

Foglio Federale

Berna, 17 novembre 1972

Anno LV

Volume II

N° 47

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 22 (semestrale fr. 16, estero fr. 37) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Tipo-lito Cantonale) Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

11405

Messaggio

del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero

(Del 25 ottobre 1972)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

con il presente messaggio, ci preghiamo sottoporvi un disegno di revisione del decreto federale del 23 marzo 1961 concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, nell'intento di consolidare tale autorizzazione obbligatoria.

1 Cenni generali

Nel campo dell'acquisto di fondi da parte di persone all'estero si è potuta accertare, nel corso del 1971, una crescita eccessiva del numero delle autorizzazioni; questa inflazione, palesatasi soprattutto in certi Cantoni e per certe categorie d'oggetti (cfr. n. 2), rende invero necessaria una terza revisione del decreto federale in parola, ed è quanto si propone col disegno allegato (cfr. n. 3). Differentemente dalla seconda, quest'ultima revisione deve sfociare in un vero e proprio inasprimento dell'obbligo dell'autorizzazione previsto negli articoli 2, 4, 6 a, 7 c, 8, 8 a e 14, punti focali dell'intero sistema; per contro, le lettere d e e dell'articolo 6 capoverso 2 leniscono il disciplinamento vigente, la prima segnatamente in favore di investimenti esteri nella costruzione d'abitazioni. Secondo l'articolo 19 e il numero II del disegno, la validità del decreto dev'essere prorogata di cinque anni.



contare dall'entrata in vigore della revisione, data alla quale si dovrà al più tardi abrogare il decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri (cfr. n. 4 e 5). La costituzionalità dell'obbligo dell'autorizzazione, derivante dall'articolo 64 della Costituzione federale, non è pregiudicata dalla revisione (n. 6). L'aumento delle spese amministrative conseguenti alla revisione, in particolare per l'applicazione dell'articolo 7 c, è contenuto in limiti ristretti (cfr. n. 7).

2 Evoluzione dell'acquisto di fondi da parte di persone all'estero nel 1971

L'Ufficio federale di statistica ha pubblicato, nel fascicolo del settembre 1972 della «Vie économique», la statistica generale del 1971 inerente agli acquisti di fondi da parte di persone all'estero; ne diamo qui un breve compendio.

1 a. Autorizzazioni concesse e negate nel 1971

	Domando	Autorizzazioni concesse					Autorizzazioni concesse				
		Numero		Superficie in ha	Prezzo mio fr.		Numero		Superficie in ha	Prezzo mio fr.	
		Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
Svizzera	5032	4849	3123	331	755	410	183	84	38	36	14
GR, TI, VD, VS	4520	4397	3014	196	591	393	123	71	29	23	13

1 b. Autorizzazioni concesse e negate nel 1971 (aumento in riscontro al 1970)

Svizzera		+1401	+1233	+35	+187	+167	+74	+34	—	+13	+7
GR, TI, VD, VS		+1437	+1234	+9	+184	+165	+50	+34	—3	+9	+8

1 c. Autorizzazioni nel 1971, secondo la superficie in ha

	Terreni da costruzione	Case d'abitazione	Particelle agricole	Aziende industriali e altre	Totale
Svizzera	206	66	34	25	331
GR, TI, VD, VS	122	53	7	14	196

1 d. Autorizzazioni nel 1971, secondo il prezzo in milioni di franchi

	Terreni da costruzione	Case d'abitazione	Proprietà per piani	Particelle agricole	Aziende industriali e altre	Quote del patrimonio di persone giuridiche	Totale
Svizzera	87	175	410	3	52	28	755
GR, TI, VD, VS	50	115	393	3	22	8	591

1 c. Autorizzazioni concesse e negate dal 1961 al 1971

Anno	Autorizzazioni concesse					Autorizzazioni negate				
	Numero		Superficie in ha	Prezzo Mio fr.		Numero		Superficie in ha	Prezzo Mio fr.	
	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
1961	1 026	—	241	117	—	86	—	38	21	—
1962	1 680	—	479	198	—	172	—	69	35	—
1963	1 283	—	272	161	—	195	—	61	61	—
1964	1 099	—	222	130	—	131	—	68	23	—
1965	1 274	—	349	168	—	88	—	29	13	—
1966	1 450	—	308	293	—	88	—	27	18	—
1967	1 495	498	202	217	54	68	12	21	24	2
1968	2 349	1 094	265	366	126	78	19	12	22	3
1969	2 963	1 431	303	567	168	97	19	43	35	4
1970	3 448	1 890	296	568	243	109	50	38	23	7
1971	4 849	3 123	331	755	410	183	84	38	36	14
1961-1971										
Svizzera	22 916	8 036	3 268	3 540	1 001	1 295	184	444	311	30
GR, TI, VD, VS	18 933	7 576	1 936	2 355	938	719	136	286	147	23

2 a. Acquisti effettivi autorizzati

Anno	Alienazioni		Superficie in ha	Prezzo in mio fr.	
	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
1966	773	—	223	204	—
1967	981	413	94	102	41
1968	1 637	849	180	175	84
1969	3 041	1 407	389	510	161
1970	3 184	1 921	332	439	234
1971	3 637	2 450	189	480	301
1966-1971	13 253	7 040	1 407	1 910	821
GR, TI, VD, VS	11 053	6 630	902	1 303	771

2 b. Alienazioni tra persone all'estero

Anno	Alienazioni		Superficie in ha	Prezzo in mio fr.	
	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
1966	143	—	173	139	—
1967	105	32	11	11	3
1968	107	37	11	11	4
1969	159	64	17	24	7
1970	208	85	33	40	10
1971	200	112	30	29	14
1966-1971	922	330	275	254	38
GR, TI, VD, VS	647	271	95	98	35

2 c. Alienazioni tra acquirenti in Svizzera e alienatori all'estero

Anno	Alienazioni		Superficie in ha	Prezzo in mio fr.	
	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
1966	186	—	63	32	—
1967	188	5	46	29	—
1968	133	6	26	42	—
1969	170	24	101	56	4
1970	231	60	62	39	7
1971	178	25	37	38	3
1966-1971	1 086	120	335	236	14
GR, TI, VD, VS	290	71	95	13	7

3. Aumento netto degli acquisti di fondi da parte di persone all'estero

Anno	Alienazioni		Superficie in ha	Prezzo in mio fr.	
	Totale	Proprietà per piani		Totale	Proprietà per piani
1966	444	—	-13	33	—
1967	688	376	37	62	38
1968	1 397	806	143	122	80
1969	2 712	1 319	271	430	150
1970	2 745	1 776	237	360	217
1971	3 259	2 313	122	413	284
1966-1971	11 245	6 590	797	1 420	769
GR, TI, VD, VS	10 116	6 288	712	1 162	729

In riscontro al 1970, il numero delle autorizzazioni concesse nel 1971 è invero sorprendente. Il fenomeno è principalmente manifesto nei Cantoni Grigioni, Ticino e Vallese, segnatamente per quanto concerne la proprietà per piani. Non vi sono ancora dati statistici circa il numero degli appartamenti in proprietà per piani già costruiti o in fase di costruzione. L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro valuta a 2 milioni circa il numero totale degli appartamenti. Nel 1971, sono stati censiti 65 000 nuovi appartamenti di cui circa 16 000 nei Cantoni Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese; come già accennato, la proporzione d'appartamenti in proprietà è ancora sconosciuta. Vi sono tuttavia buone ragioni per presumere che, in questi Cantoni, gli appartamenti in proprietà sono principalmente residenze secondarie di persone all'estero; quest'ultime, nel 1971, hanno infatti ricevuto circa 3 000 autorizzazioni per acquisti siffatti .

Sempre nei suddetti Cantoni, le autorizzazioni per l'acquisto di appartamenti in proprietà e di altri immobili sono generalmente concesse in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 lettera a n. 3 del decreto federale vigente (DF); questa disposizione, destinata a favorire le regioni dove il turismo è imperniato sull'allestimento di residenze secondarie, è, nei detti Cantoni, la chiave di volta per il rilascio delle autorizzazioni (la stretta dipendenza economica del luogo di situazione del fondo dal movimento turistico è considerata interesse legittimo all'acquisto). La commissione di ricorso del Canton Ticino esprime questo principio con la formula stereotipata che, «in sostanza, si è cercato di accogliere ogni domanda intesa a realizzare un ragionevole bisogno di carattere residenziale nel nostro Paese . . .» (decisione su ricorso n. 224 dell'11 set. 1972 nella causa Schubert). Nella prassi di questi Cantoni, sono considerate turistiche anche le cosiddette regioni «arrivate» che hanno raggiunto un punto di saturazione in rapporto alla

popolazione residente, che soffrono persino di penuria d'abitazioni o di surriscaldamento del mercato edilizio e soggiacciono al blocco delle costruzioni. Per convincersene basta paragonare le tavole 11 e 12 della statistica generale pubblicata dall'Ufficio federale di statistica nella «Vie économique» con gli elenchi (RU 1972 1757, 1971 973, 1934, 1129, 1435; 1972 1940) allestiti dal Consiglio federale il 10 luglio 1972 in virtù dell'articolo 3 del decreto federale del 30 giugno 1972 concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione (RS 221.213.8; RU 1972 1703) come anche il 30 giugno 1971, il 26 luglio 1971 e il 23 agosto 1972 in virtù dell'articolo 7 del decreto federale del 25 giugno 1971 sulla stabilizzazione del mercato edilizio (RS 933.3; RU 1971 961). Donde si rileva che proprio in questi agglomerati parecchie autorizzazioni per l'acquisto di fondi sono state ancora concesse nel 1971 a persone domiciliate all'estero.

Soltanto raramente si è fatto uso della possibilità prevista nell'articolo 6^{bis} lettera a DF di negare l'autorizzazione qualora il fondo si trovi in una regione dove l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero tocca limiti sproporzionati; i pochi casi d'applicazione non presentano daltronde caratteri comuni. Secondo le circa 550 decisioni cantonali su ricorso comunicate al Dipartimento federale di giustizia e di polizia dal 1961 in poi, tale disposizione è stata applicata, dal 1961 al 1964, a Celerina, Flims, Gstaad, Horw, Walzenhausen, Weggis e Wollerau, secondo una decisione su ricorso della commissione federale di ricorso dell'11 novembre 1964 nella causa Maraschi e consorti (Rivista svizzera notarile del registro fondiario: RNRF vol. 46 1965 pag. 231 segg.) a St. Moritz, secondo una decisione su ricorso del tribunale amministrativo del Canton Grigioni del 9 febbraio 1972 nella causa Bitossi a Pontresina e secondo le decisioni su ricorso del Canton di Vaud del 16 giugno 1972 nelle cause Schnorpfeil e Völker-Gut a Montreux. L'amministrazione federale non è in grado di dire se le autorità cantonali di prima istanza hanno applicato questa disposizione in altri luoghi e se — come a volte lo si è preteso — hanno autorizzato l'acquisto di appartamenti in proprietà soltanto fino a un determinato contingente, secondo le condizioni del mercato delle abitazioni; l'esame dei ricorsi non permette di determinare se si sia fatto uso di tale contingentamento. Per il 1970 e per il 1971 si calcola che, in genere, il numero dei dinieghi d'autorizzazione e quello delle autorizzazioni litigiose è rimasto, a livello cantonale, relativamente costante; le decisioni cantonali su ricorso sono state 19 nel 1969, 26 nel 1970, 36 nel 1971; le decisioni della commissione federale di ricorso sono scese per contro a 2 nel 1969 e quelle del Tribunale federale a 2 nel 1970 (di cui una su ricorso del Dipartimento federale di giustizia e polizia; RNRF vol. 52 1971 pag. 117 segg.) e a 1 nel 1971. Questa diminuzione delle decisioni d'ultima istanza conferma che le pronunce cantonali su ricorso sono state quasi sempre giustificate. In ogni modo, le autorizzazioni negate e litigiose costituiscono soltanto una parte insignificante delle autorizzazioni nel loro complesso.

È vero che gli acquisti autorizzati superano l'aumento netto; quest'ultimo non ha tuttavia un'importanza decisiva. Determinanti sono quindi gli acquisti autorizzati i quali soli forniscono informazioni circa l'intensità della domanda estera con i suoi effetti sul rincaro, la pratica seguita in materia d'autorizzazioni e l'adeguatezza dei fondamenti giuridici. Le cifre da dedurre dagli acquisti autorizzati per calcolare l'aumento netto — autorizzazioni non impiegate, alienazioni fra persone all'estero e acquisti di fondi appartenenti a persone all'estero da parte di persone in Svizzera — non forniscono indicazioni in merito; esse danno nondimeno un'immagine più completa della situazione ovvero ne sottolineano i lati più oscuri; avantutto forniscono chiarimenti circa le autorizzazioni non impiegate, dunque obiettivamente non necessarie, di poi circa le persone all'estero che alienano fondi ad altre persone all'estero o a persone in Svizzera e che verosimilmente si danno alla speculazione fondiaria.

Questi dati sugli acquisti autorizzati sono, per loro stessa natura, meri valori minimi. Valutandoli, non bisogna dimenticare che una certa percentuale sfugge all'operato statistico; questa percentuale non dev'essere sottovalutata poiché comprende soprattutto gli acquisti, soggetti ad autorizzazione ma non autorizzati, da un lato di quote di società immobiliari a tenore dell'articolo 2 capoverso 1 lettera *b* DF, dall'altro effettuati da società immobiliari o da altre società a tenore dell'articolo 3 lettera *c* DF «alle quali partecipano finanziariamente in misura preponderante persone non aventi domicilio o sede in Svizzera». Oltre a queste tipiche operazioni elusive occorre tener conto anche degli atti — previsti negli articoli 12 capoverso 2 e 14 DF — che garantiscono praticamente l'acquisto di un fondo a una persona all'estero. Infine vanno ancora menzionati i casi di acquisto non soggetti all'obbligo dell'autorizzazione nonché l'accettazione di un domicilio in Svizzera. La prassi di talune autorità di prima istanza, che si attengono al primo permesso di dimora della polizia degli stranieri senza determinare, secondo l'articolo 4 DF, se la dimora dello straniero abbia assunto il carattere di domicilio, permette di sottrarre all'obbligo dell'autorizzazione anche un'altra serie di atti giuridici. Le operazioni che sfuggono all'obbligo dell'autorizzazione servono usualmente all'acquisto di fondi per i quali l'autorizzazione dovrebbe essere esclusa; la parte del leone dovrebbe spettare all'acquisto di fondi da reddito, fundamentalmente vietato dall'articolo 6 capoverso 3 DF e del disegno.

Secondo la tabella 1 della statistica ufficiale pubblicata dall'Ufficio federale di statistica nella «Vie économique», nel 1971 la maggior parte degli acquirenti proveniva, come già nel 1969 nel 1970, dalla Repubblica federale di Germania; seguono l'Italia, la Francia e il Belgio.

È assai probabile, se non certo, che i dati statistici concernenti il primo semestre 1972, tuttora in elaborazione, riveleranno un'evoluzione ancor peggiore di quella registrata nel 1971.

3 Necessità di un inasprimento

Vista questa evoluzione, forza è concludere che, nonostante l'ultima e seconda revisione, l'obbligo dell'autorizzazione non ha corrisposto alle speranze in lui riposte. Detta revisione, decisa il 24 giugno 1970 e entrata in vigore il 1° gennaio 1971 (FF 1969 II 1065 segg.; Boll. uff. 1970 CN pag. 73 segg., 401 segg., 474; CSt pag. 208 segg., 238 segg., 247 segg.; RS 211.412.41; RU 1970 1195) si è esaurita per l'essenziale nel definire, giusta la prassi dominante, la nozione di interesse legittimo per il rilascio dell'autorizzazione e nel garantire, per mezzo di tale codificazione del diritto non scritto, la sicurezza e l'unità del diritto. Riponendo piena fiducia nelle autorità incaricate di applicare le disposizioni legali, si credeva che un semplice inasprimento formale potesse bastare per ridar efficacia all'obbligo dell'autorizzazione e permettere dunque di prender in pugno un'evoluzione già allora eccezionale. Questo ottimismo è stato però smentito dai fatti. L'inclemente evoluzione si è ancor più accentuata nel 1971 e la febbre non ha cessato di aumentare. Orbene, la stabilizzazione sperata è ben lungi dall'esser conseguita e l'evoluzione suddetta non è stata frenata né tantomeno resa reversibile. I fondamenti giuridici vigenti o la loro applicazione sono dunque rimasti inefficaci; è sulla scorta di questa amara constatazione che siamo sospinti necessariamente a proporvi di inasprire le disposizioni sull'obbligo dell'autorizzazione.

Non ci lasciamo invero influenzare da mere reazioni emotive, purtroppo presenti anche in questo campo, per lo più allo stato latente ma qua e là anche alla luce e con una certa veemenza. Né le prime né le seconde potrebbero scalfire la nostra determinazione. Anzi, siamo proprio ancora legati a quelle disincantate considerazioni di politica fondiaria che già esponemmo nel 1960 (FF 1960 1622/1623) e nel 1969 (FF 1969 II 1970) e che qui vogliamo brevemente riassumere.

L'esiguità di un territorio inestensibile, combinata con un incremento demografico continuo, è divenuta ormai anche un'incontestabile caratteristica del nostro Paese; la locuzione «Volk ohne Raum»¹⁾ si addirebbe perfettamente alla Svizzera se già non fosse magagnata dall'impronta della storia. In queste circostanze è dunque necessario che il nostro suolo sia trattato con parsimonia particolare. Ciò dev'essere avantutto conseguito con la pianificazione territoriale; ma i provvedimenti pianificatori non bastano; occorre provvedere affinché l'acquisto del suolo da parte di persone all'estero sia limitato anche ove trattasi di proprietà per piani o di fondi destinati allo svago e al riposo (FF 1969 II 1071). Il suolo deve rimanere in primo luogo riservato agli svizzeri e agli stranieri che lavorano in Svizzera o che le sono durevolmente legati perché quivi risiedono. Questa restrizione esplicitata nell'obbligo dell'autorizzazione — un'invasione nella capa-

¹⁾ Ernst Keller, Nationalismus und Literatur, Bern 1970, pag. 122 segg.

cià civile degli acquirenti soggetti a tale obbligo e, come tale, un complemento di diritto privato, donde l'appiglio all'articolo 64 Cost. — ha, come tutte le altre norme del diritto privato, importanti effetti economici. Nel 1960, caratterizzammo già questi effetti in termini che presentemente, con un rincaro annuo di più del 6%, sono più pertinenti che mai:

«In Svizzera, l'estensione del suolo utilizzabile è limitata... In queste condizioni i prezzi dei terreni minacciano di salire per una semplice domanda straniera anche moderata; tale pericolo cresce naturalmente se la domanda è massiccia e gli acquirenti sono disposti a pagare «non importa che prezzo». L'aumento dei prezzi degli immobili costituisce, nel caso, un fattore di rincaro per l'economia tutta. Il costo della produzione e della vita dipende dal prezzo degli immobili. Qualsiasi loro aumento favorisce la speculazione fondiaria e questa, a sua volta, cagiona un nuovo aumento dei prezzi... Le conseguenze economiche di questa libertà, cioè il diritto illimitato di vendere un immobile a una persona all'estero, sono assai gravi per giustificare una restrizione nell'interesse pubblico. A giusta ragione, nessuno pretende che simili operazioni immobiliari siano economicamente pregiudizievoli nel singolo caso o ancora meno che esse costituiscano un abuso di diritto. È la loro eccessiva e prolungata frequenza che suscita l'inquietudine e impone un intervento dello Stato. A siffatta conclusione non siamo giunti senza esitazione: avremmo preferito che fossimo stati meglio ascoltati, quando lanciammo il nostro appello alla ragione e al senso di responsabilità, rendendo così superfluo un intervento statale».

Ciò basti a dimostrare che l'obbligo dell'autorizzazione è ancora di scottante attualità e, più che mai, un elemento essenziale della nostra politica fondiaria (*Aubert e Kuttler* in RDS vol. 83, 1964 II pagg. 21/22 145; *Christoph Blocher*, Die Funktion der Landwirtschaftszone, tesi Zurigo 1972, pag. 41).

Con grande attenzione abbiamo dunque seguito l'evoluzione delle cose e, appena apparso sulla scorta dei dati statistici provvisori per il primo trimestre 1971 che la situazione stava assumendo una piega sfavorevole, incaricammo il Dipartimento federale di giustizia e polizia, il 20 settembre 1971, di esaminare la possibilità di inasprire l'obbligo dell'autorizzazione nonché di costituire una commissione di studio; quest'ultima comprendeva, oltre agli alti funzionari della Divisione federale della giustizia, le seguenti persone: il professor Raymond Jeanprêtre, giudice cantonale a Neuchâtel, presidente dell'autorità neocastellana di prima istanza; Hans Huber, ispettore degli studi di notariato, membro della commissione zurigese di ricorso; il consigliere nazionale e consigliere di Stato Anton Muheim, Lucerna, capo del Dipartimento cantonale di giustizia (autorità cantonale di ricorso in materia). La commissione di studio, presieduta dal giudice cantonale Jeanprêtre, svolse il suo mandato in 7 sedute. In tal sede poterono pure esprimersi i delegati dei Governi dei Grigioni, del Ticino, del Vallese e di Ginevra nonché i rappresentanti della Banca nazionale e dei servizi dell'amministrazione federale più o meno direttamente interessati. L'urgenza dell'affare non permise di ricorrere alla procedura di

consultazione, per altro già in parte surrogata dai colloqui con i delegati suddetti. Il disegno preliminare della commissione di studio, presentato alla fine del maggio 1972, coincide per l'essenziale con il disegno oggi propostovi.

I lavori preparatori erano già cominciati quando, il 29 novembre, 9 dicembre e 15 dicembre 1971, i consiglieri nazionali Schaffer, Jäger-Riehen e Schalcher invitarono il Consiglio federale a intraprendere tali lavori. Il postulato Schaffer fu accettato il 28 aprile 1972, la mozione Schalcher il 28 aprile - 19 settembre 1972; il postulato Jäger-Riehen, preconizzante un divieto temporaneo dell'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, fu invece combattuto dal Consiglio federale e poi ritirato il 5 ottobre 1972 (Boll. uff. CN 1972, pag. 661 segg.). A dire il vero, il 26 giugno 1972 abbiamo vietato l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri (RS 941.112, RU 1972 1238). Per gli effetti, questo divieto si riavvicina a quello preconizzato dal postulato Jäger-Riehen ma si fonda avantutto su motivazioni di politica monetaria. I provvedimenti presi erano volti a rimediare ai turbamenti delle relazioni monetarie internazionali, particolarmente drammatici tra il 28 aprile e il 26 giugno 1972 (FF 1972 II 237/238); essi sono stati decisi in virtù dei poteri concessi al Consiglio federale dall'articolo 1 del decreto federale per la protezione della moneta dell'8 ottobre 1971 (RS 941.11; RU 1971 1446).

4 Linee fondamentali del disegno

Succintamente, l'inasprimento proposto è caratterizzato dalle seguenti linee fondamentali, derivanti dalle considerazioni di cui al punto 2:

- Atti giuridici intesi ad eludere la legge: atti compresi nella definizione esaustiva dell'articolo 2 (atti soggetti all'autorizzazione); denuncia obbligatoria delle infrazioni all'obbligo dell'autorizzazione, nell'articolo 8; obbligo di dare informazioni, nell'articolo 8 *a*; sanzioni penali più severe, nell'articolo 14.
- Domicilio: definizione precisa e restrittiva, nell'articolo 4.
- Motivi d'autorizzazione e di diniego: motivo imperativo di diniego nell'articolo 6 *a* lettera *b* che restringe la portata dell'articolo 6 capoverso 2 lettera *a* numero 3 (autorizzazione per il turismo estero con residenza secondaria); per contro, estensione della portata nell'articolo 6 lettere *d* e *e* (nella lettera *d* per favorire la costruzione d'alloggi).
- Vigilanza federale: intensificata con l'introduzione, nell'articolo 7 *c*, di un diritto di ricorso dell'Amministrazione federale anche contro le decisioni cantonali di prima istanza.

Le tre seguenti osservazioni preliminari faranno meglio comprendere il commento di cui al punto 5:

Le innovazioni previste negli articoli 2, 4, 8 e 8 *a* del disegno sono già inserite negli articoli 1, 2, 3 e 5 del decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri ed hanno già dato buoni risultati. Queste comunanze non devono però trarre in inganno quanto alle differenze esistenti fra questa legislazione e il disegno di inasprimento dell'obbligo dell'autorizzazione. Secondo l'articolo 3 del decreto del Consiglio federale, il motivo principale per derogare al divieto è dato dall'esistenza di circostanze particolarmente rigorose; in questo caso, la procedura di deroga è di competenza del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Per contro, nell'articolo 6 il disegno si attiene all'elenco tradizionale dei motivi d'autorizzazione e, negli articoli 7-7 *d*, alla procedura d'uso in questo campo. Esso precisa i motivi d'autorizzazione e la procedura stabilendo un disciplinamento più circostanziato del precedente. Nonostante queste innovazioni, il nuovo sistema è meno rigido e permette, nell'ambito del promovimento dell'economia regionale, di prendere provvedimenti atti a ridurre le disparità di tenore di vita.

Il nuovo disciplinamento è per contro assai severo per quanto concerne gli atti giuridici intesi ad eludere la legge. Tuttavia, per natura delle cose, anche in questo settore non si possono escludere assolutamente le operazioni menzionate nell'articolo 2 del disegno. Più facile è ovviarvi ove trattasi di atti richiedenti l'iscrizione o l'annotazione nel registro fondiario ovvero un'iscrizione nel registro di commercio. I provvedimenti da prendersi in tal caso dagli ufficiali del registro fondiario o del registro di commercio discendono sia dall'articolo 12 del disegno, che consolida gli obblighi di quest'ultimi in materia di controllo, sia dall'articolo 4 dell'ordinanza di esecuzione (RS 211.412.411; RU 1967 447). Quest'ultimo articolo sarà inasprito conformemente all'articolo 12 del disegno e quivi saranno aumentate anche le esigenze poste alle persone giuridiche per provare ch'esse non soggiacciono all'obbligo dell'autorizzazione. Un acquisto soggetto ad autorizzazione, se non è ancorato nel registro fondiario o in quello di commercio ed è effettuato eludendo l'obbligo dell'autorizzazione, non può essere direttamente impedito. Lo si può però indirettamente con provvedimenti preventivi e repressivi, ed è quanto dispongono gli articoli 8, 8 *a* e 14 del disegno. Quanto maggiore è il rischio d'essere scoperti e quanto più severa sarà la sanzione, tanto più ci si asterrà da tali operazioni. Un postulato Oehler, n. 11270 del 17 marzo 1972, ha dimostrato che l'istituto delle società immobiliari con azioni al portatore permette segnatamente di intraprendere tali operazioni elusive ed ha proposto di rendere obbligatorio il sistema delle azioni nominative. Questo problema esula dall'ambito del disegno e potrebbe essere risolto soltanto nel contesto della revisione presentemente in corso del diritto delle società per azioni. Nell'articolo 6 capoverso 2 lettera *a*, il disegno fa nondimeno un passo in questa direzione prevedendo che il fondo destinato al soggiorno personale dell'acquirente — in questo caso

sempre una persona fisica — potrà essere acquistato soltanto in nome della detta persona.

Ovvio che i Cantoni turistici — avantutto Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese, causa di grandi preoccupazioni in questo campo — non potrebbero sottrarsi a un inasprimento dell'obbligo dell'autorizzazione. Nei loro confronti, detto inasprimento risulta dall'articolo 6 a lettera b del disegno il quale prescrive imperativamente un blocco delle autorizzazioni nei luoghi in cui, dal 1961, prospera un turismo estero caratterizzato dal possesso di residenze secondarie. Questo provvedimento deve permettere di ergere un baluardo difensivo contro tale turismo dai mezzi finanziari cospicui, soprattutto nelle regioni dove tende a concentrarsi a scapito d'altre forme turistiche, ad accaparrarsi riserve fondiarie invero non inesauribili e infine ad acquisire un monopolio di fatto sulla proprietà del suolo senza tener conto dei bisogni prioritari menzionati nel numero 3; donde l'urgenza e la necessità di por fine tempestivamente a questa malsana involuzione. E ciò non contrasta invero né con le misure già allo studio per sviluppare l'economia generale nelle regioni montane né con i provvedimenti per la protezione della moneta, la stabilizzazione del mercato edilizio e l'allentamento della penuria di abitazioni. L'interesse a lungo termine della politica fondiaria di arginare i traboccamenti di un turismo estero orientato verso l'acquisto di residenze secondarie è più importante degli interessi opposti; quest'ultimi sono a corto termine e spesso non altro che mero frutto della speculazione. Lo rilevavamo già nella nostra risposta del 25 settembre 1972 all'interrogazione Lehner del 29 giugno 1972 sugli effetti del divieto d'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri: «Auf lange Sicht... ist den Berggebieten kaum gedient, wenn Grund und Boden in weitem Umfang Ausländern gehören, die hier bloss einen Teil ihrer Ferien verbringen, keine Steuern zahlen und die Infrastruktur erheblich belasten». Il disciplinamento più moderato previsto nell'articolo 6 a lettera b del disegno pone, per questo tipo di turismo estero, una restrizione senz'altro sopportabile anche per i Cantoni turistici. Una politica fiscale cantonale conforme a queste finalità è purtroppo soltanto agli inizi; soltanto i Cantoni d'Uri — art. 15 della legge del 17 ott. 1963 «über die Grundstückgewinnsteuer» (Amtsblatt 1963 715) — e di Sottoselva — ordinanza del 15 ott. 1960 «über Grundstückverkäufe an Ausländer» (Amtsblatt 1960 872) — prevedono una acconcia imposizione fiscale per queste vendite immobiliari non concedendo alcuna riduzione secondo la durata del possesso e raddoppiando le aliquote d'imposta.

5 Commento al disegno

Numero I

Articolo 2

La *lettera a* assimila — tenuto conto segnatamente della lett. e n. 2 — il diritto d'abitazione a tenore dell'articolo 776 CC al diritto di superficie e di usufrutto la cui acquisizione era già soggetta all'obbligo dell'autorizzazione in virtù dell'articolo 2 lettera *b* DF.

La *lettera b* estende l'obbligo dell'autorizzazione all'acquisto dei diritti di compera, di prelazione e di ricupera a tenore degli articoli 681, 683 CC e 216 CO. Tali diritti, l'esperienza lo insegna, sono i surrogati preferiti per gli investimenti in immobili, vietati in principio dall'articolo 7 capoverso 3 del disegno (= art. 6 cpv. 3 DF) e per altro di carattere per lo più speculativo. La costituzione e il trasferimento di tali diritti con o senza annotazione nel registro fondiario a tenore dell'articolo 959 CC è assimilata a un acquisto soggetto ad autorizzazione; quest'ultimo si riferisce anche all'acquisto di diritti di compera, di prelazione e di ricupera inerenti ai diritti di cui alle lettere *c* e *e* se incorporati in cartevalori a tenore degli articoli 965 segg. CO.

La *lettera c*, corrispondente al vigente articolo 2 lettera *b* DF, prevede un allentamento dell'obbligo dell'autorizzazione per l'acquisto di quote del patrimonio di società immobiliari; tale acquisto, comprendente evidentemente anche quello di quote emesse al momento della costituzione o dell'aumento di capitale, deve rimaner soggetto ad autorizzazione soltanto se la partecipazione di persone all'estero viene così a superare il 25 per cento. Questo allentamento adegua la lettera *c* alla lettera *d* e all'articolo 3 lettera *c* DF; dispensa dall'autorizzazione l'acquisto, da parte di persone all'estero, di partecipazioni minoritarie in società immobiliari, come già lo fa l'articolo 3 lettera *c* per gli acquisti effettuati da persone giuridiche con partecipazione estera minoritaria; si elimina così una vecchia anomalia: un'imperfezione involontaria piuttosto che una voluta discriminazione.

La *lettera d* sottopone all'obbligo dell'autorizzazione gli investimenti in fondi di investimento immobiliari a tenore degli articoli 1 segg. e 31 segg. della legge federale sui fondi d'investimento e dell'articolo 5 della pertinente ordinanza d'esecuzione (RS 951.3.311 = RU 1967 139) sempreché il fondo d'investimento immobiliare non sia un fondo d'investimento che si rivolge al pubblico e se, dopo l'acquisto, più del 25 per cento del patrimonio si trova così riunito in mano straniera. Importanti investitori esteri rendono illusoria l'indipendenza della direzione del fondo in riguardo ai partecipanti; secondo l'articolo 12 della legge federale sui fondi d'investimento, l'istituto del fondo d'investimento si fonda su tale indipendenza. I partecipanti dispongono in pratica, già per il loro diritto di revocazione giusta l'articolo 21 della legge in parola, di un diritto d'intervento e di veto che

permette loro di primeggiare nella direzione del fondo. L'esclusione dell'acquisto di certificati di quota di fondi d'investimento immobiliari dall'obbligo dell'autorizzazione, iniziariamente contemplata dall'articolo 2 capoverso 2 DF (RU 1961 213) e poi abrogata nel 1965 come ovvia (RU 1965 1240), si giustifica per i fondi d'investimento veri e propri che si rivolgono al pubblico; d'altronde, già allora si era ammesso tacitamente che l'acquisto di certificati di quota era un mezzo per eludere la legge se la direzione del fondo era di fatto dominata dai partecipanti (FF 1964 II 2345). In questo ordine di idee, il Dipartimento dell'interno del Canton Argovia, in una decisione del 29 febbraio 1972, ha deciso di sottoporre all'obbligo dell'autorizzazione un acquisto di fondi da parte di una direzione di un fondo d'investimento dacché si trattava di una persona giuridica preponderantemente in mano straniera a tenore dell'articolo 3 lettera c DF (cfr. un altro esempio interessante di direzione di un fondo dubbiosa in RNRF vol. 49 1958 pag. 17 segg.).

La *lettera e* è una clausola generale ispirata all'articolo 226 *m* capoversi 1 e 2 CO in materia di vendita a pagamento rateale; quivi però l'accento è posto piuttosto sulla volontà delle parti che sui fatti stessi. Gli esempi dei numeri 1 a 3 precisano il significato del disposto generale. È così che le operazioni concluse dai prestanome ricadono tipicamente nella categoria degli atti intesi ad eludere la legge, designati eufemisticamente nel *numero 1* operazioni fiduciarie; trattasi di accordi segreti per cui una persona — il prestanome — esercita un diritto apparentemente per sé ma in realtà agendo per altri; il vero interessato rimane persona occulta. Un contratto di locazione può così minare anche il diritto di proprietà se stipulato per più di 5 anni — con o senza annotazione nel registro fondiario a tenore degli articoli 260 e 282 CO e dell'articolo 959 CC — o se pattuente il pagamento anticipato della pigione o del fitto per la durata del contratto. Secondo il *numero 2* tale contratto dev'essere sottoposto all'obbligo dell'autorizzazione fermo stante che il conduttore può pretendere l'autorizzazione in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 del disegno. Dicasi del pari per la proroga per più di 5 anni di una locazione che ha durato meno di 5 anni, o per meno di 5 anni se ha durato più di 5 anni. Infine, il *numero 3* sottopone all'obbligo dell'autorizzazione anche le operazioni creditizie esorbitanti che pongono il titolare o l'acquirente di diritti immobiliari alla mercé del creditore e si riavvicinano, per i loro effetti, alle operazioni concluse dai prestanome.

Articolo 4

Il *capoverso 1* rimane materialmente immutato.

Il *capoverso 2* precisa e restringe la nozione di domicilio del capoverso 1, riconosce come domicilio in Svizzera soltanto un'incontestabile residenza stabile che, autorizzata dalla polizia degli stranieri o — per gli stranieri al

servizio di rappresentanze diplomatiche e consolari o di organizzazioni internazionali non soggetti a un permesso della polizia degli stranieri in virtù del diritto delle genti — altrimenti legittimata, ha durato ininterrottamente per più di 5 anni. Le persone fisiche che non soddisfanno a queste condizioni sono considerate persone domiciliate all'estero e soggiacciono all'obbligo dell'autorizzazione secondo l'articolo 1 DF, con riserva dell'articolo 5 lettera *a*; secondo quest'ultima disposizione, gli stranieri a beneficio di un permesso di domicilio e gli svizzeri all'estero non vi sono invece soggetti (FF 1964 II 2347/48; Boll. uff. 1965 CSt. pag. 25 segg. CN pag. 386 segg.).

Di regola, il permesso di domicilio è concesso agli stranieri dopo 5 anni di dimora se si tratta di cittadini del Belgio, della Danimarca, della Finlandia, della Francia, della Gran Bretagna, dell'Irlanda, dell'Islanda, del Liechtenstein, del Lussemburgo, dei Paesi Bassi, della Norvegia e della Svezia e soltanto dopo 10 anni per gli altri stranieri. L'obbligo dell'autorizzazione decade in ogni modo dopo 5 anni di dimora per gli stranieri soggetti a un termine d'attesa di più di 5 anni in virtù dell'articolo 4 capoverso 2 del disegno e per gli stranieri soggetti a un termine d'attesa di 5 anni in virtù dell'articolo 5 lettera *a* DF. In virtù di quest'ultimo disposto, l'obbligo si estingue pure per gli stranieri soggetti a un termine d'attesa inferiore a 5 anni, e invero prima della scadenza di questo termine quinquennale appena sia loro concesso un permesso di domicilio. Ove trattasi di un permesso di domicilio a tenore dell'articolo 9 capoverso 3 lettera *c* della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20; CS I 117), l'obbligo decade anche per un cittadino straniero dimorante all'estero.

Il numero degli stranieri che secondo queste disposizioni avrebbero il loro domicilio in Svizzera e non sarebbero dunque soggetti all'obbligo dell'autorizzazione è presentemente di 484 000 unità su un totale di circa 1 000 000 di stranieri al beneficio del permesso di dimora B — dimoranti annuali, senza gli stagionali — e del permesso di domicilio. In altri termini, il numero degli stranieri non soggetti all'obbligo dell'autorizzazione per il loro domicilio in Svizzera si riduce approssimativamente della metà; in merito, l'articolo 4 capoverso 2 del disegno esercita un effetto restrittivo matematicamente accertabile.

Il criterio dei 5 anni di dimora è facilmente comprensibile; una specie di «Fristenlösung», per usare un termine ormai in voga in un altro settore giuridico. L'applicazione del diritto è agevolata per l'oggettivazione della nozione del domicilio, il che non si oppone alla raccomandazione n. (72)1 del 18 gennaio 1971 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla unificazione della nozione di domicilio. L'unità del diritto ne profitta; come l'abbiamo già menzionato in fine al numero 2, essa era stata un po' deformata dalle interpretazioni diametralmente opposte date all'articolo 4 capoverso 2 DF dalle autorità di prima istanza e da quelle di ricorso. L'autorità

di prima istanza del Canton Friburgo ha per esempio dichiarato senza esitazioni, in una sentenza del 22 marzo 1971 nell'affare Köhler, «que le permis de séjour B doit être considéré comme permettant au requérant de transférer son domicile en Suisse». Secondo una decisione su ricorso del 29 maggio 1972 nella causa Chudacoff, il Consiglio di Stato del Canton Lucerna esamina caso per caso se un permesso di dimora B autorizza uno straniero a spostare in Svizzera il centro delle sue attività, se lo straniero ha veramente l'intenzione di farlo se quest'ultima è da lui realmente attuata; la durata della dimora non è poi che un indizio. Questa è d'altronde l'interpretazione dominante. Secondo una sentenza su ricorso del 27 giugno 1972 nell'affare Wachsmuth, il Consiglio di Stato di Basilea campagna considera come domicilio soltanto la dimora di almeno 1 anno, autorizzata in virtù di un permesso di dimora B; esso si attiene alla prassi zurighese che esige una dimora di almeno 2 anni in virtù di un permesso di dimora B. Per altro, la commissione di ricorso del Canton Vaud si è pronunciata nello stesso senso il 24 marzo 1972 nell'affare Chamot. La commissione di ricorso del Canton Ticino dichiara, in una sentenza su ricorso del 4 luglio 1972 nell'affare Cesconi, «che lo straniero sottoposto al regime del permesso di dimora (B) non può essere considerato domiciliato... e quindi svincolato... [dall'] obbligo di conseguire il benessere per ogni acquisto che egli intenda fare», come dire che soltanto il permesso di domicilio (C) costituisce un domicilio. Il permesso di domicilio assume inoltre particolari rilievi nel sistema dell'autorizzazione cui soggiacciono le banche estere; secondo l'articolo 3^{bis} capoverso 3 lettera a della legge federale su le banche e le casse di risparmio (RS 952.0; RU 1971 809), sono considerate straniere «le persone fisiche che non hanno né la cittadinanza svizzera né il permesso di residenza in Svizzera».

Gli stranieri che, in mancanza di una dimora ininterrotta di 5 anni, sono soggetti all'obbligo dell'autorizzazione secondo l'articolo 4 capoverso 2 del disegno hanno pur sempre diritto all'autorizzazione in virtù dell'articolo 6 capoverso 2 del disegno: secondo l'articolo 6 capoverso 2 lettera a numero 2, questo diritto spetta agli stranieri che si acquistano un'abitazione privata nel loro luogo di dimora. Secondo l'articolo 6 capoverso 3 del disegno, questi stranieri non hanno diritto all'autorizzazione, se acquistano fondi a scopo di collocamento di capitali; questa disposizione colpisce in particolare gli stranieri senza attività lucrativa in Svizzera e quelli che vi cercano un rifugio fiscale; finora, quest'ultimi si sono tosto manifestati sul mercato immobiliare in cerca, fin dal loro arrivo, di collocamenti redditizi per i capitali importati. Restringendo la nozione di domicilio, l'articolo 4 capoverso 2 del disegno attenua di un poco questa domanda straniera, doppiamente indesiderabile per le considerazioni già esposte nel punto 3.

Articolo 6

L'ingresso del capoverso 2 lettera a fa obbligo a chiunque voglia acquistarsi un'abitazione privata di farlo in suo proprio nome. La prassi ha finora ammesso l'acquisto fatto in nome di una società anonima con un solo azionista (RNRf vol. 48 1967 pag. 234 segg.); per motivi di chiarezza tali operazioni non meritano però d'essere promosse.

Il *capoverso 2 lettera a numero 2* adegua questo motivo d'autorizzazione in favore di cittadini stranieri a beneficio di un permesso di dimora duraturo — con attività lucrativa o no — all'articolo 4 capoverso 2 del disegno. Dei motivi previsti nei numeri 1 o 3 si può tener conto per gli stranieri dimoranti all'estero; si noti che i motivi elencati nel numero 3 sono inaspriti dalla disposizione dell'articolo 6 *a lettera b*. Il motivo d'autorizzazione di cui al numero 1 permette l'acquisto di fondi anche al di fuori delle regioni turistiche a tenore del numero 3. Anche senza sollecitarne l'applicazione, questo motivo basta per frenare nelle città l'acquisto di abitazioni e di altri alloggi privati da parte di stranieri dimoranti all'estero, come l'ha proposto il postulato Ziegler, n. 10 907, del 7 giugno 1972.

Il *capoverso 2 lettera b*, corrispondentemente a una richiesta del Consiglio di Stato di Basilea Città del 20 gennaio 1972, fa dipendere l'autorizzazione concessa per uno stabilimento d'impresa dalla condizione che la costruzione o l'estensione del medesimo non ingeneri un cambiamento di destinazione dei locali d'abitazione. Per cambiamento di destinazione s'intende avantutto la demolizione di locali d'abitazione nei casi non compresi dal divieto di demolizione a tenore dell'articolo 2 del decreto federale del 25 giugno 1971 sulla stabilizzazione del mercato edilizio (RS 933.3; RU 1971 961): inoltre vi sarebbe cambiamento di destinazione qualora i locali d'abitazione fossero impiegati per lo stabilimento d'impresa senza conseguente demolizione. Cambiamento siffatto è doppiamente urtante quando si produce in luoghi dove vi è penuria d'abitazioni. Del rimanente, la disposizione della *lettera b* rimane immutata; le nozioni ivi enunciate quanto allo stabilimento d'impresa e all'industria esercitata in forma commerciale sono riprese dall'articolo 6 del decreto del Consiglio federale concernente la riscossione di una imposta per la difesa nazionale (RS 642.11; CS 6 358), dall'articolo 944 capoverso 1 CO e dagli articoli 52 segg. dell'ordinanza sul registro di commercio (RS 221.411; CS 2 672; cfr. in merito Muff in RNRf vol. 44 1963 pagg. 12/13). Ne discende che un'azienda agricola non è considerata industria esercitata in forma commerciale (DTF 97 I 418 segg.). La disposizione dell'articolo 6 DF non permette dunque ancora l'acquisto di terreni agricoli o silvicoli.

I *capoversi 2 lettera d e 5* conferiscono alle persone domiciliate all'estero, che finora potevano pretendere soltanto l'autorizzazione d'acquistare terreno per la costruzione di abitazioni economiche, anche il diritto di ottenere l'autorizzazione per l'acquisto di fondi già edificati con abitazioni a

pigioni moderate, fermo l'addossamento degli oneri alle parti in conformità del capoverso 5. L'onere prescritto all'alienante nel capoverso 5 lettera *a* di impiegare nuovamente e immediatamente il ricavo — all'occorrenza depositando la somma su un conto bloccato — per la costruzione di altre abitazioni economiche indica lo scopo di questo complemento, quello cioè, analogamente alla lettera *b*, di rimediare alla penuria di abitazioni. Mentre la disposizione della lettera *a* attenua l'obbligo dell'autorizzazione, quella della lettera *d* lo consolida. Con il complemento della lettera *d*, riguardante avantutto il Canton Ginevra e forse altri Cantoni necessitanti di capitale straniero per la costruzione di abitazioni, riprendiamo un'innovazione che, di concerto con l'Assemblea federale, avevamo invero a suo tempo respinto (Boll. uff. 1970 CN pag. 94 segg., 401 segg.; CSt pag. 213 segg.). Con questa concessione in favore della costruzione di abitazioni non vogliamo né scusare né legalizzare la prassi illegale del Dipartimento dell'economia pubblica del Canton Ginevra il quale, ancora il 28 giugno 1971, ha autorizzato persone domiciliate all'estero, in chiara violazione della lettera *d*, di acquistare un blocco d'abitazioni con una superficie globale di circa 6 500 m². Dobbiamo purtroppo constatare che il disposto della lettera *d* è rimasto finora lettera morta in tutti i Cantoni. La costruzione d'abitazioni a pigioni moderate non offre manifestamente alcuna attrattiva per le persone domiciliate all'estero. Quest'ultime, rifuggendo dalle noie e dai rischi in cui suole imbattersi un committente, si interessano piuttosto alle costruzioni ultimate e si accontentano di un reddito anche modesto, purché garante della sicurezza dell'investimento. Se la lettera *d* deve conseguire il suo scopo, l'unica possibilità è quella di accettare il complemento in parola, per altro giustificabile anche alla luce dell'articolo 34 ^{sexies} della Costituzione federale; l'obbligo dell'autorizzazione non dev'essere d'intralcio alla costruzione d'abitazioni.

Il capoverso 2 lettera *e* estende l'elenco dei motivi d'autorizzazione con un nuovo motivo in favore degli acquisti a scopi d'utilità pubblica; l'acquirente — corporazioni, fondazioni e altri istituti — deve fruire dell'esenzione fiscale in virtù dell'articolo 16 numeri 3 e 4 ^{bis} del decreto del Consiglio federale concernente la riscossione d'una imposta per la difesa nazionale (RS 642.11; CS 6 358). L'acquisto dev'essere inteso direttamente a scopi esclusivamente di utilità pubblica come lo sono, secondo l'articolo 16 numero 3 del decreto suddetto, il culto, l'istruzione, l'assistenza dei poveri e degli ammalati, dei vecchi o degli invalidi. Ovvero, il suolo acquistato deve essere destinato, dalle aziende previste nell'articolo 6 capoverso 2 lettera *b*, alla previdenza in favore del personale secondo l'articolo 16 numero 4 ^{bis} del decreto surriferito, l'articolo 89 ^{bis} CC e l'articolo 343 ^{bis} CO. Si tratterà allora, di regola, di collocamenti di capitali a tenore dell'articolo 6 capoverso 3 del disegno. Questo nuovo motivo d'autorizzazione legalizza una prassi *praeter legem*; in questi casi, la prassi tende ad accordare l'autorizzazione ancorché non si possa invocare nessuno dei motivi d'autorizza-

zione esaustivamente enumerati nel capoverso 2 (RNRF vol. 50 1969 pag. 366 segg.; decisione del Dipartimento dell'economia pubblica del Canton Ginevra del 9 maggio 1972 nella causa Société de la Chapelle italienne). L'enumerazione esaustiva dei motivi d'autorizzazione nel capoverso 2 non è per altro contesa (recenti sentenze del tribunale amministrativo grigionese del 7 marzo 1972 nella causa Sorg e consorti, del 2 ottobre 1972 nella causa Gambi).

I *capoversi 3 e 4* rimangono immutati, salvo l'adeguamento al capoverso 2 lettere *d e e*.

Articolo 6 a

La *lettera a* è sostituita alla *lettera b* dell'articolo 6^{bis} DF, rimasta finora inapplicata poiché l'inventario degli oggetti d'importanza nazionale a tenore degli articoli 5 e 6 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio (RS 451; RU 1966 1679), cui rinvia l'articolo 6^{bis} *lettera b* DF, è ancora in fase di preparazione. Rinviando ai territori protetti a tenore dell'articolo 2 del decreto federale su alcuni provvedimenti urgenti nell'ambito della pianificazione del territorio (RS 700; RU 1972 576) e dell'articolo 16 del disegno di legge federale sulla pianificazione del territorio (FF 1972 I 1193), questa disposizione, costituente un motivo imperativo di diniego come le lettere *b e c*, sottrae dunque questi territori protetti all'acquisto da parte di persone all'estero; un acquisto in queste zone riservate (segnatamente le rive dei fiumi e dei laghi e i margini delle foreste), dovrebbe al massimo essere concesso, se del caso, a una persona domiciliata in Svizzera.

La *lettera b* è sostituita alla *lettera a* dell'articolo 6^{bis} DF, rimasta per lo più inapplicata come già menzionato nel numero 2 qui sopra. Il nuovo motivo imperativo di diniego previsto nella *lettera b* si oppone alla concessione di autorizzazioni in luoghi in cui il turismo richiede lo stabilimento di residenze secondarie a tenore dell'articolo 7 capoverso 2 *lettera a* numero 3, allorchando si denota una tendenza verso uno squilibrio manifesto per il gran numero di autorizzazioni concesse dal 1961 in poi in materia di acquisto di residenze secondarie (cfr. la tabella 2 della statistica pubblicata nella «Vie économique»). L'enunciato assai semplice della *lettera b* permette di rinunciare a una statistica complicata delle superficie in mano straniera (RNRF vol. 46 1965 pagg. 231 segg.). La consultazione dei Governi cantonali si rileva poi superflua poiché, secondo gli articoli 7 segg., la prima parola spetta pur sempre alle autorità cantonali, sotto la vigilanza dell'amministrazione federale e, in ultima istanza, del Tribunale federale. Come già rilevato nel numero 4, le regioni delle valli montane che devono ancora colmare un certo ritardo nel settore turistico, abbisognando a tale fine d'accogliere svizzeri e stranieri in cerca di residenze secondarie, non devono aver paura

di tali provvedimenti previsti unicamente per le regioni in cui vi è una vera inflazione d'autorizzazioni.

La lettera c rimane immutata.

Articolo 6 b

Il capoverso 1 richiama le norme generali che l'autorità di prima istanza deve osservare quando subordina l'autorizzazione a condizioni o ad oneri; vi si riservano esplicitamente le limitazioni previste nell'articolo 6 capoverso 5 del disegno.

Il capoverso 2 si trovava già nell'articolo 6^{ter} DF.

Il capoverso 3 consente all'autorità di prima istanza di revocare l'autorizzazione qualora il beneficiario non si attenga a un onere. Questa riserva legale del diritto di revoca rende superflua quella che la dottrina e la giurisprudenza (*Grisel, Droit administratif*, pag. 212) ritengono necessaria in questi casi di revoca per ogni singola autorizzazione. Secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera b del disegno, la revoca comporta la nullità dell'atto giuridico autorizzato e, secondo l'articolo 13 capoverso 1 del disegno, la possibilità di intentare l'azione per il ripristino dello stato anteriore. Secondo l'articolo 14 capoverso 4 del disegno, la punibilità non dipende dalla revoca dall'autorizzazione.

Articoli 7 - 7 d

Gli articoli 7 e 7 d corrispondono materialmente all'articolo 8 capoversi 1 e 5 DF (l'art. 8 cpv. 1 DF nel tenore del n. II cpv. 1 n. 7 della LF del 20 dic. 1968 che modifica quella sull'organizzazione giudiziaria; RF 173.110; RU 1969 784; gli art. 8 cpv. 2 a 4 DF furono allora abrogati poiché il Tribunale federale era stato sostituito alla commissione federale di ricorso come corte di diritto amministrativo).

L'articolo 7 b corrisponde all'articolo 7 lettere a, b e c DF con un complemento nel capoverso 2. Le parti devono presentare la domanda di autorizzazione al più tardi dopo la conclusione dell'atto giuridico concernente l'acquisto e non possono eseguire tale atto prima di aver ottenuto l'autorizzazione definitiva. Chiunque intraprenda l'esecuzione senza aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione e adempia tutti gli impegni necessari all'acquisto è punibile secondo l'articolo 14 capoverso 1 del disegno. Per acquistare un fondo agli incanti, l'aggiudicatario deve produrre l'autorizzazione definitiva prima dell'aggiudicazione, come prescritto dal Tribunale federale nella circolare n. 36 del 23 gennaio 1962 (FF 1962 242). Il capoverso 3 dell'articolo 7 d del disegno obbliga l'autorità di prima istanza a motivare la sua decisione e a indicare i rimedi giuridici; finora, la motivazione lasciava spesso a desiderare proprio nelle decisioni inerenti a un'autorizzazione.

L'articolo 7 c disciplina nei capoversi 1 lettera c e 2 - 4 il ricorso dell'amministrazione federale contro le decisioni dell'autorità di prima istanza. Secondo il capoverso 2, detto ricorso ha un carattere sussidiario in rapporto a quello dell'autorità cantonale, disciplinato finora soltanto dall'articolo 7 lettera c DF, rimasto immutato. Il capoverso 3 unifica il termine di ricorso per le parti e le autorità. Al ricorso delle autorità è conferito effetto sospensivo (cpv. 4). Il diritto federale è poziore al diritto procedurale cantonale non collimante con i capoversi 3 e 4.

Questa innovazione permette di consolidare la vigilanza federale e, dacché non relega le autorità cantonali al semplice compito di esecutori delle decisioni dell'amministrazione federale, è in accordo con la struttura federativa del nostro Paese; le autorità cantonali hanno ancora la prima parola ma in nessun caso l'ultima. Il diritto amministrativo federale già conosce alcuni precedenti.¹⁾ Questa soluzione fu già ventilata nel 1964 (FF 1964 II 2346/2347; Huber in SJZ, vol. 60 1964 pag. 154) e ancora nel 1969 (FF 1969 II 1071, Boll. uff. CN 1970 pagg. 101 segg.), ma ce ne siamo scostati poiché non volevamo pregiudicare, senza esserne forzatamente costretti, l'autonomia cantonale in materia di procedura, garantita dall'articolo 64 capoverso 3 della Costituzione federale, in un campo in cui la Confederazione legifera in virtù dell'articolo 64 della Carta fondamentale. Lo stesso vale per la procedura davanti alle autorità amministrative cantonali che applicano il diritto privato accessorio di carattere amministrativo della Confederazione ma soltanto nella misura in cui l'applicazione del diritto non se ne trovi compromessa o resa troppo difficile. Se quest'ultima è compromessa dall'autonomia cantonale in materia di procedura, la Confederazione può intervenire senza che vi sia violazione dell'articolo 64 capoverso 3 della Costituzione federale (cfr. in merito *Guldener e Voyame* in RDS vol. 80 1961 II pag. 3 [nota 1], 22/23, 87). Il momento per un intervento della Confederazione è ormai venuto; un'ulteriore remora non sarebbe più purtroppo giustificata.

L'articolo 7 c capoverso 5 del disegno disciplina la comunicazione delle decisioni cantonali su ricorso in connessione con l'articolo 1 capoverso 3 della legge federale sulla procedura amministrativa e l'articolo 103 lettera b della legge federale sull'organizzazione giudiziaria.

Articolo 8

I funzionari a tenore dell'articolo 110 numero 4 CP e i membri delle autorità federali cantonali e comunali devono denunciare alle autorità incaricate del procedimento penale o a quelle legittimate a ricorrere le infra-

¹⁾ L'art. 107 cpv. 1 del DF concernente l'imposta per la difesa nazionale (RS 642.11 = CS 6 352), l'art. 13 cpv. 1 lett. d (abrogato) dell'OE della LF sulla tassa d'esenzione dal servizio militare (RU 1959 2143), l'art. 53 cpv. 2 della LF sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.1 = RU 1951 1997).

zioni (art. 14 cpv. 1 del disegno) da loro accertate od apprese nell'esercizio delle loro funzioni. Quest'obbligo di denuncia, calcolato sul modello dell'articolo 21 capoverso 2 del disegno di legge federale sul diritto penale amministrativo (FF 1971 I 763) e del paragrafo 21 del Codice di procedura penale del Canton Zurigo (Gesetzessammlung vol. VI pag. 395), è previsto per le persone al servizio di autorità giudiziarie e amministrative come anche per le autorità del registro di commercio, le autorità fiscali e i pubblici ufficiali funzionari (*Walder* in RNRF vol. 43 1962 pag. 129 e segg.); i pubblici ufficiali non funzionari sono tenuti a fornire informazioni secondo l'articolo 8 a del disegno. La violazione intenzionale dell'obbligo di denuncia è punibile secondo l'articolo 305 CP (DTF 74 IV 166 segg.).

Articolo 8 a

Il capoverso 1 obbliga tutte le persone che partecipano alla preparazione o alla conclusione di un atto giuridico a tenore dell'articolo 2, che si tratti delle parti, dei loro rappresentanti, di pubblici ufficiali (funzionari o no), di ufficiali del registro fondiario o del registro di commercio, di mediatori, di banche, di fiduciari, di regie immobiliari, d'agenzie pubblicitarie, d'inserzionisti ecc., a fornire informazioni o a produrre documenti alle autorità previste nel capoverso 3. Il capoverso 2 permette a queste autorità di prendere misure provvisoriale in connessione con decisioni inerenti all'obbligo di informare e di edizione, segnatamente di impedire l'iscrizione nel registro fondiario. Quest'obbligo di informare è analogo a quello previsto nell'articolo 7 capoverso 1 del decreto federale del 20 dicembre 1962 concernente gli averi in Svizzera di stranieri o di apolidi perseguitati per cause razziali, religiose o politiche (RS 211.322.1 = RU 1963 443) — un atto anche questo di carattere amministrativo del diritto privato federale accessorio — e infine nell'articolo 15 della legge federale sul materiale bellico (FF 1972 II 390).

Il Tribunale federale e l'autorità federale legittimata a ricorrere, annoverati secondo il capoverso 3 lettere *b* e *c* fra le autorità competenti a decidere, possono, in virtù degli articoli 40, 95 e 113 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, degli articoli 14 segg. della legge federale sulla procedura amministrativa e degli articoli 42 segg. della legge federale di procedura civile, obbligare a testimoniare qualsiasi persona tenuta a dare informazioni. Quest'obbligo è poziore a qualsiasi segreto professionale o d'ufficio. Dicasi del pari per le autorità cantonali di prima istanza, per quelle di ricorso o quelle legittimate a ricorrere cui il diritto cantonale procedurale conferisce la facoltà di esaminare i testi.

Chi si rifiuta di dare informazioni o dà informazioni inveritiere è punibile in virtù dell'articolo 14 capoversi 3 e 5.

I capoversi 4 - 7 disciplinano la protezione giuridica contro le decisioni inerenti all'obbligo di informare, in quanto non già regolata dagli articoli

7 c e 7 d del disegno; ed è il caso per le decisioni prese dalle autorità menzionate nell'articolo 8 a capoverso 3 lettera c. I capoversi 4 e 5 colmano questa lacuna. Le autorità competenti a decidere secondo l'articolo 8 a capoverso 3 pronunciano sempre in forma di decisioni incidentali: secondo la lettera c decisioni incidentali in una procedura d'accertamento dell'obbligo dell'autorizzazione. Per il ricorso all'autorità cantonale secondo il capoverso 6, per quello di diritto amministrativo al Tribunale federale e per il ricorso al Dipartimento federale di giustizia e polizia secondo l'articolo 106 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria e l'articolo 50 della legge federale sulla procedura amministrativa il termine di ricorso è uniformemente di 10 giorni. L'effetto sospensivo è disciplinato nell'articolo 111 della legge federale sull'organizzazione giudiziaria e nell'articolo 55 capoverso 2 della legge federale sulla procedura amministrativa per il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale e il ricorso al Dipartimento federale di giustizia e polizia nonché nell'articolo 8 a capoverso 7 del disegno per il ricorso all'autorità cantonale. Questo diritto federale deroga a qualsiasi disposizione contraria del diritto procedurale cantonale.

Articolo 11

I *capoversi 1 e 2*, presentemente l'articolo 11 capoverso 1 e l'articolo 12 DF, distinguono terminologicamente tra inefficacia e caducazione dell'atto giuridico nullo per mancanza d'autorizzazione (*von Tuhr/Siegrwart*, Allg. Teil OR, pag. 213/214; Daniel *Guggenheim*, L'invalidité des acts juridiques, tesi Ginevra 1970, pag. 79, 99 segg.). L'autorizzazione manca anche quando sia stata revocata conformemente all'articolo 6 b capoverso 3 del disegno o per un altro motivo di revoca, per esempio quando l'acquirente abbia ottenuto fraudolosamente l'autorizzazione (*Grisel*, Droit administratif, pag. 212; *Imboden*, Verwaltungsrechtssprechung, vol I, n. 322/III/f e 324; DTF 97 I 753, 94 I 448).

Il *capoverso 3* modifica l'articolo 12 capoverso 3 DF quanto alla prescrizione dell'azione di ripetizione. Questa era retta finora dall'articolo 67 CO secondo cui l'azione per indebito arricchimento si prescrive in un anno. Questo termine assai breve è stato portato a 5 anni per riavvicinarlo alla prescrizione dell'azione penale; quest'ultima si prescrive parimenti in 5 anni (art. 70 CP) per un delitto a tenore dell'articolo 14 capoverso 1 del disegno. La commissione di studio preconizzava un termine di 10 anni conformemente al decreto del Consiglio federale del 19 gennaio 1940 che istituisce misure contro le speculazioni fondiarie e l'indebitamento e per la protezione degli affittuari (CS 9 159) per agevolare ancor più la *condictio indebiti* (*Jeanprêtre* in *Mélanges Roger Secrétan* 1964, pagg. 145/146).

Articolo 12

I *capoversi 1 e 2*, presentemente l'articolo 11 capoverso 2 DF, completano gli articoli 963 segg. CC e gli articoli 15 segg. del regolamento per il

registro fondiario (RS 211.432.1; CS 2 516), gli articoli 936 segg. CO e l'articolo 21 dell'ordinanza sul registro di commercio (RS 221.411; CS 2 672) quanto all'obbligo di controllo dell'ufficiale del registro fondiario e d'ora in poi anche di quello del registro di commercio. Precedentemente, questi non doveva curarsi delle costituzioni e degli aumenti di capitali delle società immobiliari a tenore dell'articolo 2 lettera *c* del disegno; conseguentemente, non doveva occuparsi dei problemi inerenti all'obbligo dell'autorizzazione. D'ora in poi ambedue gli ufficiali potranno negare una richiesta di iscrizione ove, tenuto conto dei mezzi di prova la cui assunzione è prescritta loro dal Consiglio federale e degli altri elementi d'apprezzamento, l'obbligo dell'autorizzazione non possa essere escluso con certezza. Anche solo un minimo dubbio li autorizza e li obbliga a respingere la richiesta. Se acconsentono, intenzionalmente o per negligenza, a una richiesta riconoscibilmente dubbiosa, favorirebbero un'infrazione a tenore dell'articolo 14 capoversi 1, 2 e 6.

Articolo 13 capoverso 1

Nonostante che il capoverso 1^{bis}, introdotto nel 1965 (FF 1964 II 2352/2353), sia rimasto finora lettera morta, il *capoverso 1* sottrae all'apprezzamento dell'autorità legittimata a ricorrere la facoltà di intentare l'azione e riduce a 5 anni il termine assoluto di ricorso, in accordo con l'articolo 11 capoverso 3 del disegno. Questa riduzione si giustifica anche tenendo conto degli articoli 8, 8 *a* e 14 capoverso 7 del disegno.

Articolo 14

I *capoversi 1 e 2* puniscono come delitto l'esecuzione illecita di un atto giuridico senza autorizzazione definitiva a tenore dell'articolo 7 *b* capoverso 2 e come contravvenzione nei casi previsti nel capoverso 1 lettere *a* e *c*. I casi di cui al capoverso 1 lettere *a* e *b*, per i quali non può essere intentata l'azione di ripristino del diritto primitivo secondo l'articolo 13 DF, sono per certi aspetti analoghi al sincero pentimento previsto nell'articolo 64 CP ma non si ricoprono completamente.

Il *capoverso 3* sanziona come tale il fatto di indurre in errore le autorità anche se l'autorizzazione non è stata concessa. Non è necessario che l'autore abbia astuziosamente indotto in errore l'autorità, ovvero ottenuto fraudolosamente l'autorizzazione. Nemmeno l'articolo 17 capoverso 1 lettera *b* della legge federale sul materiale bellico (FF 1972 II 390) rinuncia a questi elementi di fatto, scostandosi dall'articolo 16 capoverso 1 del disegno di legge federale sul diritto penale amministrativo (FF 1971 I 763) e dall'articolo 14 capoverso 1 DF.

Il *capoverso 4* punisce l'inosservanza degli oneri, impregiudicata la revoca dell'autorizzazione conformemente all'articolo 6 *b* capoverso 3 del disegno.

Il *capoverso 5* punisce il diniego di ottemperare all'obbligo di informare e di edizione secondo l'articolo 8 *a* del disegno. La sanzione è la stessa di quella per disobbedienza a una decisione dell'autorità secondo l'articolo 292 CP (cfr. in merito *Imboden, Verwaltungsrechtsprechung*, ediz. III 1968 vol. I n. 363) e, in caso di diniego dinanzi al Tribunale federale e all'amministrazione federale, è sostituita alle sanzioni penali previste negli articoli 44 *capoverso 2* e 51 *capoverso 3* della legge federale di procedura civile e nell'articolo 19 della legge federale sulla procedura amministrativa; queste sanzioni — arresto fino a 10 giorni o multa fino a 300 fr., multa fino a 500 fr. o riprensione — sembrano troppo lievi. Se la persona tenuta a fornire informazioni o a produrre documenti dà indicazioni inesatte o incomplete, senza negare l'informazione o l'edizione come tale, la sanzione si determina secondo il *capoverso 3* e non secondo il *capoverso 5* dell'articolo 14 del disegno. In caso di violazione dell'obbligo di denuncia secondo l'articolo 8 del disegno, s'applica l'articolo 305 CP.

Il *capoverso 6* proroga, come recentemente l'articolo 51 ^{bis} *capoverso 4* della legge federale su le banche e le casse di risparmio (RS 952.0, RU 1971 809), il termine di prescrizione per le infrazioni punibili con la multa secondo l'articolo 14 *capoversi 1 a 4* del disegno; la multa sarà al massimo di 5000 fr. a tenore dell'articolo 106 *capoverso 1* CP. Il procedimento per tali infrazioni — qualificate come contravvenzioni dall'articolo 101 CP — si prescriverebbe in 1 anno secondo l'articolo 109 CP. Questo termine è portato a 7 anni e mezzo al massimo dall'articolo 14 *capoverso 6* del disegno. Esso coincide così con il termine applicabile ai procedimenti per delitti secondo gli articoli 70 e segg. CP; sono reputati delitti secondo l'articolo 9 CP le infrazioni per cui l'articolo 14 *capoversi 1 a 4* del disegno commina la pena della detenzione o della multa; la detenzione è di 3 anni al massimo secondo l'articolo 36 CP e la multa è di al massimo 40 000 fr. secondo l'articolo 48 numero 1 CP, con la possibilità, secondo gli articoli 39 numero 1 e 50 CP, di pronunciare l'arresto in luogo della detenzione e di cumulare la detenzione o l'arresto con la multa.

Il *capoverso 7* prescrive l'assorbimento dei profitti illeciti ottenuti dall'autore o da altre persone mercè l'infrazione. Questo provvedimento accessorio è pronunciato soltanto se l'assorbimento non è già attuato in virtù dell'articolo 13 DF o dell'articolo 59 CP. La nozione di profitti è assai estesa; essa comprende, oltre agli utili realizzati (DTF 93 I 385 segg.) e realizzabili (eccedenze virtuali a tenore dell'art. 13 cpv. 1 ^{bis} DF) tutti i profitti valutabili in denaro.

Articolo 15

I *capoversi 1 a 3* adeguano questa disposizione all'articolo 5 del disegno di legge federale sul diritto penale amministrativo (FF 1971 I 763) nel tenore delle deliberazioni commissionali.

Articolo 16

La comunicazione è fatta, secondo l'articolo 8 capoverso 2 del decreto del Consiglio federale del 9 gennaio 1970 (RS 312.3 = RU 1970 65), al Ministero pubblico della Confederazione all'attenzione del Consiglio federale e non a questo all'attenzione di quello. Il Ministero pubblico della Confederazione, e non il Consiglio federale, può, conformemente agli articoli 266 e 267 della legge federale sulla procedura penale, interporre i ricorsi previsti dal diritto cantonale contro le decisioni comunicate.

Articolo 19

La validità dell'obbligo dell'autorizzazione, prevista finora sino al 31 dicembre 1975, è prorogata fino al 31 dicembre 1977, ossia di 5 anni a contare dall'entrata in vigore prevedibile della revisione. Una proroga di 5 anni era già stata presa in considerazione per le due ultime revisioni.

Numero II

Il *capoverso 2* delega al Consiglio federale la competenza a stabilire la data dell'entrata in vigore. Quest'ultima presuppone l'abrogazione del decreto del Consiglio federale del 27 giugno 1972 il quale, in ampia misura, ha sospeso il decreto federale sull'obbligo dell'autorizzazione. Saranno le circostanze di politica monetaria che determineranno a qual momento il decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 potrà essere abrogato; per il momento non si intravede ancora un ritorno sicuro e durevole alla normalizzazione nel settore monetario.

Secondo i *capoversi 3 e 4*, le nuove disposizioni sull'obbligo dell'autorizzazione saranno applicabili a qualsiasi acquisto operato dopo la loro entrata in vigore anche se un atto giuridico fosse già stato concluso e una autorizzazione già stata concessa. Soltanto le autorizzazioni fondate sull'articolo 3 del decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 permetteranno di acquistare un fondo senza chiedere un'autorizzazione in virtù delle nuove disposizioni. Gli atti giuridici e le autorizzazioni a tenore degli articoli 4 e 6 del decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 sono e rimangono nulli, compresi quelli la cui validità dipende dall'abrogazione del detto decreto.

Il *capoverso 5* regola il destino delle domande d'autorizzazione, a tenore dell'articolo 3 capoverso 2 del decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972, presentate al Dipartimento federale di giustizia e polizia e ancora in sospeso; il disciplinamento previsto è analogo a quello dell'articolo 22 capoverso 4 del decreto del Consiglio federale del 16 marzo 1970 che limita l'effettivo degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa (RU 1970 309).

6 Costituzionalità

Gli articoli 64, 64^{bis} e 20 della Costituzione federale formano, come già nel 1961, il fondamento costituzionale del disegno; gli articoli 7 c, 8 e 8 a del disegno si fondano pure sull'articolo 64. Nel 1970, il consigliere nazionale Masoni contestò la compatibilità dell'obbligo dell'autorizzazione con l'articolo 64, senza tuttavia mantenere la sua proposta di non entrata in materia; eccettuato Masoni, nessuno fece obiezione alla risposta del Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Boll. uff. CN 1970 pag. 76 segg., 86/87). Non riteniamo opportuno di ritornare su questo problema per altro alquanto accademico. La soluzione proposta, già attentamente esaminata nel 1960, era già allora confortata dal parere espresso il 3/12 agosto 1960 dal professor Max Imboden, consultato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (FF 1960 1630 segg.; Boll. uff. CN 1960 pag. 714 segg.; CS 1961 pag. 24 segg.); il professor Imboden si era pure espresso in un articolo apparso nella NZZ n. 4313 del 6 dicembre 1960, pag. 4 e n. 173 del 17 gennaio 1961 pag. 3. Le voci contrarie¹⁾ espresse qua e là nella dottrina, per altro sempre più rare a contare dal 1966, non sono invero l'opinione dominante tanto più che altri autori²⁾ non si pronunciano in merito.

7 Spese

L'apparato amministrativo necessario all'applicazione dell'articolo 3 capoverso 2 del decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 dovrebbe essere aumentato (effettivo previsto: 8 persone; effettivo attuale: 6 persone e mezzo, di cui 4 ausiliari). Queste persone dovrebbero pure sbrigare gli affari incombenti all'amministrazione in virtù degli articoli 7 c, 8 e 8 a del disegno; tale effettivo dovrebbe permettere di assumere questi compiti semprché le autorità cantonali di prima istanza non accordino centinaia o persino migliaia di autorizzazioni contro cui si dovrebbe ricorrere. In tali condizioni, il Dipartimento federale di giustizia e polizia calcola che le spese dirette per il personale saranno relativamente modeste (per 8 persone circa

¹⁾ Hans Herold in NZZ n. 68 dell'8 gen. 1961, pag. 7; Hans Huber in NZZ n. 918 del 13 mar. 1961 pag. 12; lo stesso autore in Berner Kommentar, n. 244 ad art. 6 CC; Charles-André Junod in Mémoires publiées par la faculté de droit de Genève vol. 16 1963 pag. 128 segg.; lo stesso autore in Revue de droit administratif et de droit fiscal, vol. 21, 1965 pag. 241 segg.; Henri-Philippe Cart, Quelques remarques à propos de l'arrête fédéral... du 23 mars 1961, tesi di licenza Neuchâtel 1963, pag. 67; Peter Wipfli, Die Genehmigungspflicht beim Grundstückerwerb, tesi Zurigo 1966, pag. 104; Peter Widmer, Normkompetenz und Kompetenzkonkurrenz, tesi Zurigo 1966, pag. 84 segg.

²⁾ Aubert in «Traité de droit constitutionnel» vol. I n. 1040, pag. 389/390; Moser in RDS, vol. 86 1967 II pag. 346; Deschenaux in Gutzwiller, Schweizerisches Privatrecht, vol. II, pag. 11 segg., 30, 33, 35/36.

300 000 fr.); le spese materiali dirette, segnatamente le spese per le pigioni di locali non appartenenti alla Confederazione, non possono essere evidentemente valutate in anticipo.

Ci pregiamo di proporvi di entrare in materia sul presente disegno, di accettarlo e di classificare la mozione del Consiglio nazionale (Schalcher) n. 11 121, del 19 settembre 1972, il postulato Schaffer n. 11 086, del 28 aprile 1972, e il postulato Ziegler n. 10 907, del 7 giugno 1972.

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

Berna, 25 ottobre 1972.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

Celio

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

(Disegno)

**Decreto federale
concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi
da parte di persone all'estero**

DF del

che lo modifica

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 ottobre 1972 ¹⁾,

decreta:

I

Il decreto federale del 23 marzo 1961 ²⁾ concernente l'autorizzazione per l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero è modificato come segue:

Tit.

Decreto federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

Trasformazione delle marginali

Le marginali sono centrate.

Art. 2

Acquisto

All'acquisto di fondi in proprietà è parificato l'acquisto di:

- a. diritti di superficie o di usufrutto su un fondo e di diritti di abitazione;
- b. diritti di compera, di prelazione e di ricupera su un fondo;
- c. quote del patrimonio di persone giuridiche o di società di persone senza personalità giuridica il cui patrimonio consiste interamente o prevalentemente in fondi, sempreché più del 25 per cento delle quote sia così riunito in mano straniera;

¹⁾ FF 1972 II

²⁾ RU 1961 213; RS 211.412.41

- d. certificati di fondi di investimento immobiliari con un numero determinato o determinabile di partecipanti, sempreché più del 25 per cento dei certificati sia così riunito in mano straniera;
- e. altri diritti che permettano di conseguire uno scopo economico analogo a quello di un acquisto in proprietà di fondi o di diritti su fondi a tenore delle lettere a a d, segnatamente derivanti da:
 - 1. operazioni fiduciarie;
 - 2. contratti di locazione di durata superiore a cinque anni;
 - 3. operazioni di credito che, per contenuto o estensione, conferiscono al creditore il potere effettivo di disporre del fondo.

Art. 4

Domicilio e sede

¹ Il domicilio e la sede sono determinati, con riserva del capoverso 2, conformemente agli articoli 23, 24 capoverso 1, 25, 26 e 56 del Codice civile svizzero ¹⁾.

² Una residenza in Svizzera autorizzata dalla polizia degli stranieri o altrimenti legittimata non è considerata domicilio in Svizzera, con riserva dell'articolo 5 lettera a, se non è durata ininterrottamente per più di cinque anni.

Art. 6 marg., cpv. 2 a 5

Interesse legittimo

² L'interesse è legittimo:

- a. se il fondo è destinato anzitutto alla dimora dell'acquirente o della sua famiglia, se questi lo acquista in suo proprio nome, se lui, il suo coniuge...
 - 1. ...
 - 2. residenza duratura dell'acquirente nel luogo di situazione del fondo, autorizzata dalla polizia degli stranieri o altrimenti legittimata;
 - 3. ...
- b. se il fondo serve all'acquirente, interamente o essenzialmente, per esercire lo stabilimento d'impresa di un commercio, di un'industria o di un'altra impresa esercitata in forma commerciale, senza che i locali d'abitazione siano distolti dalla loro destinazione;
- c. ...
- d. se il fondo è situato in un luogo dove vi è penuria d'abitazioni ed è destinato alla costruzione di abitazioni economiche,

o se si tratta di un fondo con abitazioni economiche costruite a nuovo,

con riserva del capoverso 5;

- e. se il fondo serve a scopi esclusivamente d'utilità pubblica o a scopi di previdenza in favore del personale di aziende a tenore della lettera b e l'acquirente è esente dall'imposta federale diretta.

³ Gli scopi del collocamento di capitali sono reputati interesse legittimo soltanto nei casi di cui al capoverso 2 lettere c, d e, in quanto trattasi di scopi di previdenza in favore del personale, lettera e.

⁴ L'interesse dell'alienante è reputato legittimo soltanto nel caso di cui al capoverso 2 lettera a numero 3 e in caso di alienazione di un fondo con abitazioni economiche costruite a nuovo, a tenore del capoverso 2 lettera d.

⁵ L'autorizzazione per l'acquisto di un fondo a tenore del capoverso 2 lettera d dev'essere subordinata agli oneri seguenti:

- a. l'alienante di un fondo con abitazioni economiche costruite a nuovo deve impiegare il ricavo per la costruzione di altre abitazioni economiche su un fondo attrezzato di sua proprietà;
- b. l'acquirente deve stabilire e può migliorare le pigioni soltanto con il permesso dell'autorità cantonale competente a promuovere la costruzione di abitazioni;
- c. l'acquirente può alienare il fondo soltanto dopo un termine di almeno dieci anni e soltanto col permesso dell'autorità cantonale competente a promuovere la costruzione di abitazioni e a un prezzo che non ingeneri una maggiorazione delle pigioni moderate.

Art. 6 a (nuovo)

Motivi imperativi di diniego

L'autorizzazione dev'essere negata, senza riguardo a un interesse legittimo:

- a. se il fondo si trova in un territorio protetto a tenore del diritto federale in materia di pianificazione del territorio;
- b. nel caso di cui all'articolo 6 capoverso 2 lettera a numero 3, se persone domiciliate all'estero hanno ottenuto, a contare dal 1^o aprile 1961, un numero rilevante di autorizzazioni per l'acquisto di fondi nel luogo di cui si tratta;
- c. se il fondo si trova nelle vicinanze di un'opera militare importante e l'acquisto può compromettere la sicurezza militare; il Consiglio federale designa le opere militari importanti e ne determina il territorio circostante.

*Art. 6 b (nuovo)**Condizioni e oneri*

¹ L'autorizzazione può essere subordinata a oneri o condizioni per garantire un'utilizzazione del fondo conforme agli scopi fatti valere dall'acquirente; rimangono riservati gli oneri prescritti imperativamente nell'articolo 6 capoverso 5.

² Gli oneri vanno menzionati nel registro fondiario.

³ La revoca dell'autorizzazione è riservata nel caso in cui l'acquirente o, nel caso dell'articolo 6 capoverso 5 lettera a, l'alienante non si attiene a un onere.

*Art. 6^{bis} e 6^{ter}**Abrogati**Art. 7**Autorità federali*

¹ L'autorità federale competente decide, informandone le autorità cantonali:

- a. se si tratta di uno Stato estero o di un'organizzazione internazionale di diritto internazionale nonché di uno scopo pubblico riconosciuto in Svizzera secondo l'articolo 5 lettera c;
- b. se l'acquisto di fondi nelle vicinanze di un'opera militare importante possa compromettere la sicurezza militare, secondo l'articolo 6 a lettera c; in caso affermativo, l'autorità federale competente nega l'autorizzazione e ne informa l'autorità cantonale di prima istanza.

² La decisione di cui al capoverso 1 può essere impugnata presso il Consiglio federale.

³ Rimangono riservate le competenze delle autorità federali secondo gli articoli 7 c, 7 d, 8 e 8 a.

*Art. 7 a (nuovo)**Autorità cantonali in genere*

Ciascun Cantone designa:

- a. una o più autorità di prima istanza, con le competenze di cui agli articoli 7 b e 8 a;
- b. un'autorità di ricorso, con le competenze di cui agli articoli 7 c e 8 a;
- c. un'autorità legittimata a ricorrere, con le competenze di cui agli articoli 7 c, 8, 8 a e 13.

*Art. 7 b (nuovo)**Procedura delle autorità cantonali di prima istanza*

¹ L'autorità di prima istanza del luogo di situazione del fondo decide circa l'obbligo dell'autorizzazione, l'autorizzazione e la revoca; nei casi previsti dall'articolo 7 capoverso 1 chiede la decisione preliminare dell'autorità federale competente.

² Le parti o una di esse devono, al più tardi dopo la conclusione dell'atto giuridico, chiedere l'autorizzazione per l'acquisto e non possono eseguire l'atto suddetto prima di aver ottenuto l'autorizzazione definitiva; quest'ultima dev'essere prodotta dall'aggiudicatario prima dell'aggiudicazione.

³ L'autorità di prima istanza motiva la sua decisione e la notifica alle parti indicando i rimedi giuridici; se decide che non vi è obbligo all'autorizzazione o accorda l'autorizzazione, essa la notifica inoltre, con l'inserito e i necessari piani di situazione, all'autorità cantonale legittimata a ricorrere a tenore dell'articolo 7 c capoverso 1 lettera b.

*Art. 7 c (nuovo)**Ricorso all'autorità cantonale*

¹ Il diritto di ricorrere all'autorità cantonale di ricorso contro la decisione dell'autorità di prima istanza spetta:

- a. alle parti;
- b. all'autorità cantonale legittimata a ricorrere;
- c. all'autorità federale legittimata a ricorrere.

² Se l'autorità di prima istanza ha deciso che non vi è obbligo all'autorizzazione o ha accordato l'autorizzazione e l'autorità cantonale legittimata a ricorrere non interpone ricorso in merito ovvero ritira un ricorso, quest'ultima autorità comunica immediatamente e gratuitamente la decisione, con l'inserito e i necessari piani di situazione, all'autorità federale legittimata a ricorrere; l'articolo 38 della legge federale del 20 dicembre 1968 ¹⁾ sulla procedura amministrativa si applica a tale notificazione.

³ Il termine di ricorso è di trenta giorni e decorre, per il richiedente e l'autorità cantonale legittimata a ricorrere, dalla notificazione della decisione secondo l'articolo 7 b capoverso 3 e, per l'autorità federale competente, dalla comunicazione della decisione secondo il capoverso 2 del presente articolo; gli articoli 20 a 24 della legge federale del 20 dicembre 1968 ¹⁾ sulla procedura amministrativa si applicano al computo dei termini di ricorso.

¹⁾ RU 1969 755; RS 172.021

⁴ Il ricorso delle autorità di cui al capoverso 1 lettere *b* e *c* ha effetto sospensivo.

⁵ L'autorità cantonale di ricorso notifica la sua decisione alle parti, all'autorità di prima istanza, all'autorità cantonale legittimata a ricorrere e, con l'inserito e i necessari piani di situazione, immediatamente e gratuitamente, all'autorità federale legittimata a ricorrere; gli articoli 34 a 38 e 61 capoversi 2 e 3 della legge federale del 20 dicembre 1968 ¹⁾ sulla procedura amministrativa si applicano a tale notificazione.

Art. 7 d (nuovo)

Ricorso al Tribunale federale

La decisione dell'autorità cantonale di ricorso può essere impugnata con ricorso di diritto amministrativo presso il Tribunale federale; l'autorità federale legittimata a ricorrere a tenore dell'articolo 7 *c* capoverso 1 lettera *c* esercita il diritto di ricorso spettante all'Amministrazione federale in virtù dell'articolo 103 lettera *b* della legge federale del 16 dicembre 1943 ²⁾ sull'organizzazione giudiziaria.

Art. 8

Obbligo di denuncia

Chiunque, come membro di un'autorità o funzionario, accerta o apprende un'infrazione a tenore dell'articolo 14 capoversi 1 a 4 è tenuto a denunciarla immediatamente all'autorità cantonale competente per il procedimento penale ovvero, all'attenzione di costei, all'autorità cantonale o federale legittimata a ricorrere.

Art. 8 a

Obbligo d'informare e di edizione

¹ Chiunque, d'ufficio, professionalmente, contrattualmente o effettivamente, partecipa alla preparazione, al finanziamento o alla conclusione di affari a tenore dell'articolo 2 è tenuto, a richiesta, ad informare secondo scienza e coscienza l'autorità competente circa tutti i fatti che possono avere rilevanza per l'obbligo dell'autorizzazione o per l'autorizzazione stessa e, all'occorrenza, a consentire la consultazione dei libri commerciali, della corrispondenza o di altri documenti e a produrre quest'ultimi; quest'obbligo di informare e di edizione è poziore a qualsiasi obbligo di serbare il segreto.

¹⁾ RU 1969 755; RS 172.021

²⁾ CS 3 499; RS 173.110

² L'autorità può inoltre ordinare misure provvisoriale per conservare immutato uno stato di diritto o di fatto fino alla pronuncia sull'obbligo dell'autorizzazione o sull'autorizzazione stessa.

³ Sono competenti a decidere secondo i capoversi 1 e 2:

- a. l'autorità di prima istanza;
- b. l'autorità cantonale di ricorso e il Tribunale federale;
- c. in mancanza di un procedimento dinanzi a tali autorità, l'autorità cantonale o federale legittimata a ricorrere; se del caso, quest'ultima trasmette l'affare all'autorità di prima istanza e all'autorità competente per il procedimento penale.

⁴ La decisione dell'autorità cantonale a tenore del capoverso 3 lettera c può essere impugnata in prima istanza presso l'autorità cantonale di ricorso a tenore dell'articolo 7 a lettera b e, in ultima istanza, con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale; sono applicabili gli articoli 7 c capoverso 5 e 7 d.

⁵ La decisione dell'autorità federale a tenore del capoverso 3 lettera c può essere impugnata in prima istanza presso il Dipartimento federale di giustizia e polizia e, in ultima istanza, con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

⁶ Il termine di ricorso è in ogni caso di dieci giorni; gli articoli 20 a 24 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁾ sulla procedura amministrativa si applicano al computo dei termini per il ricorso all'autorità cantonale.

⁷ Il ricorso all'autorità cantonale contro una decisione a tenore del capoverso 2 non ha effetto sospensivo.

Art. 11

Conseguenze di diritto civile

¹ Gli atti giuridici concernenti un acquisto soggetto ad autorizzazione rimangono inefficaci fintanto che non sia data l'autorizzazione definitiva e sono caducati con:

- a. il diniego definitivo dell'autorizzazione;
- b. la deroga definitiva dell'autorizzazione;
- c. la reiezione definitiva della notificazione per l'iscrizione o l'annotazione di diritti nel registro fondiario.

² Inefficacia e nullità sono opposte d'ufficio.

³ Le prestazioni promesse non possono essere rivendicate, quelle fornite possono essere ripetute entro cinque anni.

¹⁾ RU 1969 755; RS 172.021

*Art. 12**Registro fondiario e registro di commercio*

¹ Gli ufficiali del registro fondiario e del registro di commercio respingono la notificazione se l'obbligo dell'autorizzazione è accertato e quest'ultima non è stata concessa.

² Se l'obbligo dell'autorizzazione non può essere escluso con certezza, essi rinviano il richiedente davanti all'autorità di prima istanza e gli assegnano un termine di dieci giorni per chiedere l'autorizzazione, avvertendolo che, trascorso infruttuosamente questo termine, la notificazione sarà respinta.

Art. 13 cpv. 1

¹ L'autorità cantonale legittimata a ricorrere promuove un'azione per il ripristino dello stato di diritto primitivo se un diritto la cui acquisizione soggiace ad autorizzazione è stato acquisito sul fondamento di un atto giuridico inefficace o nullo per mancanza d'autorizzazione; l'azione dev'esser proposta davanti al giudice del luogo di situazione del fondo entro un anno dall'accertamento, al più tardi però entro cinque anni dall'acquisto.

*Art. 14**Conseguenze di diritto penale*

¹ Chiunque, intenzionalmente, esegue un atto giuridico concernente un acquisto soggetto ad autorizzazione ovvero aggiudica un diritto la cui acquisizione soggiace ad autorizzazione, senza aver ottenuto l'autorizzazione definitiva per l'acquisto, è punito con la detenzione o con la multa. La pena è della multa se l'autore

- a. ha chiesto successivamente l'autorizzazione e l'ha ottenuta;
- b. ha ripristinato lo stato anteriore prima dell'apertura del procedimento penale;
- c. ha agito per negligenza.

² La complicità è punibile anche nel caso previsto nel capoverso 1 lettere a e b.

³ Chiunque, intenzionalmente, dà indicazioni inesatte o incomplete circa fatti rilevanti per l'obbligo dell'autorizzazione o per l'autorizzazione è punito con la detenzione o con la multa. La pena è della multa se l'autore ha agito per negligenza.

⁴ Chiunque, intenzionalmente, non si attiene a un onere cui è subordinata l'autorizzazione è punito con la detenzione o con la multa. La pena è della multa se l'autore ha agito per negligenza.

⁵ Chiunque si rifiuta di adempiere l'obbligo d'informare e di edizione non conformandosi alla decisione notificatagli dall'autorità competente con la comminatoria delle pene previste nel presente capoverso, è punito con l'arresto o con la multa.

⁶ L'azione penale si prescrive in cinque anni anche per le contravvenzioni; in caso d'interruzione della prescrizione, questo termine non può essere prolungato di più della metà.

⁷ Chiunque, per il fatto di un'infrazione, ottiene un illecito profitto la cui rimozione non può essere ottenuta per mezzo dell'azione prevista nell'articolo 13, è tenuto, indipendentemente dalla punibilità di una determinata persona, a pagare al Cantone una somma equivalente; la devoluzione di doni e altri profitti secondo l'articolo 59 del Codice penale¹⁾ è riservata.

Art. 15

Infrazioni commesse nell'azienda

¹ Se l'infrazione è commessa nella gestione degli affari di una persona giuridica, di una società in nome collettivo o in accomandita o di una ditta individuale o altrimenti nell'esercizio di incombenze d'affari o di servizio per terze persone, le disposizioni penali dell'articolo 14 si applicano alle persone fisiche che l'hanno commessa.

² Il padrone d'azienda o il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata che, intenzionalmente o per negligenza, omette, in violazione di un obbligo giuridico, di impedire un'infrazione del subordinato, mandatario o rappresentante ovvero di paralizzarne gli effetti, soggiace alle stesse disposizioni penali come l'autore.

³ Se il padrone d'azienda o il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata è una persona giuridica, una società in nome collettivo o in accomandita o una ditta individuale, il capoverso 2 si applica agli organi, ai membri degli organi, ai soci preposti alla gestione, alle persone effettivamente dirigenti o ai liquidatori colpevoli.

Art. 16

Procedimento penale

Il procedimento penale incombe ai Cantoni; le autorità cantonali incaricate del procedimento penale comunicano senza indugio, in copia integrale e gratuitamente al Ministero pubblico della Confederazione le sentenze, le decisioni amministrative di carattere penale e le dichiarazioni di non doversi procedere.

¹⁾ RS 311.0

Art. 19

Efficacia

Il presente decreto ha effetto sino al 31 dicembre 1977.

II

¹ Il presente decreto è di carattere obbligatorio generale; esso soggiace al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale determina la data dell'entrata in vigore; esso abroga, al più tardi a questa data, il decreto del Consiglio federale del 26 giugno 1972 ¹⁾ che vieta l'investimento di capitali stranieri in immobili svizzeri.

³ Un acquisto dopo tale data esige, con riserva del capoverso 4, l'autorizzazione prevista nel presente decreto.

⁴ Il presente decreto non si applica agli acquisti autorizzati in virtù dell'articolo 3 del decreto del Consiglio federale suddetto.

⁵ Le richieste d'autorizzazione secondo l'articolo 3 capoverso 2 del decreto del Consiglio federale in parola, ancora pendenti al momento dell'abrogazione suddetta, vanno trattate secondo le disposizioni del presente decreto; esse devono essere trasmesse alle autorità di prima istanza competenti in virtù delle presenti disposizioni.