

# Foglio Federale

Berna, 19 dicembre 1969

Anno LII

Volume II

N° 50

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

10406

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 19 novembre 1969)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Vi proponiamo di prorogare fino al 31 dicembre 1975 il termine di validità, stabilito presentemente al 31 dicembre 1970, del decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RU 1961 213), di adeguare conseguentemente il tenore dell'articolo 19 e, contemporaneamente, di rielaborare quello dell'articolo 6 concernente i motivi di rifiuto e di autorizzazione. Nel merito si notino le seguenti argomentazioni:

### I. Antefatti

Trattasi della seconda proroga della durata di validità del decreto federale del 21 marzo 1961; originariamente, nel suo articolo 19, il decreto era stato dichiarato urgente e valido dal 1° aprile 1961 al 31 dicembre 1965 (messaggio del 15 novembre 1960, FF 1960 1617 e segg.; Boll. uff. CN 1960 714 e segg., 1961 96 e segg., CS 1961 24 sgg.). Il decreto federale del 30 settembre 1965 sulla proroga dell'ordinamento dell'autorizzazione (RU 1965 1240) disponeva già, al suo articolo 19, un nuovo termine di validità, ossia il 31 dicembre 1970; una proroga fino al 31 dicembre 1975, come si era proposto a suo tempo, non venne accettata. Nel merito si trattava anche della revisione di alcune disposizioni del decreto primitivo e tutto gravitava

attorno al nuovo tenore dell'articolo 5 lettera *a* che, in una forma ancora accettabile in riguardo al diritto pubblico internazionale, escludeva gli svizzeri all'estero dal sistema dell'autorizzazione. Quanto all'articolo 6 (motivi di rifiuto e di autorizzazione), la revisione concerneva unicamente il capoverso 3 lettera *a* riordinato nell'articolo 5 come nuova lettera *b*<sup>bis</sup>.

Obiezioni di fondo non furono mosse né contro l'articolo 5 lettera *b*<sup>bis</sup> né contro le altre disposizioni oggetto della revisione. E questo fu anche il caso per la questione della costituzionalità del decreto il cui fondamento (art. 64 Cost.), accanto alla problematica dello statuto degli svizzeri all'estero, fu il punto centrale delle discussioni giuridiche negli ambiti parlamentari ed extraparlamentari (messaggio del 27 novembre 1964, FF 1964 II 2341 e segg.; Boll. uff. CS 1965 23 e segg., CN 1965 376 e segg.; RU 1965 1240). Non esiste però alcun motivo per riaprire il discorso su tali disposizioni di provata efficacia o agevoli invero. La revisione che oggi vi proponiamo di pari passo con la proroga del termine di validità non intacca l'esito delle precedenti modificazioni; essa si estende infatti a quelle parti dell'articolo 6 rimaste allora invariate, intese ad ovviare all'increscioso e preoccupante sviluppo, fin dal 1968, dell'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

## II. Evoluzione degli acquisti

Le statistiche annuali pubblicate nella rivista «La Vie économique» a contare dal 1962 (conformemente all'art. 10 del decreto di cui si tratta) e più minutamente a contare dal 1966, provocarono all'inizio un certo grado di rosee previsioni da noi esplicitate nel 1964 e condivise dalle Camere nell'anno seguente. Ecco il quadro generale della situazione:

### 1. a. Autorizzazioni accordate e rifiutate

	Richieste	Autorizzazioni accordate			Autorizzazioni rifiutate		
		Numero	Superficie ettari	Prezzo Mio fr.	Numero	Superficie ettari	Prezzo Mio fr.
1961*	1112	1026	241	117	86	38	21
1962	1852	1680	479	198	172	69	35
1963	1478	1283	272	161	195	61	61
1964	1230	1099	222	130	131	68	23
1965	1362	1274	349	168	88	29	13
1966	1538	1450	308	293	88	27	18
1967	1563	1495	202	217	68	21	24
1968	2427	2349	265	366	78	12	22
1969**	1839	1788	195	377	51	35	28
<b>Totale</b>	<b>14401</b>	<b>13444</b>	<b>2533</b>	<b>2027</b>	<b>957</b>	<b>360</b>	<b>245</b>

\* 6 mesi

\*\* 8 mesi

*1. b Autorizzazioni rifiutate*

	in % delle richieste	in %/o delle superficie richieste
1961*	8	8
1962	9	13
1963	13	18
1964	11	23
1965	6	8
1966	6	8
1967	4	9
1968	3	4
1969**	3	15

\* 6 mesi

\*\* 8 Mesi

*1 c. Applicazione dell'art. 6 cpv. 1 lettera a DF*  
(rifiuto per mancanza di un interesse legittimo)

	Richieste	Autorizzazioni accordate		Autorizzazioni rifiutate	
		Numero	Superficie ettari	Numero	Superficie ettari
1964	1082	979	138	103	64
1965	1208	1131	129	77	13
1966	1433	1357	128	76	25
1967	1502	1434	152	68	21
1968	2309	2236	176	73	12

*1 d. Autorizzazioni rifiutate in applicazione dell'art. 6 cpv. 1 lett. a DF*

	in % delle richieste	in %/o delle superficie richieste
1964	10	32
1965	6	9
1966	5	16
1967	5	12
1968	3	6

*2 a. Acquisti attuati*

	Transizioni	Superficie ettari	Prezzo Milioni Fr.
1966	773	223	204
1967	981	94	102
1968	1637	180	175

*2 b. Acquisti in proprietà per piani*

	Transizioni	Prezzo Milioni Fr.
1966	410	41
1967	413	41
1968	849	84

*2 c. Transizioni tra persone domiciliate all'estero*

	Numero	Superficie ettari	Prezzo Milioni Fr.
1966	143	173	139
1967	105	11	11
1968	107	11	11

*2 d. Transizioni tra acquirenti domiciliati in Svizzera e alienanti all'estero*

	Numero	Superficie ettari	Prezzo Milioni Fr.
1966	186	63	32
1967	188	46	29
1968	133	26	42

*3. Aumento netto dell'acquisto di fondi da parte di persone all'estero*

	Transizioni	Superficie ettari	Prezzo Milioni Fr.
1966	444	13	53
1967	688	37	62
1968	1397	143	122

A questo aumento netto d'acquisti di fondi da parte di persone all'estero — svizzeri all'estero esclusi — vanno ancora aggiunti gli acquisti, in forma di parti presso società immobiliari, non ancora singolarmente censiti ed il cui rilevamento statistico è difficilmente attuabile; le autorizzazioni di questo tipo nel 1968 furono 174 per un importo totale di 74 milioni di franchi, nel 1967 125, per un importo totale di 24 milioni e nel 1966 75, per un importo totale di 12 milioni di franchi. È consigliabile quindi di computare i dati ancora occulti di questa forma d'acquisti: si potrà in tal modo valutare il corrispondente incremento di ogni aumento netto, que-

st'ultimo in riguardo al primo, qualificabile come aumento netto minimo. Per quanto concerne gli oggetti di questo aumento minimo, si noti che l'acquisto di terreni da costruzione e di case d'abitazione, accordato per l'esistenza di un interesse legittimo giusta l'articolo 6 capoverso 1 lettera *a*, è di norma preponderante sull'acquisto fatto in considerazione dello stabilimento di un'impresa esercitata nella forma commerciale, cui è garantita l'autorizzazione giusta l'articolo 6 capoverso 3 lettera *b*.

Nel 1966, quest'ultima forma di acquisto ha superato ampiamente la prima, e questo soprattutto a causa dell'autorizzazione accordata a una grande impresa per il trasferimento di circa 150 ettari. Nel 1968, il maggior aumento netto è stato riscontrato nei Cantoni del Vallese, del Ticino, dei Grigioni e di Vaud. Nello stesso anno i principali gruppi d'acquirenti provenivano dalla Repubblica federale di Germania, dalla Francia, dal Belgio e dall'Italia.

Il movimento acquisti è caratterizzato da due opposte tendenze: la prima, stazionaria o retrograda, fino al 1964, la seconda fino al 1967, andata via via aumentando nel corso del 1968. Le cause di questa evoluzione risiedono innanzitutto nella crescente e continua domanda estera; di poi, paradossalmente, nel tacito allentamento della prassi d'autorizzazione di prima istanza per quanto concerne l'autorizzazione degli acquisti fondati su interessi legittimi a tenore dell'articolo 6 capoverso 1 lettera *a*. Il Consiglio di Stato di un Cantone ha annunciato espressamente e scientemente un allentamento della prassi sul fare di altri Cantoni (decisione del 4 settembre 1969 nella causa W. e M.).

L'interesse legittimo, come tipico concetto giuridico indeterminato, richiede un'adeguata interpretazione. Questo non è sempre il caso presso le autorità di prima istanza le quali, a torto, stimano di poter giudicare secondo il libero apprezzamento. L'interpretazione guida della Commissione federale di ricorso non sembra d'altronde destare la dovuta attenzione presso le autorità cantonali di ricorso, davanti alle quali, giusta l'articolo 7 lettera *a*, può essere impugnata la decisione dell'autorità di prima istanza; e sì che il Dipartimento federale di giustizia e polizia notifica loro regolarmente, a titolo informativo, le decisioni della Commissione. Non ci si meravigli dunque se le decisioni federali e cantonali diminuiscono col passar degli anni il che riconferma senz'altro l'allentamento della prassi vigente. I rapporti di gestione del Consiglio federale sono nel merito indicativi (ediz. franc.: 1963 239, 1964 151, 1965 147, 1966 141, 1967 150, 1968 149):

	Decisioni cantonali	Ricorsi alla Commissione federale	di cui del DFGP
Fino al e compreso il 1962	160	13	4
1963	77	14	7
1964	52	10	5

	Decisioni cantionali	Ricorsi alla Commissione federale	di cui del DFGP
1965	39	8	6
1966	24	7	3
1967	33	11	5
1968	16	3	2

È anche pertanto inevitabile e notorio che la prassi d'autorizzazione di prima istanza diverga notabilmente da Cantone a Cantone. Tali disparità esulano sempre più dall'ambito delle varie libertà d'azione che solitamente si è inclini a concedere alle autorità cantionali anche là dove il diritto federale è da loro applicato.

Reputiamo insoddisfacente questa situazione; e non siamo soli in questa nostra inquietudine (cfr. l'interrogazione Staehlin del 9 ottobre 1969). Le condizioni presenti minacciano infatti di frustrare o perlomeno di contrariare gli scopi di politica fondiaria che si intende conseguire con l'obbligo dell'autorizzazione; pensiamo segnatamente all'arginatura dell'eccesso di proprietà fondiaria straniera, fattore primo dell'aumento generale dei prezzi degli immobili con tutte le sue nefaste conseguenze di ordine economico (messaggio del 24 novembre 1960, FF 1960 1621-1623). Questo intento conserva più di prima la sua attualità nei confronti dei nuovi articoli costituzionali sul diritto fondiario.

### III. Possibilità d'intervento

A nostro dire, il mantenimento del sistema dell'autorizzazione è quindi opportuno e auspicabile; la proroga qui innanzitutto proposta della durata di validità, ancorata nell'articolo 19 per un nuovo periodo di 5 anni, indiscutibilmente s'impone. Contemporaneamente vi proponiamo una revisione dell'articolo 6. Quest'ultima deve da un lato porre freno al progressivo allentamento della prassi d'autorizzazione e pertanto definire legalmente, precisandola, la nozione di interesse legittimo come motivo d'autorizzazione a tenore dell'articolo 6 capoverso 1 lettera *a* (ci riferiamo nel merito agli atti della Commissione federale di ricorso la cui prassi, da noi codificata, avrebbe potuto dimostrarsi efficace se, coerentemente, fosse assunta a norma generale d'azione); dall'altro, essa deve essere intesa a un racconcio sistematico dell'articolo 6 il cui ambiguo tenore ha dato adito ad accece critiche dottrinali (Junod, *l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, revue de droit administratif et de droit fiscal*, 21 1965 173 e segg.). Le due modificazioni, fautrici della sicurezza e dell'unità del diritto, ripropongono quindi il sistema dell'autorizzazione come strumento efficace; e non vogliamo dubitare che le autorità cantionali non ne facciano uso.

In questo ordine di idee rinunciando dunque anche oggi a prevedere una facoltà d'impartire istruzioni e un diritto di ricorso dell'amministrazione federale contro le autorità di prima istanza, diritto e facoltà già d'altronde rigettati nel 1965.

Prima ancora di orientarci sulla situazione delle cose e di comunicarci le sue vedute circa le pretese possibilità d'intervento, il 24 febbraio 1969, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha sollecitato le osservazioni dei Governi cantonali. Durante questa fase di consultazione, il Dipartimento non tralasciò di menzionare la proposta intesa a privilegiare l'acquisto di appartamenti, già discussa nelle interrogazioni Fischer-Berna del 4 ottobre 1968 e Bärlocher del 19 dicembre 1968 e prima ancora nella stampa (Meyer, *Der Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland*, NZZ N. 464 del 30 luglio 1968, pag. 3). L'esito di questa procedura non è facilmente riducibile a un denominatore comune; si può costatare tuttavia che circa i due terzi dei 23 Governi cantonali che hanno risposto sono propensi a una proroga del termine di validità; circa la metà di essi auspica un'agevolazione dell'acquisto d'abitazioni di vacanza o di altri oggetti destinati al soggiorno personale dell'acquirente, mentre l'altra metà è incline al mantenimento dello statu quo auspicando nondimeno una revisione della sistemica e una definizione dell'interesse legittimo fondate sulla prassi vigente. Un terzo circa dei Governi cantonali rigetta più o meno categoricamente la proposta di proroga: trattasi dei Cantoni di Soletta, Friburgo, Ticino, Vallese e Ginevra, quest'ultimo riferendosi segnatamente al fatto che il sistema dell'autorizzazione si oppone al collocamento di capitali esteri in case d'abitazione ed è di pregiudizio alla lotta contro la penuria d'abitazioni esistente a Ginevra.

Questo timore non è però fondato in rispetto alla prassi della Commissione federale di ricorso e all'articolo 6 capoverso 2 lettera c del nostro disegno in cui detta prassi è codificata. Si avvera poi che quest'ultima non reputa come interesse legittimo i collocamenti, particolarmente indesiderati, di capitali in immobili e restringe d'un poco anche l'acquisto di case d'abitazione o di altri oggetti destinati al soggiorno personale dell'acquirente; tale restrizione, ancorata nell'articolo 6 capoverso 2 lettera a del disegno allegato, appare indispensabile per poter padroneggiare la situazione (un'agevolazione di cui forse si sarebbe tenuto conto in circostanze di maggior stabilità, appare oggi inattuabile). E questo vale anche per l'acquisto di case di abitazione (lo abbiamo già dichiarato nella nostra risposta del 20 agosto 1969 alle interrogazioni Fischer-Berna e Bärlocher). Considerando infine il problema nel suo aspetto più generale, appare chiaro che il promovimento dell'acquisto d'appartamenti da parte di persone all'estero equivarrebbe ad un dubbio incentivo della proprietà per piani e contrasterebbe con gli intenti di politica sociale e fondiaria di quest'ultima. Si vuol infatti, nel dubbio, riservare agli abitanti del nostro Paese il suolo e lo spazio abitabile procurato dalla proprietà per piani.

#### IV. Commento al disegno

Materialmente l'articolo 6 non contiene nulla di interamente nuovo. La novità consiste da un canto nella sistematica più chiara e dall'altro nella definizione dell'interesse legittimo, centro di gravitazione di tutta la revisione. La definizione di cui si tratta si riallaccia alla prassi giuridica della Commissione federale di ricorso; tale procedura, ne siamo convinti, dovrebbe bastare e, se coerentemente applicata, non dovrebbe richiedere alcun inasprimento. Nel merito si osservi segnatamente quanto segue:

I capoversi 1 e 4 dell'articolo 6 corrispondono al primitivo capoverso 1 lettera *a*.

Il capoverso 2 lettera *a* rispecchia la giurisprudenza concernente il primitivo capoverso 1 lettera *a*, nella misura in cui trattasi dell'acquisto di oggetti — terreni da costruzione e case d'abitazione — destinati al soggiorno personale dell'acquirente (cfr. le decisioni della Commissione federale di ricorso del 21 dicembre 1967 nella causa Aubertin, del 10 maggio 1967 nella causa Frank & Co., *Revue suisse du notariat et du registre foncier* (RNRF) 49 1968 pagg. 231 e segg. e nella causa Goldstern & Co., RNRF 49 1968, pagg. 33 e segg.).

I luoghi destinati al cosiddetto turismo residenziale giusta la lettera *a* numero 3 non comprendono incondizionatamente tutte le regioni turistiche a tenore dell'articolo 4 dell'ordinanza d'esecuzione della legge federale per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (RU 1966 1708) (cfr. da ultimo la decisione della Commissione di ricorso del Cantone di Vaud del 31 ottobre 1969 nella causa Lanaras).

Il capoverso 2 lettera *b* corrisponde al vecchio capoverso 3 lettera *b*, eccettuata la precisazione, confermata nella giurisprudenza, che l'impresa deve essere esercitata dall'acquirente stesso e non da una terza persona (decisione della Commissione federale di ricorso (CFR) dell'11 novembre 1964, nella causa Maraschi & Co).

Nel capoverso 2 lettera *c* è ancorato il principio essenziale che gli scopi del collocamento di capitali in fondi non costituiscono un interesse legittimo; esistono però due eccezioni: la prima proviene dal primitivo capoverso 3 lettera *b*, la seconda dalla giurisprudenza (decisioni della CFR del 12 luglio 1967 nella causa von Oppenheim & Co., RNRF 50 1969 pagg. 122 e segg. e nella causa Liegenschaften-Contor AG & Co., RNRF 49 1968 pagg. 235 e segg.).

Il capoverso 3, in cui si prescrive che l'interesse dell'alienante — eccettuato il caso del corrispondente interesse pubblico al movimento turistico — non è reputato legittimo, racchiude un altro principio fondamentale (decisioni già menzionate della CFR del 12 luglio 1967 nella causa von Oppenheim & Co., RNRF 50 1969 pagg. 122 e segg. e nella causa Liegenschaften-Contor AG & Co., RNRF 49 1968 pagg. 235 e segg.).

Il capoverso 5 lettere *a-c*, corrispondente ai primitivi capoversi 1 lettera *b* e 2, è applicabile senza riguardo a un interesse legittimo a tenore del capoverso 3 (decisioni della CFR del 10 luglio 1963 nella causa Weitmänn & Co. e del 20 marzo 1963 nella causa Ritter). È assai comprensibile che l'autorizzazione deve essere concessa se non si può tener conto di un rifiuto secondo i capoversi 4 o 5; approfittiamo tuttavia dell'occasione per precisarlo nel capoverso 6.

Il capoverso 7 corrisponde al primitivo capoverso 4.

L'articolo 8 capoverso 5 lettera *b* è adattato al tenore dell'articolo 6 capoverso 5 lettera *c*. Il Tribunale federale sostituisce la Commissione federale di ricorso a contare dal 1° ottobre 1969; l'articolo 8 capoversi 1 a 4 è già stato conformato alla nuova organizzazione nella cifra II capoverso 1 numero 7 della legge federale del 20 dicembre 1968 che modifica quella sull'organizzazione giudiziaria (RU 1969 803).

L'articolo 19 proroga fino al 31 dicembre 1975 la durata di validità del sistema dell'autorizzazione.

Fondandoci sulle argomentazioni che precedono vi proponiamo di entrare nel merito e di approvare il disegno allegato.

Gradite onorevoli signori, presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 19 novembre 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

**L. von Moos**

Il cancelliere della Confederazione:

**Huber**

**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 19 novembre 1969)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10406
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.12.1969
Date	
Data	
Seite	1065-1073
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 689

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.