

07.052

**Messaggio  
relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto  
di fondi da parte di persone all'estero**

del 4 luglio 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di legge federale relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

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

4 luglio 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*La legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, la cosiddetta Lex Koller, va abrogata perché oggi non appare più indispensabile. Il rischio dell'eccessivo dominio straniero del suolo nazionale, per ovviare al quale era stata introdotta la legge, riguarda tutt'al più un numero ristretto di località. Una forte domanda estera sussiste unicamente per quanto riguarda le abitazioni di vacanza in alcune località turistiche. Nel corso degli anni il campo d'applicazione della legge è stato pertanto considerevolmente limitato. Già da qualche tempo non è più necessaria alle persone all'estero l'autorizzazione per acquistare fondi destinati all'esercizio di un'attività economica, nemmeno se non vi esercitano personalmente una tale attività. Oggi, in sostanza, soltanto l'acquisto di abitazioni di vacanza e di abitazioni in proprietà non utilizzate dall'acquirente stesso sottostà all'obbligo d'autorizzazione.*

*In talune regioni la costruzione di abitazioni di vacanza ha assunto proporzioni considerevoli. Questo fenomeno è contrassegnato da un esiguo grado di sfruttamento delle abitazioni di vacanza non locate regolarmente, e da elevati costi infrastrutturali che si concentrano durante brevi periodi di punta. Sotto questo aspetto, è irrilevante se le abitazioni di vacanza siano in mani svizzere o straniere. Per questo motivo, le misure di pianificazione del territorio rappresentano una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un trattamento discriminatorio nei confronti delle persone all'estero. Unitamente al presente messaggio è quindi sottoposto al Parlamento anche un messaggio concernente la modifica della legge sulla pianificazione del territorio.*

*Una volta abrogata la legge, le persone all'estero potranno acquistare fondi senza restrizioni, entro i limiti posti dall'ordinamento giuridico, anche al solo scopo di investire capitali. L'abrogazione potrebbe imprimere importanti impulsi all'economia svizzera. Gli investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni possono creare o mantenere posti di lavoro e ampliare l'offerta di abitazioni locabili, insufficiente in molte località.*

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

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Atti normativi antecedenti alla legge federale vigente del 1983

Dopo la Seconda guerra mondiale, il fenomeno dell'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero assunse proporzioni tali da rendere necessaria l'adozione – di un decreto federale di validità limitata a cinque anni<sup>1</sup> (la cosiddetta Lex von Moos, entrata in vigore il 1° aprile 1961) che introdusse un obbligo d'autorizzazione. Il rilascio delle autorizzazioni era di competenza dei Cantoni. Alla Confederazione non spettava alcuna vigilanza qualificata. Tale decreto federale venne prolungato di cinque anni in due occasioni e alcune sue disposizioni vennero inasprite<sup>2</sup>.

Le gravi perturbazioni dell'ordine monetario internazionale obbligarono il nostro Collegio a vietare di principio, mediante il decreto urgente del 26 giugno 1972 (la cosiddetta Lex Celio), anche l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri<sup>3</sup>. Tuttavia, tale divieto non si applicava all'acquisto di fondi per l'esercizio di un'impresa. In casi di rigore potevano inoltre essere rilasciate autorizzazioni eccezionali anche per l'acquisto di abitazioni di vacanza. Una volta stabilizzatasi la situazione monetaria, il decreto del Consiglio federale, che non aveva più ragione d'essere, venne abrogato il 31 gennaio 1974.

Nel corso del 1971, nonostante gli inasprimenti della Lex von Moos introdotti contestualmente alla proroga della validità del decreto del 1961, il numero delle autorizzazioni aumentò sensibilmente. Il Consiglio federale incaricò allora il Dipartimento federale di giustizia e polizia di preparare una revisione globale. Il 21 marzo 1973<sup>4</sup> le Camere adottarono il disegno del Consiglio federale. In sostanza, il nuovo testo definiva in modo più preciso le operazioni volte a eludere la legge, stabiliva condizioni più rigorose per l'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in *apparthotel* (ossia abitazioni di vacanza che per un certo periodo devono essere messe a disposizione dell'albergatore per l'esercizio dell'attività alberghiera) e rafforzava la vigilanza federale legittimando l'Amministrazione federale a impugnare le decisioni delle autorità cantonali di primo grado. Il decreto federale riveduto (la cosiddetta Lex Furgler) entrò in vigore il 1° febbraio 1974 e venne prorogato per due volte, rispettivamente di cinque e due anni<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (RU 1961 203; FF 1960 II 1617)

<sup>2</sup> RU 1965 1239, 1970 1199; FF 1964 II 2355, 1969 II 1074

<sup>3</sup> Decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri (RU 1972 1062, cfr. anche FF 1972 II 102)

<sup>4</sup> RU 1974 83; FF 1972 II 1029

<sup>5</sup> RU 1977 1689, 1982 1914; FF 1977 I 45, 1982 I 985

## 1.2 La legge del 1983

### 1.2.1 Scopo e principi della legge

Il 16 dicembre 1983 il Parlamento decise di trasporre il decreto federale del 1961, più volte prorogato, in una legge federale di durata indeterminata (la cosiddetta Lex Friedrich), entrata in vigore il 1° gennaio 1985<sup>6</sup>.

Tale legge mirava a limitare l'acquisto di fondi in Svizzera da parte di persone all'estero al fine di evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo svizzero. Gli elementi cardine della legge erano i seguenti:

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

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

### 1.2.2 L'acquisto di abitazioni di vacanza

Secondo la Lex Friedrich, tutte le autorizzazioni per abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in *apparthotel* dovevano essere computate nel contingente cantonale. Le unità non utilizzate da un Cantone potevano essere riportate all'anno seguente. Nell'allegato 1 dell'ordinanza del 1° ottobre 1984<sup>7</sup> il Consiglio federale aveva stabilito, per il 1985 e il 1986, un contingente annuo di 2000 unità per tutta la Svizzera. Per il 1987 e il 1988<sup>8</sup> erano previste 1800 unità annue, per il 1989 e il 1990<sup>9</sup> 1600 unità e per il 1991 e il 1992<sup>10</sup> 1420 unità, al fine di tenere conto dell'articolo 11 della legge, che chiede una graduale riduzione dei contingenti. Per il periodo compreso tra il 1993 e il 2002, caratterizzato da una difficile situazione economica in Svizzera che colpiva in particolare anche l'edilizia, si era rinunciato a un'ulteriore riduzione del numero massimo di autorizzazioni. Nel 1996, su richiesta dei quattro più importanti Cantoni a vocazione turistica, il Consesso governativo aveva comple-

<sup>6</sup> Legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero; LAFe (RS 211.412.41; RU 1984 1148; FF 1981 III 521)

<sup>7</sup> Ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero; OAFE (RS 211.412.411; RU 1984 1164)

<sup>8</sup> RU 1986 1566

<sup>9</sup> RU 1988 1998

<sup>10</sup> RU 1990 1880

tato l'articolo 9 dell'ordinanza stabilendo che le unità di contingente non utilizzate entro la fine di ottobre dell'anno seguente potevano essere assegnate ai Cantoni che avevano già esaurito il loro contingente annuo<sup>11</sup>. Tali misure hanno permesso di far fronte alla forte domanda di abitazioni di vacanza nei Cantoni di Vallese, Ticino e Vaud, senza tuttavia superare il numero di unità annue di contingente stabilite per tutto il Paese.

### **1.2.3 La modifica di legge del 1997**

Il 30 aprile 1997 il Parlamento decise, nell'ambito del cosiddetto programma d'investimento concernente particolari misure di politica congiunturale<sup>12</sup>, di consentire agli investitori stranieri, mediante una modifica limitata della Lex Friedrich, la creazione di nuove aziende di produzione e di servizi, nonché l'acquisto dei fondi necessari all'esercizio di tali attività. Tale modifica (ossia la cosiddetta Lex Koller) entrò in vigore il 1° ottobre 1997<sup>13</sup>. Da allora, le persone all'estero possono non solo acquistare liberamente i fondi necessari all'esercizio di un'attività economica, purché ne facciano uso per la loro azienda, ma possono anche dare in affitto o in locazione fondi destinati a stabilimenti permanenti al solo fine di operare un investimento (art. 2 cpv. 2 lett. a). L'obbligo d'autorizzazione viene soppresso anche per l'acquisto di un'abitazione principale, vale a dire l'abitazione utilizzata da uno straniero nel luogo del suo domicilio svizzero (art. 2 cpv. 2 lett. b). Allo stesso tempo vengono soppresse le disposizioni sulla sicurezza militare.

### **1.2.4 Ripercussioni dell'Accordo del 1999 sulla libera circolazione delle persone con la Comunità europea e i suoi Stati membri e della modifica della Convenzione AELS del 2001**

L'8 ottobre 1999<sup>14</sup> la Lex Koller venne adeguata rispettivamente all'Accordo del 21 giugno 1999<sup>15</sup> sulla libera circolazione delle persone con la Comunità europea (CE) e i suoi Stati membri e il 14 dicembre 2001<sup>16</sup> alla modifica del 21 giugno 2001<sup>17</sup> della Convenzione AELS. Tali adeguamenti, entrati in vigore il 1° giugno 2002, comportarono l'esenzione dall'obbligo d'autorizzazione per tutti gli acquisti di fondi operati da cittadini degli Stati membri della CE e dell'AELS domiciliati in Svizzera (art. 5 cpv. 1 lett. a), nonché da frontalieri della CE e dell'AELS per l'acquisto di un'abitazione secondaria nella regione del loro luogo di lavoro (art. 7 lett. j). Non si resero necessari ulteriori adeguamenti, nemmeno nel campo delle abitazioni di vacanza.

<sup>11</sup> RU 1996 2117

<sup>12</sup> FF 1997 II 1022, in particolare 1047 e 1066

<sup>13</sup> RU 1997 2086

<sup>14</sup> RU 2002 701; FF 1999 5092

<sup>15</sup> Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681; RU 2002 1527 1529; FF 1999 5092)

<sup>16</sup> RU 2002 685; FF 2001 4435

<sup>17</sup> Emendamento del 21 giugno 2001 della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31; RU 2003 2684 2685; FF 2001 4435)

## 1.2.5

### Le modifiche di legge del 2002 e del 2004

Il 22 marzo 2002, attuando un'iniziativa parlamentare, il Parlamento ha approvato per la prima volta un allentamento della legge per quanto concerne le abitazioni di vacanza, senza tuttavia mettere in discussione il sistema di autorizzazione e di contingentamento<sup>18</sup>. Tale modifica è entrata in vigore il 1° settembre 2002. Da allora i trasferimenti di abitazioni di vacanza tra stranieri soggiacciono all'obbligo dell'autorizzazione, ma non più al contingentamento, se l'alienante ha già ottenuto l'autorizzazione per l'acquisto dell'abitazione di vacanza (art. 9 cpv. 4 lett. a). Anche i cosiddetti casi di rigore non sottostanno più all'obbligo di contingentamento (art. 8 cpv. 3). Le unità di contingente liberate possono così essere sfruttate per l'alienazione di abitazioni di vacanza da cittadini svizzeri a stranieri. Tale modifica ha tuttavia conseguenze pratiche soltanto per il Cantone di Vaud e il Cantone del Vallese, poiché oggi soltanto questi Cantoni esauriscono il loro contingente annuo, incluso il contingente supplementare (art. 9 cpv. 3 segg. OAFE). Nel contempo, l'obbligo di ridurre gradualmente il numero massimo, per l'insieme della Svizzera, dei contingenti annui di autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza (imposto al nostro Collegio dall'articolo 11 capoverso 2 della legge) viene soppresso e sostituito da un tetto massimo di 1 500 unità, entro il quale determiniamo i contingenti cantonali. Nell'allegato 1 all'ordinanza, fissiamo dunque a 1400 unità il contingente massimo annuo per tutta la Svizzera<sup>19</sup>, il che rappresenta un lieve aumento rispetto alle 1420 unità fino allora stabilite dovuto al fatto che le alienazioni tra stranieri e i casi di rigore non devono più essere computati nel contingente. Oggigiorno tuttavia il numero massimo di contingenti d'autorizzazioni ammonta nuovamente a 1420 unità, poiché abbiamo assegnato 20 unità di contingente<sup>20</sup> a un Cantone che ha introdotto successivamente nella sua legge di applicazione della Lex Koller il motivo d'autorizzazione delle «abitazioni di vacanza».

L'8 ottobre 2004 il Parlamento ha adottato un ultimo allentamento della Lex Koller<sup>21</sup> che, principalmente, esenta dall'obbligo d'autorizzazione l'acquisto da parte di persone all'estero di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi quotate in borsa (art. 4 cpv. 1 lett. e). Inoltre, gli acquirenti che sono già comproprietari o proprietari in comune di un fondo sono esentati dall'obbligo d'autorizzazione se acquistano una quota supplementare di tale fondo. Oltre a ciò gli eredi istituiti non sottostanno più all'obbligo di alienare il fondo ereditato se dimostrano di avere con tale fondo legami stretti degni di essere protetti (art. 7 lett. c e art. 8 cpv. 2).

<sup>18</sup> RU 2002 2467; FF 2002 964 e 2413

<sup>19</sup> RU 2002 1469

<sup>20</sup> RU 2006 93

<sup>21</sup> RU 2005 1337; FF 2003 3753

## 1.2.6

### La normativa vigente in sintesi

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

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

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

Sono considerate persone all'estero:

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

Non occorre un'autorizzazione per l'acquisto di:

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

È considerato acquisto di un fondo anche:

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

In generale sono esentati dall'obbligo d'autorizzazione:

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

La legge prevede motivi d'autorizzazione per banche e compagnie d'assicurazione, per la previdenza del personale e per scopi d'utilità pubblica, per gli eredi istituiti e i legatari nonché per le abitazioni di vacanza in casi di rigore (art. 8). Il diritto cantonale può autorizzare l'acquisto di abitazioni di vacanza e unità d'abitazione in *aparthotel*, abitazioni secondarie e abitazioni a pigione moderata (abitazioni sociali) (art. 9 cpv. 1 e 2).

### 1.3 Statistica

L'acquisto di fondi da parte di persone all'estero è oggetto di rilevamenti statistici dal 1961, anno d'introduzione del regime dell'autorizzazione. Per il periodo precedente, non esistono dati precisi sul patrimonio immobiliare in mani straniere<sup>22</sup>. Dalla revisione di legge del 1997, che esenta dall'obbligo d'autorizzazione l'acquisto di fondi destinati a stabilimenti permanenti e di abitazioni principali, si tiene unicamente una statistica delle abitazioni di vacanza, poiché il numero delle autorizzazioni rilasciate sulla base degli altri motivi d'autorizzazione è estremamente limitato e dunque trascurabile. Oggigiorno non sono quindi disponibili cifre attendibili in merito alla proporzione di fondi in mani straniere sull'insieme della proprietà immobiliare in Svizzera.

La tabella 1 illustra, il numero annuo di autorizzazioni complessive rilasciate tra il 1985 e il 1995, nonché il numero di autorizzazioni rilasciate per abitazioni di vacanza, indicando inoltre, a partire dal 1985, i contingenti per abitazioni di vacanza stabili e le unità di contingente sfruttate. Occorre rilevare che dal 2002 i trasferimenti di abitazioni di vacanza tra stranieri non sono più computati nel contingente. Sul lungo periodo, i contingenti sono stati sfruttati, in media, nella misura del 75 per cento circa. Da quando i Cantoni possono fare capo a un contingente supplementare (si veda il n. 1.2.2), il grado di sfruttamento è tuttavia aumentato considerevolmente.

<sup>22</sup> FF 1960 II 1619

Tabella 1

Anno	Autorizzazioni complessive	di cui abitazioni di vacanza	Contingenti per abitazioni di vacanza	Unità di contingente sfruttate <sup>23</sup>
1985	1224	697	2000	1344
1986	1568	914	2000	1060
1987	1353	766	1800	914
1988	1367	752	1800	672
1989	1334	672	1600	415
1990	1139	564	1600	915
1991	1113	608	1420	953
1992	1833	1202	1420	961
1993	2040	1246	1420	970
1994	1836	898	1420	964
1995	1801	894	1420	1199
1996		1262	1420	1317
1997		1441	1420	1301
1998		1602	1420	1365
1999		1519	1420	1360
2000		1691	1420	1336
2001		1341	1420	1326
2002		1824	1400	1228
2003		1677	1400	1315
2004		1874	1400	1357
2005		1845	1400	1393

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

<sup>23</sup> Le unità di contingente sfruttate non coincidono necessariamente con il numero delle autorizzazioni rilasciate nello stesso anno. Complessivamente, il numero delle autorizzazioni rilasciate può risultare leggermente superiore al contingente annuo, anzitutto perché le unità di contingente non utilizzate possono essere riportate all'anno successivo e, in secondo luogo, perché le cosiddette autorizzazioni di principio rilasciate negli anni precedenti – garanzie di autorizzazioni accordate a venditori svizzeri – possono essere sfruttate anche in seguito per un certo lasso di tempo. Inoltre, numerose autorizzazioni rilasciate ad acquirenti stranieri riguardano la medesima abitazione e gravano dunque un unico contingente (il cosiddetto modello «time-sharing»).

pubblica una statistica annuale completa nella rivista mensile «Die Volkswirtschaft»<sup>24</sup>, edita dal Dipartimento federale dell'economia.

Dalla tabella 2 risulta che tra il 1985 e il 2005 i quattro più importanti Cantoni a vocazione turistica (Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese) hanno ottenuto, e perlopiù anche sfruttato, i tre quarti delle autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza del contingente annualmente a disposizione per tutta la Svizzera (si veda la tabella 1). Nettamente distaccato segue il Cantone di Berna. Nei restanti Cantoni, a cui ogni anno è attribuito un piccolo contingente, sono state rilasciate soltanto poche autorizzazioni. Essi non figurano nella tabella.

Tabella 2

Anno	Berna		Grigioni		Ticino		Vaud		Vallese <sup>25</sup>	
	Contingente	Unità-sfruttate	Contingente	Unità-sfruttate	Contingente <sup>26</sup>	Unità-sfruttate	Contingente <sup>26</sup>	Unità-sfruttate	Contingente <sup>26</sup>	Unità-sfruttate
1985	160	11	360	360	235	229	200	200	475	475
1986	160	30	360	207	235	131	200	142	475	475
1987	145	87	330	162	220	35	190	146	435	435
1988	145	2	330	262	220	187	190	177	435	12
1989	130	13	300	94	200	159	175	99	390	10
1990	130	16	300	106	200	200	175	163	390	390
1991	125	7	270	270	180	180	160	153	310	310
1992	125	20	270	270	180	180	160	136	310	310
1993	125	70	270	270	180	180	160	97	310	310
1994	125	63	270	270	180	180	160	90	310	310
1995	125	80	270	270	180+90	270	160	57	310+155	465
1996	125	111	270	270	180+90	270	160	151	310+155	465
1997	125	98	270	270	180+90	257	160	160	310+155	465
1998	125	116	270	270	180+90	259	160	160	310+155	455
1999	125	98	270	270	180+90	224	160+80	240	310+155	465
2000	125	125	270	270	180+90	225	160+80	202	310+155	465
2001	125	119	270	270	180	180	160+80	221	310+155	465
2002	130	89	270	270	180	180	160	160	310+155	465
2003	130	114	270	270	180	180	160+80	235	310+155	465
2004	130	130	270	270	180	180	160+80	240	310+155	465
2005	130	130	270	270	180+63	236	160+56	216	310+108	418

## 1.4 Proposte di abrogare la legge

Dopo il no di popolo e Cantoni, il 6 dicembre 1992, all'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo, è stata depositata una serie di interventi parlamentari<sup>27</sup> che chiedevano l'abrogazione o perlomeno la mitigazione della Lex Friedrich. Tali

<sup>24</sup> Altre indicazioni statistiche e tabelle sono reperibili in FF 1960 II 1619, 1981 III 521 e 1994 II 461, così come nel rapporto della commissione peritale menzionato nel n. 1.4.

<sup>25</sup> Dato che nel 1987 il popolo ha respinto la legge vallesana d'applicazione della Lex Friedrich, nel 1988 e nel 1989 in questo Cantone non è stato possibile rilasciare nuove autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni di vacanza, bensì soltanto autorizzazioni di questo tipo sulla base di garanzie precedentemente accordate.

<sup>26</sup> Dalla modifica del 1996 dell'ordinanza, i Cantoni possono anche ottenere contingenti supplementari (con effetto retroattivo sui contingenti del 1995, visibile nella tabella 2 con l'indicazione di due contingenti).

<sup>27</sup> In merito si veda FF 1994 II 471.

interventi erano motivati in particolare dalla recessione economica. Nel nostro parere dell'agosto 1993, abbiamo proposto di intervenire in due fasi. In una prima fase si doveva procedere a un considerevole allentamento della legge. In una seconda fase una commissione peritale doveva vagliare l'opportunità dell'abrogazione della legge e valutarne le conseguenze.

Nel novembre 1993 il Dipartimento federale di giustizia e polizia istituì una commissione peritale affidandole tale mandato<sup>28</sup>. Nel suo rapporto dell'aprile 1995<sup>29</sup>, la commissione ritenne opportuna l'abrogazione della legge, purché fosse corredata di misure accompagnatorie di pianificazione del territorio o di diritto fiscale atte a mitigare eventuali ripercussioni negative, soprattutto sulla costruzione di abitazioni di vacanza. Secondo il predetto rapporto, il rischio di vendita eccessiva a stranieri del suolo nazionale, motivo per cui era stata introdotta la legge, interessava unicamente singole regioni. Nonostante non si disponga di dati precisi in merito ai fondi in mani straniere, la statistica tenuta dalla Confederazione indica che dal 1967 al 1993 appena lo 0,05 per cento della superficie nazionale svizzera, ossia lo 0,8 per cento delle zone edificabili delimitate, è stato effettivamente venduto a stranieri. A detta della commissione, non è possibile valutare con precisione in che misura le restrizioni legali all'acquisto abbiano inciso sulla quota, complessivamente modesta, di proprietà fondiaria in mano a persone residenti all'estero. È possibile che questa legislazione abbia permesso a certe località turistiche di impedire a stranieri di acquistarsi abitazioni di vacanza. Ma non è possibile stabilire quanti stranieri abbiano per questo motivo ripiegato su altre regioni. Appare tuttavia poco probabile che le disposizioni di legge abbiano contribuito in modo considerevole a ridurre, su scala nazionale, tali acquisti. Visti i prezzi relativamente elevati e i profitti piuttosto modesti, la commissione peritale ritiene che l'abrogazione della legge non dovrebbe comportare un importante incremento della domanda estera di fondi e oggetti d'investimento a destinazione commerciale. Date queste premesse, non è dunque possibile parlare di un rischio di dominio straniero sul suolo nazionale.

La modifica di legge da noi proposta<sup>30</sup> fu accolta favorevolmente in sede di consultazione e dalle Camere federali<sup>31</sup>, ma venne poi respinta nella votazione referendaria del 25 giugno 1995 (con il 53,6 % di voti contrari). Il progetto in votazione puntava a un'apertura controllata del mercato immobiliare mantenendo il cosiddetto nocciolo duro della Lex Friedrich, vale a dire l'obbligo d'autorizzazione per l'acquisto di fondi a titolo di puro collocamento di capitali e per esercitare il commercio immobiliare nonché il sistema di autorizzazione e di contingentamento per l'acquisto di abitazioni di vacanza. L'analisi della votazione ha rivelato che il rifiuto era dovuto principalmente alla mitigazione prevista nel settore delle abitazioni di vacanza. Per contro non era contestata l'apertura agli investimenti di persone all'estero in fondi utilizzati a fini economici.

Dopo il fallimento di questa revisione parziale, le proposte della commissione peritale vennero definitivamente accantonate, mentre la Lex Friedrich (Lex Koller) fu mitigata in varie fasi (si veda i n. 1.2.3–1.2.5).

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

29 Il rapporto, disponibile solo nella versione tedesca e francese, può essere richiesto presso l'Ufficio federale di giustizia.

30 FF 1994 II 461

31 FF 1994 III 1639

Il 5 dicembre 2002 il Gruppo liberale radicale depositò una mozione che invitava il nostro Collegio a sottoporre al Parlamento un disegno di legge che abrogasse la Lex Koller. Ci dichiarammo disposti ad accettare la mozione. Non essendo stata trattata dal Consiglio nazionale entro i termini legali, la mozione è stata però tolta di ruolo il 17 dicembre 2004.

Nel messaggio del 28 maggio 2003<sup>32</sup> concernente un'altra revisione parziale della Lex Koller, esprimemmo l'intenzione di sottoporre a discussione, in una fase successiva, l'abrogazione della legge. Tale obiettivo è stato ampiamente condiviso nei dibattiti parlamentari concernenti la revisione parziale.

## **1.5 Motivi a sostegno dell'abrogazione della legge e possibili conseguenze**

### **1.5.1 Motivi generali**

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

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

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

<sup>32</sup> FF 2003 3753

Occorre infine rilevare che in un mondo globalizzato è di vitale importanza per la piazza finanziaria svizzera risultare maggiormente attrattiva per le imprese attive a livello internazionale. L'abrogazione della legge può fornire un ulteriore contributo alla liberalizzazione dell'ordinamento economico svizzero, grazie alla quale la Svizzera può proporsi come piazza economica dinamica, aperta al mondo e al futuro Normative paragonabili alla Lex Koller sono rare negli altri Stati europei e concernono soltanto regioni limitate (cfr. n. 4).

### **1.5.2 Investimenti immobiliari auspicati**

In Svizzera i problemi dei settori edilizio, immobiliare e dei rami accessori dell'edilizia sono dovuti, in una misura da non sottovalutare, alle restrizioni poste dalla Lex Koller alle persone all'estero. Questa legge impedisce in gran parte gli investimenti stranieri in tali rami economici. I Paesi membri della CE e dell'AELS non prevedono siffatte limitazioni<sup>33</sup>. In seguito all'abrogazione della legge, le persone fisiche e giuridiche all'estero potrebbero acquistare senza restrizioni, anche al solo fine di operare un investimento, terreni edificabili a scopo abitativo e immobili d'abitazione (case monofamiliari e plurifamiliari, unità di proprietà per piani). Gli investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni potrebbero dare importanti impulsi all'economia svizzera, creando o mantenendo posti di lavoro e generando nuovo sostrato fiscale. È probabile che il capitale estero verrà investito anche nella costruzione di abitazioni al di fuori delle località a vocazione turistica. Ne conseguirebbe un'accresciuta domanda di terreni edificabili (che tenderebbe probabilmente ad aumentare il livello dei prezzi), ma anche una più ampia offerta, insufficiente in molte località, di abitazioni locabili e in proprietà, la quale, a sua volta, dovrebbe produrre un calo dei prezzi. Attualmente non è tuttavia possibile fare affermazioni certe né sulla portata né sulle ripercussioni di tali investimenti supplementari, che dovrebbero riguardare soprattutto le città e li agglomerati urbani. Non è dato sapere se vi sarà un importante aumento degli investimenti esteri, visti i profitti relativamente modesti possibili in questo settore.

### **1.5.3 Conseguenze per la costruzione di abitazioni di vacanza e misure accompagnatorie di pianificazione del territorio correlate all'abrogazione della Lex Koller**

Una volta abrogata la Lex Koller, le persone fisiche e giuridiche all'estero potranno acquistare liberamente abitazioni secondarie e di vacanza in tutta la Svizzera, in particolare anche in località turistiche finora precluse e nelle città. In talune regioni turistiche, la costruzione di abitazioni di vacanza ha tuttavia già assunto proporzioni considerevoli. Questo fenomeno è caratterizzato da un esiguo grado di utilizzazione, soprattutto delle abitazioni di vacanza non locate regolarmente, e da elevati costi infrastrutturali che si concentrano durante brevi periodi di punta.

<sup>33</sup> Per le eccezioni concernenti la costruzione di abitazioni di vacanza, cfr. n.5.

Tuttavia, gli effetti collaterali negativi della costruzione di abitazioni di vacanza si manifestano indipendentemente dal fatto che le abitazioni di vacanza siano in mani svizzere o straniere. Per questo motivo, le misure di pianificazione del territorio rappresentano una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un trattamento discriminatorio nei confronti delle persone all'estero. Abbiamo pertanto più volte ribadito la necessità di accompagnare l'abrogazione della Lex Koller con misure in materia di pianificazione del territorio<sup>34</sup>. Unitamente al presente messaggio, vi sottoponiamo quindi anche un messaggio con un disegno di modifica della legge sulla pianificazione del territorio<sup>35</sup> concernente le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio correlate all'abrogazione della Lex Koller. Visto che i due disegni sono strettamente correlati, occorre che in sede parlamentare vengano trattati e decisi congiuntamente.

Affinché le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio possano essere applicate nei Cantoni e nei Comuni ed esplicitare la loro efficacia, è previsto che la Lex Koller sia abrogata soltanto tre anni dopo l'entrata in vigore delle pertinenti modifiche del diritto in materia di pianificazione del territorio. L'Amministrazione federale prevede di istituire un gruppo di lavoro costituito di rappresentanti degli uffici competenti e dei Cantoni particolarmente interessati, incaricato di formulare raccomandazioni per l'attuazione delle misure accompagnatorie di pianificazione del territorio e di assicurarne il coordinamento.

#### **1.5.4                    Conseguenze in caso di acquisto di fondi da parte di Stati e organizzazioni internazionali**

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

Per questi motivi, appare opportuno mantenere un certo controllo sull'acquisti di fondi da parte di Stati esteri e di organizzazioni di diritto internazionale anche dopo l'abrogazione della Lex Koller. Il capitolo 3 del disegno di legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Legge sullo Stato ospite)<sup>36</sup>, approvato dal Parlamento il 22 giugno 2007, prevede nel suo capitolo 3 disposizioni applicabili alla procedura di autorizzazione per tali acquisti di fondi. Tale procedura corrisponde a quella prevista dalla Lex Koller e la sostituisce.

<sup>34</sup> Boll. uff. 1999 N 481; FF 2002 2415, 2003 3761

<sup>35</sup> RS 700

<sup>36</sup> FF 2007 4163

## 1.6 Procedura di consultazione

Nell'ambito della procedura di consultazione l'abrogazione della Lex Koller è stata, in sostanza, accolta positivamente da tutti i Cantoni e dalla maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione. A respingerla sono stati soltanto i Democratici Svizzeri, l'Unione Democratica Federale, Helvetia Nostra e un privato. L'abrogazione è stata respinta pure dal Partito ecologista svizzero e da numerose organizzazioni di protezione dell'ambiente, ma soltanto perché le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio (che andrebbero adottate qualora la Lex Koller venisse abrogata), proposte nell'ambito della procedura di consultazione parallela e relativa alla modifica della legge sulla pianificazione del territorio, non sarebbero abbastanza incisive al fine di evitare le ripercussioni negative derivanti dall'eventuale abrogazione della Lex Koller.

I sostenitori dell'abrogazione della Lex Koller nutrono opinioni divergenti riguardo alle misure accompagnatorie di pianificazione del territorio. Per ottenere maggiori informazioni in merito si veda il messaggio relativo a tali misure menzionato nel numero 1.5.3.

## 2 Commento alle singole disposizioni

### *Articolo unico*

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

### *Disposizioni transitorie*

#### *Cpv. 1*

I negozi giuridici soggiacenti all'obbligo d'autorizzazione che all'entrata in vigore dell'abrogazione della legge non sono ancora stati eseguiti o non sono ancora passati in giudicato diventano efficaci per legge. Ciò vale anche per i casi in cui all'acquirente non avrebbe potuto essere rilasciata alcuna autorizzazione (p. es. a causa dell'esaurimento del contingente per l'acquisto di un'abitazione di vacanza). La soluzione proposta è più semplice di quella secondo cui le procedure pendenti sono decise in base al diritto previgente. Dopo l'abrogazione della Lex Koller i negozi giuridici non vanno più giudicati secondo disposizioni non più in vigore. In particolare, le domande di acquisto di un'abitazione di vacanza pendenti nei Cantoni a vocazione turistica, che non hanno più potuto essere autorizzate per motivi di tempo o a causa dell'esaurimento del contingente, non sono più autorizzate a posteriori, bensì possono essere stralciate in quanto prive di oggetto. In tal modo divengono tuttavia efficaci anche i negozi volti a eludere la legge (ad es. se le parti hanno convenuto di notificare il negozio giuridico all'ufficio del registro fondiario soltanto quando l'acquirente straniero non è più considerato una persona all'estero o una volta abrogata la legge). Diventeranno efficaci anche i negozi giuridici che sono stati giudicati illegali dalle autorità cantonali se la decisione cantonale è stata impugnata e quest'ultima non è passata in giudicato. L'abrogazione della legge produrrà quindi effetti anticipati. In questi casi, infatti, in seguito all'abrogazione della legge le parti potrebbero concludere un nuovo contratto e la persona all'estero potrebbe acquistare

comunque il fondo in questione. La possibilità di iscrivere nel registro fondiario l'acquisto di un fondo, in particolare l'acquisto di un'abitazione di vacanza, dopo l'entrata in vigore dell'abrogazione della legge dipenderà dalle previste misure accompagnatorie di pianificazione del territorio (cfr. n. 1.5.3). I vantaggi della soluzione proposta superano dunque di gran lunga gli svantaggi.

### *Cpv. 2*

In linea di principio, con l'abrogazione della Lex Koller decadono per legge tutti gli oneri connessi ad autorizzazioni o decisioni di accertamento del non assoggettamento al regime dell'autorizzazione. Un proprietario straniero potrà così disporre liberamente, alla stregua di un proprietario svizzero, anche di un fondo acquisito con un'autorizzazione vincolata a oneri. Gli uffici del registro fondiario devono procedere d'ufficio alla cancellazione degli oneri menzionati nel registro fondiario non nel quadro di una cancellazione generale delle iscrizioni divenute superflue, bensì in relazione a un'altra operazione eseguita a livello di registro fondiario relativamente al fondo interessato. Sono eccettuati da questa norma gli oneri concernenti gli *aparthotel* (si veda il cpv. 3).

### *Cpv. 3*

Gli oneri connessi ad autorizzazioni d'acquisto di abitazioni in un *aparthotel* rimangono efficaci per dieci anni a partire dall'entrata in vigore dell'abrogazione della legge. Durante questo lasso di tempo, i proprietari gravati di tali oneri devono continuare a mettere le loro unità d'abitazione a disposizione dell'albergatore per l'esercizio dell'attività alberghiera e stipulare a tale scopo un contratto con quest'ultimo. D'altro canto, anche il proprietario dell'unità d'abitazione o l'albergatore deve continuare a rispettare per altri dieci anni l'onere di mantenere la gestione alberghiera. In caso di controversie tra un albergatore e il proprietario di un'unità d'abitazione, è il giudice civile a dover imporre alle parti gli oneri e le disposizioni contrattuali necessarie e sostenibili per entrambe le parti, dato che viene a mancare l'autorità cantonale precedentemente competente per il rilascio delle autorizzazioni. Il prolungamento limitato della validità di tale onere si propone di concedere all'albergatore sufficiente tempo per concludere, se del caso, nuovi contratti d'uso su base privata con i proprietari delle unità d'abitazione o per trovare un'altra soluzione in modo da disporre di un numero sufficiente di camere per l'esercizio alberghiero anche sul lungo periodo. Dal profilo economico tale termine è adeguato, poiché permette di ammortizzare gli investimenti o di valutare nuovi modelli di gestione, tanto più che la maggior parte degli *aparthotel* sono stati costruiti più di vent'anni fa. In quest'ottica, l'esercente di un *aparthotel* non potrà affermare che la modifica di legge lo ha colto di sprovvisa. Una volta scaduto il termine transitorio di dieci anni, gli uffici del registro fondiario cancelleranno d'ufficio gli oneri menzionati nel registro fondiario. Potranno essere cancellati prima della scadenza del termine se il proprietario di un fondo destinato all'esercizio dell'attività alberghiera e la maggioranza dei proprietari di unità d'abitazione facenti parte dell'albergo su cui gravano tali oneri lo richiederà. La richiesta di cancellazione varrà per tutte le unità d'abitazione dell'*aparthotel*, vale a dire anche per quelle i cui proprietari non hanno approvato la cancellazione o non ne sono stati informati. In questo modo si evita, da un lato, di offrire all'albergatore o al proprietario del fondo destinato all'esercizio dell'attività alberghiera la possibilità di scegliere una minoranza di proprietari di unità d'abitazione tenuti a mettere anche in futuro a sua disposizione le loro unità d'abitazione; dall'altro, non s'intende nemmeno permettere, indipendentemente dal

motivo, a una minoranza di proprietari di unità d'abitazione, o addirittura a un solo proprietario, di ostacolare la cancellazione degli oneri.

Si pone inoltre la questione se gli oneri connessi alle autorizzazioni per l'acquisto di abitazioni sociali, ossia le abitazioni la cui pigione è inferiore rispetto alle abitazioni di ugual valore nello stesso luogo (art. 9 cpv. 1 lett. a della legge, art. 6 cpv. 2 lett. d e cpv. 5 della Lex Furgler<sup>37</sup>) devono altresì continuare a valere per un certo periodo. Tali oneri prevedono che le pigioni e i rispettivi aumenti soggiacciono al controllo del Cantone. Dall'entrata in vigore della legge federale, nel 1985, a livello svizzero non è stata tuttavia rilasciata in media nemmeno un'autorizzazione all'anno. Tra il 1971 e il 1984 sono state rilasciate circa dieci autorizzazioni all'anno. A ciò si aggiunge che oggi, in caso di aumento ingiustificato delle pigioni, gli inquilini possono avvalersi delle disposizioni del Codice delle obbligazioni<sup>38</sup> sulla protezione dalle pigioni abusive (art. 269 segg.). Si può dunque rinunciare alla proroga della validità degli oneri.

#### *Entrata in vigore*

La Lex Koller entrerà in vigore solo tre anni dopo l'entrata in vigore delle misure accompagnatorie nell'ambito della legislazione in materia di pianificazione del territorio. In questo modo viene concesso ai Cantoni e ai Comuni il tempo sufficiente per attuare tali misure.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale**

##### **3.1.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Per la Confederazione, le ripercussioni finanziarie e sul personale risultanti dal disegno sono complessivamente insignificanti. Cinque impiegati (corrispondenti a circa 2,5 posti a tempo pieno in totale) si occupano attualmente del controllo delle circa 2500 decisioni cantonali, della statistica relativa alle abitazioni di vacanza, della consulenza alle autorità cantonali e dei lavori legislativi. I possibili risparmi in materia di personale e di stipendi si collocheranno dunque entro i predetti limiti.

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

##### **3.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

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

<sup>37</sup> RU 1974 83

<sup>38</sup> RS 220

grandi, che prevedono anche il motivo d'autorizzazione delle abitazioni di vacanza, le numerose domande vengono trattate da più impiegati. Nei Cantoni di Neuchâtel e Vaud tale compito è svolto da una commissione.

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

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

L'attuazione delle misure accompagnatorie di pianificazione del territorio sarà dispendiosa. L'Amministrazione federale prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro che accompagnerà i Cantoni direttamente interessati durante la fase transitoria (cfr. n. 1.5.3). Sono già stati presi contatti in proposito.

### **3.2 Ripercussioni per l'economia**

Come rilevato nei numeri 1.5.1 e 1.5.2 l'abrogazione della Lex Koller consentirà investimenti stranieri nell'intero settore degli immobili abitativi. In linea di principio ne possono conseguire impulsi positivi per il settore edile. La portata degli investimenti stranieri e le ripercussioni sul settore edile e sulla struttura dei prezzi nel mercato immobiliare svizzero dipenderanno soprattutto dall'andamento congiunturale e sono quindi difficili da prevedere. Tra l'altro, occorre distinguere tra investimenti in nuovi edifici nel settore delle abitazioni di vacanza, investimenti in nuove abitazione locative e acquisto di abitazioni locative già esistenti.

I timori in merito alle conseguenze dovute a eventuali maggiori investimenti stranieri nel campo delle abitazioni di vacanza (aumento dei prezzi dei terreni e degli immobili, diminuzione della domanda locale) saranno attenuati nella misura del possibile con i provvedimenti accompagnatori di pianificazione del territorio relativi all'abrogazione della Lex Koller.

Non è da attendersi che arrivino investitori stranieri disposti a investire importanti capitali nella costruzione di nuove abitazioni locative o nella promozione di abitazioni di proprietà. Il mercato svizzero delle abitazioni locative è relativamente limitato e la molteplicità delle legislazioni edilizie cantonali lo rendono difficilmente permeabile. Inoltre, gli investitori stranieri si concentrerebbero più sugli immobili commerciali che non su quelli abitativi; all'estero la quota di abitazioni locative rispetto al numero complessivo di abitazioni è dappertutto inferiore a quello in Svizzera; per tale motivo non sono molto diffusi gli investimenti nel settore abitativo. Tuttavia è sempre possibile che si presentino investitori stranieri in regioni particolarmente interessanti; fatto questo che potrebbe portare a un aumento dei prezzi dei terreni edificabili. L'ampliamento dell'offerta dovuto agli investitori stranieri avrebbe, per contro, come conseguenza una tendenza alla diminuzione delle pigioni.

Dopo l'abrogazione della Lex Koller gli investitori stranieri potranno acquistare immobili locativi esistenti. Ciò è accaduto di recente, ad esempio, in Germania e in alcune località ha portato ad aumenti indesiderati delle pigioni. In Svizzera, tuttavia, il settore di mercato nel quale potrebbe entrare in linea di conto una tale ripresa è esiguo. Circa il 57 per cento delle abitazioni locative è in possesso di piccoli privati; un altro 11 per cento è in possesso di cooperative di abitazione o dell'ente pubblico. Nelle regioni centrali è possibile però che la concorrenza nell'ambito dell'acquisto di immobili attrattivi si accentui poiché le preferenze e i criteri di valutazione degli investitori stranieri non si scostano praticamente da quelli degli investitori locali. In tal caso sarebbe possibile che nelle regioni interessate si assista a un aumento dei prezzi e delle pigioni. Il potenziale d'aumento delle pigioni è però limitato. In caso di un forte aumento, i locatari potrebbero scegliere abitazioni alternative. Soprattutto l'acquisto dell'abitazione per uso proprio rappresenta un'importante alternativa. Un aumento delle pigioni superiore a quello dei prezzi delle abitazioni in proprietà rafforzerebbe la domanda di case unifamiliari e – soprattutto nei centri – di appartamenti in proprietà.

### **3.3 Altre ripercussioni**

#### **3.3.1 Ripercussioni sulla politica estera**

L'abrogazione della Lex Koller abolisce una discriminazione nei confronti degli stranieri, il che si ripercuoterà in modo positivo sulla politica estera svizzera.

#### **3.3.2 Ripercussioni sull'ambiente e il paesaggio**

In merito rinviamo al messaggio e al disegno di revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio (cfr. n. 1.5.3).

### **4 Rapporto con il programma di legislatura**

Il disegno è annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>39</sup>.

### **5 Rapporto con il diritto internazionale**

Gli adeguamenti dell'8 ottobre 1999 della Lex Koller all'accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (si veda n. 1.2.4) hanno già permesso di realizzare la liberalizzazione convenuta. L'abrogazione della Lex Koller sopprime la disparità di trattamento degli stranieri e delle società controllate da stranieri per quanto riguarda l'acquisto di fondi, il che corrisponde alla normativa dell'Unione europea. Le restrizioni all'acquisto di abitazioni di vacanza esistenti in Danimarca e in Tirolo si applicano anche ai cittadini di tali Paesi e non discriminano dunque le persone all'estero.

<sup>39</sup> FF 2004 1014

In alcune regioni italiane può accadere che le autorità esigano che l'acquirente svizzero di un fondo dimostri che anche i cittadini italiani possono acquistare un fondo corrispondente in Svizzera (la cosiddetta clausola di reciprocità). Con l'abrogazione della Lex Koller tale misura decadrà.

Nel quadro dell'estensione della libera circolazione delle persone tra la Svizzera e la CE<sup>40</sup>, i dieci Paesi che hanno aderito alla CE il 1° maggio 2004 si sono riservati il diritto di porre restrizioni limitate a un periodo compreso tra cinque e dodici anni per l'acquisto di terreni agricoli e, in parte, anche di abitazioni di vacanza da parte di Svizzeri, come previsto anche per i cittadini dei vecchi Paesi membri della CE. Dal canto suo, la Svizzera non ha preteso alcuna restrizione analoga. Il 1° aprile 2006 è entrata in vigore l'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone ai dieci nuovi Paesi membri della CE. La Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri non hanno ancora disciplinato l'estensione dell'Accordo ai due Paesi che hanno aderito alla CE il 1° gennaio 2007.

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

## **6 Costituzione**

Il disegno poggia, come la legge da abrogare medesima, sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.) e di diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost.).

<sup>40</sup> Protocollo del 26 ottobre 2004 relativo all'estensione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone ai nuovi Stati membri della CE (RU **2006** 979 995; FF **2004** 5203 5863)