1998
Totale dei trasferimenti di proprietà	GR: 170	GR: 200	GR: 217
	TI: 221	TI: 178	TI: 207
	VD: 89	VD: 167	VD: 142
	VS: 488	VS: 574	VS: 701
Alienazioni tra stranieri	GR: 16	GR: 25	GR: 42
	TI: 34	TI: 11	TI: 43
	VD: 15	VD: 27	VD: 41
	VS: 69	VS: 34	VS: 108
Alienazioni a Svizzeri	GR: 91	GR: 88	GR: 106
	TI: 21	TI: 17	TI: 35
	VD: 2	VD: 16	VD: 8
	VS: 187	VS: 141	VS: 144

Fonte: Ufficio federale di giustizia.

Il netto incremento dei trasferimenti di proprietà nel 1998, soprattutto nel Cantone del Vallese, va ricondotto quasi esclusivamente all'introduzione del modello «time-sharing», che autorizza l'acquisto in comproprietà per un utilizzo limitato nel tempo (generalmente settimanale).

## 2 **La nuova regolamentazione: proposte**

Ai sensi della LAFE la vendita di abitazioni di vacanza a stranieri è permessa soltanto nel quadro di un contingente. L'iniziativa parlamentare mira ad alleviare queste disposizioni. Il fatto di rinunciare a computare nel contingente il trasferimento di proprietà di una casa di vacanza (o di un'unità d'abitazione in un apparthotel) da uno straniero a un altro straniero consente di liberare le unità del contingente corri-

<sup>6</sup> Si vedano in merito i numeri 6/1998; 12/1998; 12/1999.

spondenti per l'insieme del Paese (ad es. 254 nel 1998<sup>7</sup>). Queste unità non sarebbero comunque tutte utilizzate; in effetti oggi soltanto il Cantone del Vallese esaurisce il proprio contingente. Con la regolamentazione proposta nel 1998 quest'ultimo avrebbe potuto usufruire di 108 unità supplementari.

Inoltre l'acquisto di una parte di proprietà di un'abitazione in un apparthotel non dovrebbe più essere computato nel contingente, a condizione che l'acquisto di un'altra parte di proprietà del medesimo fondo sia già stato computato nel contingente.

Il fatto di non computare nel contingente le autorizzazioni relative ai trasferimenti di proprietà tra persone all'estero non provoca un aumento del numero di proprietari di fondi stranieri.

L'iniziativa chiede inoltre che un'alienazione di proprietà determinata da una situazione di emergenza giusta l'articolo 8 capoverso 3 LAFE non sia più computata nel contingente cantonale. Le 35 unità attualmente riservate per questi casi sarebbero allora ripartite tra i 16 Cantoni a vocazione turistica.

Nelle proprie proposte su questi punti la Commissione riprende praticamente il testo dell'iniziativa parlamentare. Segue in ogni caso la sistematica della legge, che nell'articolo 9 illustra la disposizione centrale relativa alle abitazioni di vacanza.

La Commissione ha voluto spingere le proprie considerazioni oltre il contenuto dell'iniziativa parlamentare e, su impulso del Dipartimento federale di giustizia e polizia, ha cercato di stabilire se la disposizione sulla riduzione graduale del numero dei contingenti dovesse essere riveduta o meno, decidendo di mettere questa variante in consultazione.

Giusta l'articolo 11 capoverso 2 LAFE, il numero massimo dei contingenti d'autorizzazioni annui per abitazioni di vacanza e unità di abitazioni in apparthotel previsto per l'insieme del Paese deve essere ridotto gradualmente, vale a dire ogni biennio (cfr. a questo riguardo il cpv. 1). A titolo eccezionale è possibile rinunciare a una riduzione se gli interessi economici del Paese lo esigono imperativamente. Il numero massimo di 2000 unità di contingenti annui per il primo periodo 1985-1986 è stato ridotto a 1800 unità per il 1987-1988, a 1600 unità per il 1989-1990 e a 1420 unità per il 1991-1992. In seguito alla recessione, che ha particolarmente colpito anche l'industria edilizia e il mercato immobiliare, dal 1993 il Consiglio federale ha rinunciato a ulteriori riduzioni.

Fra qualche anno non sarà praticamente più fattibile alcuna riduzione del numero massimo. Quest'ultimo tenderà sempre più verso lo zero e in futuro raggiungerà un livello così basso che una ripartizione ragionevole dei contingenti tra i Cantoni sarà appena possibile e i loro bisogni non potranno più essere soddisfatti, nemmeno in maniera approssimativa. La Commissione propone di abolire l'obbligo di riduzione, al fine di tenere adeguatamente conto della situazione.

Durante l'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare, la Commissione ha esaminato la questione di un'eventuale abolizione della procedura di autorizzazione in caso di rivendita di immobili tra persone residenti all'estero. Il promotore dell'iniziativa aveva menzionato questa possibilità nella motivazione del proprio testo e nella presentazione alla Commissione. Tuttavia la Commissione ritiene che la

7 «Die Volkswirtschaft» 12/1999.

procedura di autorizzazione debba essere mantenuta: da una parte per garantire che gli acquirenti stranieri di appartamenti di vacanza soddisfino le condizioni legali e che siano possibili i necessari controlli, dall'altra perché abolire tale procedura significherebbe introdurre una disparità di trattamento tra il primo acquirente ed i successivi.

Infine la Commissione ritiene importante anche rispettare la decisione popolare del 1995, quando il Popolo ed i Cantoni si erano pronunciati contro una liberalizzazione della LAFE.

## **2.1 Procedura di consultazione**

In virtù dell'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli<sup>8</sup>, la Commissione ha invitato il Consiglio federale ad indire una procedura di consultazione affinché gli ambienti interessati potessero esprimersi sulla prevista modifica della LAFE. Il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di avviare la consultazione presso i Cantoni, il Tribunale federale, i partiti politici e gli ambienti interessati. Le risposte dovevano pervenire entro il 15 giugno 2001. 49 partecipanti (24 Cantoni, 5 partiti politici e 20 organizzazioni) hanno inviato il proprio parere, mentre i Cantoni di Zurigo e Appenzello Interno, il Tribunale federale e la Conferenza svizzera dei direttori dei lavori pubblici, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente hanno espressamente rinunciato a prendere posizione. Il 15 ottobre 2001 la Commissione ha preso atto dei risultati della consultazione, in maggior parte positivi, che possono essere riassunti come segue.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione (23 Cantoni su 24, il PLR, il PLS e le 20 organizzazioni) concorda in linea di massima con la proposta della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Solo l'UDC, il Partito cristiano sociale (PCS) e i Democratici svizzeri (DS) rifiutano questa modifica a causa della decisione popolare negativa sulla LAFE nel 1995.

Gli enti consultati hanno approvato chiaramente la revisione degli articoli 8 e 9 LAFE, anche se in merito taluni hanno presentato svariate nuove proposte. Ad esempio, due Cantoni (BE e LU) e due organizzazioni (l'Associazione svizzera dei banchieri e l'Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier) ritengono si debba rinunciare ad una procedura di autorizzazione per rivendite tra stranieri effettuate al di fuori del contingente. Un'organizzazione propone di semplificare la procedura di autorizzazione, mentre 14 altri enti consultati desiderano mantenere la procedura di autorizzazione in vigore per rivendite tra stranieri non computate al contingente.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione (22 Cantoni, il PLR e 18 organizzazioni) concorda anche con una modifica dell'articolo 11 LAFE (abolizione dell'obbligo di riduzione progressiva dei contingenti) formulata dalla Commissione come possibile variante. Il PCS ritiene che non sia necessario aumentare le unità. I pareri sono divergenti in merito al tetto massimo dei contingenti annui proposti. I Cantoni Lucerna, Basilea-Città e Basilea-Campagna concordano nel fissare un tetto massimo, anche se secondo quest'ultimo dovrebbe essere fatto solo una volta a conoscenza degli effetti degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE. 9 partecipanti

<sup>8</sup> RS 171.11

ritengono che le 1500 unità proposte nel rapporto esplicativo siano adeguate e sufficienti. Il Cantone del Giura e il PCS sono dell'opinione che ci si debba attenere all'odierno tetto massimo di 1420 unità. 6 organizzazioni propongono un tetto massimo di almeno 2000 unità. Il Cantone del Vallese e la Fédération Romande des Syndicats Patronaux sono contrari alla definizione di un tetto massimo legale.

Inoltre sono state presentate varie proposte di modifica di altre disposizioni della LAFE. Si è proposto ad esempio di rendere meno restrittiva o di eliminare la limitazione di superficie di cui all'articolo 12 LAFE e di tener conto nella presente revisione di quanto chiesto nel postulato Theiler (01.3145 n Trattamento identico delle società immobiliari). 14 partecipanti propongono di abrogare la LAFE ritenendola un ostacolo allo sviluppo economico. I Cantoni di Zugo e di Neuchâtel, invece, sottolineano la necessità della legge per proteggere le regioni turistiche, rispettivamente per impedire il mero investimento di capitali negli appartamenti.

### 3 Spiegazione delle singole disposizioni

#### Art. 8

Un'alienazione determinata da una situazione di emergenza giusta il *capoverso 3* non deve più essere computata nel contingente per abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in apparthotel, anche se l'acquirente straniero acquista un'abitazione di vacanza o un'unità d'abitazione in un apparthotel. Da tempo nell'insieme del Paese sono state rilasciate soltanto una o due autorizzazioni annue in caso di rigore. A seguito di questa innovazione in futuro non sarà più riservato alcun contingente per tali casi di rigore per i sette Cantoni che oggi non prevedono più i motivi cantonali d'autorizzazione per l'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità d'abitazione in apparthotel (cfr. art. 9 cpv. 2 LAFE, art. 9 cpv. 1 OAFE e allegato 1 all'OAFE). Potranno così essere ripartite 35 unità tra i rimanenti 16 Cantoni a vocazione turistica.

#### Art. 9

*Titolo:* il termine «aggiuntivo» è stralciato dal titolo dell'articolo.

*Capoverso 4:* nei casi di cui alle lettere a-c le autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in apparthotel non gravano più il contingente cantonale. Questo alleviamento condurrà però ad un incremento di alienazioni da Svizzeri a stranieri solo nei Cantoni che esauriscono i propri contingenti di base (art. 9 cpv. 1 OAFE e allegato 1 all'OAFE) così come i contingenti supplementari (art. 9 cpv. 4 e 5 OAFE). Attualmente ciò riguarda soltanto il Cantone del Vallese.

Non vi è alcun computo nel contingente se una persona all'estero, alla quale è già stato autorizzato l'acquisto dell'abitazione di vacanza o dell'unità d'abitazione in un apparthotel, la aliena ad un'altra persona all'estero (*lett. a*). Secondo il diritto vigente il trasferimento di un'abitazione di vacanza a un'altra persona all'estero comporta un nuovo computo nel contingente, anche se la proprietà in mano straniera non viene ingrandita. D'ora in poi un'unità di contingente non deve essere legata a una persona, bensì a un immobile. Per contro, in virtù del suo carattere personale, l'autorizzazione stessa non è trasferibile. Un'autorizzazione deve essere rifiutata anche se l'acquirente possiede già un'abitazione di questo genere (art. 12 lett. d LAFE) o se la superficie del fondo o la superficie abitabile netta (art. 10 lett. 2 e 3

OAFE) supera il limite ammesso attualmente in vigore. In futuro l'obbligo dell'autorizzazione per tali acquisti sarà perciò mantenuto.

*Lettera b:* si vedano le spiegazioni relative all'articolo 8 capoverso 3.

La *lettera c* riguarda in particolare il cosiddetto modello «time-sharing», che mette in relazione l'acquisto di parti di comproprietà di un'abitazione di vacanza o di un'unità d'abitazione in un apparthotel con un diritto di utilizzo dell'immobile limitato nel tempo. Nel contingente viene computata solo la prima autorizzazione. Ogni ulteriore acquisto di parti di comproprietà della medesima abitazione soggiacerà anche in futuro all'obbligo dell'autorizzazione (cfr. in merito anche il commento alla lettera a), ma non graverà più il contingente.

#### *Art. 11*

La Commissione, visti i risultati positivi della consultazione, chiede di modificare anche l'articolo 11 LAFE. Nel capoverso 1 deve essere stralciata la disposizione «per ogni biennio». Quindi il Consiglio federale, in applicazione delle disposizioni restanti nel capoverso 1 e nel quadro del nuovo tetto massimo nel capoverso 2, può fissare il numero massimo nell'ordinanza d'esecuzione, a sua discrezione ed in particolare senza limitazioni temporali. Inoltre diventa inutile la procedura di consultazione svolta ogni due anni al fine di fissare periodicamente il contingente.

Nel capoverso 2 la disposizione sulla riduzione graduale del tetto massimo valido per tutta la Svizzera è abrogata, ma al Consiglio federale viene posto un nuovo tetto massimo. Il numero annuo non deve superare le 1500 unità. Il limite supera di poco quello fissato dal Consiglio federale nel 1999 e nel 2000, cioè 1420 unità annue. Tuttavia, in questo contesto bisogna notare come, abolendo il contingente ai sensi del *nuovo* capoverso 4 dell'articolo 9 (vendite tra stranieri e casi eccezionali), si liberino ulteriori unità di contingente.

## **4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Per la Confederazione e i Cantoni questa modifica di legge non comporta ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale.

## **5 Costituzionalità**

Giusta l'articolo 122 della Costituzione federale la legislazione nel campo del diritto civile compete alla Confederazione.