

**Modifica della legge federale
sull'acquisto di fondi
da parte di persone all'estero (LAFE)**

Avamprogetto e rapporto esplicativo

Marzo 2017

Compendio

Il presente progetto intende attuare il postulato Hodgers 11.3200, che chiede di abrogare il divieto per gli stranieri extra-europei di accedere agli alloggi delle cooperative abitative.

Inoltre, la revisione è l'occasione per proporre anche altre modifiche. Le più rilevanti riguardano l'acquisto di abitazioni principali, una maggiore chiarezza del diritto nonché la riduzione dell'onere amministrativo delle autorità cantonali e federali. In particolare si tratta di:

- riassoggettare all'obbligo di autorizzazione l'acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Paesi non membri dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS);*
- vietare il cambiamento di destinazione parziale o totale di fondi;*
- introdurre un limite massimo nelle norme comunali sulle quote abitative comunali;*
- codificare la prassi in materia di trust;*
- precisare il termine «posizione preponderante»;*
- semplificare la procedura consentendo ai Cantoni di abolire l'autorità cantonale legittimata a ricorrere, prevedere un'unica autorità di ricorso cantonale e sopprimere il procedimento su azione volto a ripristinare la situazione legale.*

Infine, il progetto non propone ma sottopone a discussione un'eventuale revisione riguardante i fondi per stabilimenti d'impresa e le società operanti nel settore degli immobili abitativi. Le pertinenti disposizioni sono evidenziate in un riquadro e vertono sui seguenti punti:

- i fondi per stabilimenti d'impresa potrebbero in linea di massima nuovamente essere sottoposti al regime dell'autorizzazione e, di conseguenza, le persone all'estero non potrebbero più darli in affitto o in locazione. I Cantoni, nei casi previsti dalla legge, avrebbero la possibilità di allentare il divieto;*
- l'acquisto da parte di persone all'estero di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi, e quindi anche di partecipazioni quotate in borsa, potrebbe, in linea di massima, essere vietato. Dal divieto andrebbe escluso l'acquisto di azioni di investitori di una società d'investimento a capitale variabile quotata in una borsa svizzera (SICAV).*

Rapporto

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Genesi

La legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE, all'epoca detta anche *Lex Friedrich*; RS 211.412.41) entrò in vigore il 1° gennaio 1985. Da allora ha subito numerose revisioni.

Una prima modifica alla LAFE è stata apportata il 30 aprile 1997. Principale oggetto della revisione furono i fondi per stabilimenti d'impresa. All'epoca, a ragione del deterioramento del contesto economico che toccava in particolare il mercato del lavoro, il Parlamento decise, nel quadro del «Programma d'investimento concernente particolari misure di politica congiunturale» (FF 1997 II 1022, in particolare 1047 segg. e 1066), un allentamento a favore di investitori esteri per consentire la creazione di nuove aziende di produzione e servizi. La revisione entrò in vigore il 1° ottobre 1997. Da allora la legge è chiamata anche *Lex Koller*.

L'8 ottobre 2004, il Parlamento decise un'ulteriore revisione (RU 2005 1337) riguardante essenzialmente le società operanti nel settore degli immobili abitativi, ossia le persone giuridiche, il cui scopo è l'acquisto o il commercio di fondi soggetti all'obbligo dell'autorizzazione. Da allora le persone all'estero possono acquistare partecipazioni di società immobiliari quotate in borsa senza dover chiedere un'autorizzazione.

In due messaggi del 4° luglio 2007 (FF 2007 5271 e 5293), il Consiglio federale ha proposto alle Camere federali di abrogare la *Lex Koller* e di prendere misure accompagnatorie di pianificazione del territorio da adottare in caso di abrogazione della *Lex Koller* (integrazione della legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio; RS 700). L'abrogazione fu motivata adducendo che il rischio dell'«eccessivo dominio straniero» del suolo nazionale riguardava tutt'al più un numero ristretto di casi puntuali. Una forte domanda estera sussisteva soltanto per le abitazioni di vacanza o le residenze secondarie. Il Consiglio federale riteneva che l'abrogazione della legge fosse in grado di attirare investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni e creare posti di lavoro. Tuttavia, nel 2008, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno rinviato il progetto di abrogazione al Consiglio federale con il mandato di rielaborarlo (Boll. Uff. 2008 N 249; Boll. Uff. 2008 S 507).

Negli anni successivi la situazione cambiò drasticamente. In seguito alla crisi finanziaria del 2008, l'interesse per gli investimenti nel settore immobiliare conobbe un considerevole aumento, anche perché gli immobili situati in Svizzera erano considerati, a livello internazionale, investimenti redditizi a lungo termine. Tale circostanza alimentò il timore che, dopo l'abrogazione della LAFE, troppi capitali esteri sarebbero affluiti nel settore immobiliare svizzero. Di sopraggiunta, con l'immigrazione, la domanda di fondi immobiliari in Svizzera aveva subito un netto incremento. In considerazione di tale evoluzione, il Parlamento trasmise la mozione 12.3984 della Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del

Consiglio nazionale (CAPTE-N), che chiedeva lo stralcio del progetto di abrogazione della *Lex Koller* (Boll. Uff. 2012 N 1981; Boll. Uff. 2013 S 196).

Il Consiglio federale, dando seguito a tale mozione, ha proposto di stralciare il progetto del 4 luglio 2007 volto ad abrogare la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Il Consiglio Nazionale e il Consiglio degli Stati hanno dato seguito a tale proposta (Boll. Uff. 2014 N 736).

Il 27 settembre 2013, la consigliera nazionale Badran ha depositato due interventi parlamentari: la mozione 13.3975, che chiedeva di riassoggettare gli immobili destinati all'esercizio di un'attività economica all'obbligo di autorizzazione, e la mozione 13.3976, che chiedeva di abrogare i privilegi per l'acquisto da parte di persone all'estero di partecipazioni a fondi immobiliari e a società immobiliari quotate in borsa. Il Consiglio federale ha raccomandato di accogliere ambedue le mozioni. Il Consiglio nazionale le ha adottate tacitamente (Boll. Uff. 2013 N 2204 segg.), mentre il Consiglio degli Stati le ha respinte (Boll. Uff. 2014 S 392).

In occasione del dibattito per stralciare il progetto di abrogazione del 2007, il Consiglio federale si è riservato di vagliare la possibilità di modernizzare questa legge, anche in considerazione del postulato Hodgers 11.3200, che chiede di abrogare il divieto per gli stranieri extra-europei di accedere agli alloggi delle cooperative abitative.

1.2 Situazione iniziale

1.2.1 Abitazioni principali

Un'abitazione principale può essere acquistata solo in nome proprio. L'acquisto di quote di partecipazione in cooperative di costruzione di abitazioni non è dunque consentito. Le persone interessate non possono pertanto beneficiare di alloggi locativi a pigione moderata.

In linea di principio, un cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), vale a dire un cittadino di uno Stato terzo, titolare di un permesso di dimora B e con domicilio legale ed effettivo in Svizzera, può acquistare un appartamento in proprietà o una casa monofamiliare senza autorizzazione soltanto per utilizzo personale (abitazione principale per sé e la propria famiglia). Se l'abitazione non viene più utilizzata a tale scopo, il diritto vigente non prevede l'obbligo di alienarla. L'abitazione può dunque essere data in locazione o utilizzata come abitazione secondaria. La persona in questione può acquistare un'altra abitazione principale in Svizzera nel suo nuovo luogo di domicilio senza che la prima unità abitativa debba essere alienata. In generale, i cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di domicilio C non sono soggetti al regime dell'autorizzazione.

In tale contesto giova rammentare che i concetti di abitazione principale, abitazione secondaria e abitazione di vacanza utilizzati nella LAFE non coincidono con i concetti di abitazione primaria e secondaria della legge del 20 marzo 2015 sulle abitazioni secondarie (LASEc; RS 702). L'acquisto di un'abitazione principale ai sensi della LAFE presuppone sempre l'esistenza di un domicilio legale ed effettivo

dell'acquirente ai sensi dell'articolo 23 del Codice civile svizzero (CC; RS 210). L'abitazione primaria di cui all'articolo 2 capoverso 2 LASEc invece si riallaccia al Comune di residenza secondo l'articolo 3 lettera b della legge del 23 giugno 2006 sull'armonizzazione dei registri (LArRa; RS 431.02). La nozione di residenza in virtù di tale legge non deve quindi coincidere in tutto e per tutto con il domicilio ai sensi del diritto civile. Inoltre, l'acquisto di un'abitazione secondaria ai sensi della LAFe presume che l'oggetto sia situato nella regione del luogo di lavoro dell'acquirente frontaliero (art. 7 lett. j LAFe) o che l'acquirente intrattenga rapporti strettissimi e degni di protezione con il luogo in cui si trova l'oggetto (art. 9 cpv. 1 lett. c LAFe). In ambedue i casi è esclusa la locazione a terzi. Le abitazioni secondarie secondo la LASEc possono invece essere anche abitazioni sfruttate a scopi turistici (art. 7 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con il cpv. 2 lett. a e b LASEc). Nell'ambito della LAFe, una locazione a terzi è possibile soltanto nel caso di abitazioni di vacanza; è invece vietato locarle tutto l'anno (art. 14 cpv. 2 LAFe in combinato disposto con l'art. 11 cpv. 2 lett. f dell'ordinanza del 1° ottobre 1984 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero [OAFE; RS 211.412.411]).

1.2.2 Fondi per stabilimenti d'impresa

Dalla modifica legislativa del 1997, i fondi che servono all'esercizio di un'attività economica, ossia i cosiddetti fondi per stabilimenti d'impresa, possono essere acquistati da persone all'estero – persone fisiche o società – senza autorizzazione e senza contingentamenti (art. 2 cpv. 2 lett. a LAFe). Questi tipi di fondi possono essere dati in affitto o in locazione a terzi. All'epoca, vi era il timore che non confluisse sufficiente capitale nel mercato immobiliare, motivo per cui lo si è aperto agli investimenti esteri, favorendo in tal modo la creazione di nuove aziende di produzione e servizi. Nel frattempo però la crisi finanziaria del 2008 ha mutato in modo significativo la situazione. La crisi nell'ambito dell'offerta di investimenti sia in Svizzera sia all'estero ha generato una forte espansione degli investimenti immobiliari a lungo termine. Tale aumento non sembra essere un fenomeno passeggero bensì una tendenza di più ampio respiro. Questo giudizio è avvalorato anche dal volume crescente di investimenti da parte delle casse pensioni.

1.2.3 Società immobiliari

Il diritto vigente vieta alle persone all'estero di acquistare partecipazioni non quotate in borsa di società operanti nel settore degli immobili abitativi. D'altro canto, l'acquisto di partecipazioni quotate in borsa in società immobiliari non è più soggetto al regime dell'autorizzazione dal 2005. Nel contesto della revisione si trattava di adottare regole simili a quelle previste per i fondi d'investimento immobiliare, i cui certificati di partecipazione, negoziati regolarmente sul mercato, possono da sempre venir acquistati da persone all'estero. Oggi come all'epoca, l'acquisto di quote di un fondo d'investimento immobiliare è poco problematico, poiché gli investitori non acquisiscono lo statuto di proprietari e non dispongono nemmeno di diritti di partecipazione.

L'adeguamento parziale nel quadro della revisione della legge del 2005 non era da ricondurre a similitudini giuridiche tra le società immobiliari e i fondi

d'investimento immobiliare, bensì piuttosto frutto di considerazioni di carattere politico ed economico (cfr. Boll. Uff. 2004 N 1268, 1272 [voto THEILER]). Mentre in quel momento la domanda di investimenti in società operanti nel settore degli immobili abitativi non era molto forte (FF 2003 3753, 3757) e gli investimenti stranieri in tale settore erano quindi auspicabili, oggi la situazione è totalmente mutata. Lo scopo principale della legge rimane garantire che il territorio resti avvantaggio in mano svizzera e che l'estensione della proprietà straniera possa essere stabilizzata in modo durevole e ragionevole (FF 1981 III 558). La domanda da parte di persone all'estero nell'ambito dell'acquisto di fondi o azioni e partecipazioni ha subito un forte incremento. Tale circostanza si ripercuote non solo sui prezzi d'acquisto bensì anche sulle pigioni.

1.3 Normativa proposta

1.3.1 Postulato Hodgers

La revisione della *Lex Koller* intende anzitutto adempiere il postulato Hodgers 11.3200. Il 3 dicembre 2012 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato Hodgers 11.3200, che chiede di abrogare il divieto per gli stranieri extra-europei di accedere agli alloggi delle cooperative abitative (Boll. Uff. 2012 N 1983). Secondo il diritto vigente, i cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS non possono acquistare le quote di queste cooperative, nonostante siano titolari di un permesso di dimora B e abbiano l'effettivo domicilio in Svizzera. Tale limitazione non consente loro di beneficiare di abitazioni a pigione moderata, il che è contrario allo scopo e allo spirito della legge. In adempimento del postulato, a tali cittadini va consentito di acquistare le quote di partecipazione a cooperative di costruzione di alloggi, se l'acquisto di tale quota è una condizione per la locazione di un'abitazione di una cooperativa di edilizia abitativa. L'acquirente dell'abitazione dovrà utilizzarla a titolo personale e durevolmente come abitazione principale. Tale autorizzazione sarà inoltre vincolata alla condizione di alienare le quote entro due anni qualora l'alloggio non venisse più utilizzato come abitazione principale (art. 8 cpv. 1^{bis} e 1^{ter}).

1.3.2 Altre modifiche

Il Consiglio federale approfitta dell'occasione per proporre altre modifiche volte a chiarire questioni controverse nella pratica e a ridurre l'onere amministrativo delle autorità cantonali e federali per l'attuazione della *Lex Koller*:

- *acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Paesi non membri dell'UE/AELS (art. 8 cpv. 1 lett. e)*: l'acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Stati non membri dell'UE o dell'AELS va di nuovo sottoposto al regime dell'autorizzazione se essi hanno il domicilio legale ed effettivo in Svizzera. In virtù della legge, le autorizzazioni saranno vincolate all'obbligo di alienare l'abitazione entro due anni in caso di cambiamento di domicilio;

- *divieto di cambiamento di destinazione di stabilimenti d'impresa in spazi abitativi (art. 4 cpv. 2 lett. a)*: già oggi è vietato trasformare fondi per stabilimenti d'impresa in locali d'abitazione. È vietato sia il cambiamento totale di destinazione in seguito alla cessazione dell'attività sia anche il cambiamento parziale di destinazione mediante l'inserimento successivo di un'abitazione. A tal proposito manca tuttavia sia una disposizione legale esplicita sia la pertinente giurisprudenza, il che crea di conseguenza incertezza giuridica nella pratica. Non si può escludere che investitori stranieri, sfruttando tale incertezza, acquistino stabilimenti d'impresa per trasformatli successivamente in alloggi. Lo stesso dicasi per i cosiddetti cambiamenti parziali di destinazione. Sovente, se un fondo viene acquistato senza autorizzazione e poi trasformato parzialmente a scopo abitativo, le autorità cantonali competenti per il rilascio dell'autorizzazione non ne vengono a conoscenza. Ne risulta un elevato rischio di abuso. Il divieto già oggi vigente va pertanto dotato di una base legale chiara. Spetterà alle autorità preposte al rilascio dell'autorizzazione edilizia effettuare i pertinenti controlli;
- *stabilimenti d'impresa (art. 2 cpv. 3)*: secondo l'articolo 2 capoverso 3 LAFE, che va adeguato, se in forza di norme comunali sulla quota abitativa è possibile realizzare abitazioni su un fondo per stabilimenti d'impresa, una persona all'estero può acquistare una tale abitazione insieme al fondo in questione senza chiedere un'autorizzazione. Tale disposizione non prevede alcun tetto massimo. Secondo la prassi attuale, per poter considerare il fondo come utilizzato primariamente a fini d'impresa, occorre che la parte utilizzata per l'esercizio di un'attività economica prevalga su quella adibita a scopi abitativi. Tale prassi è però stata criticata da più parti. Per l'acquirente non è sempre agevole capire cosa sia lecito. Tale situazione implica una notevole incertezza giuridica. L'introduzione di un tetto massimo è dunque volto a garantire sia la certezza del diritto sia l'uguaglianza giuridica;
- *trust (art. 5 cpv. 1 lett. e)*: per appurare se l'incorporazione di un fondo in un *trust*¹ è lecita, occorre applicare i principi generali della *Lex Koller*. Sebbene i *trust* possano avere molteplici forme (FF 2006 517, 528), in linea di principio negli statuti le funzioni dei *trustee* e dei beneficiari sono definite in modo analogo: ai *trustee* viene trasferito un bene del *trust* a titolo fiduciario al fine di amministrarlo e impiegarlo regolarmente per uno scopo prestabilito (FF 2006 517, 523); i beneficiari invece sono gli aventi diritto economico del patrimonio in questione tramite diritti deducibili in giudizio (FF 2006 517, 526) e solo in un secondo tempo – a dipendenza della forma del *trust* – i possessori del patrimonio in questione (FF 2006 517, 523). Per questo motivo è opportuno esaminare la liceità dell'incorporazione dei fondi nei *trust* ricorrendo a un'analisi globale che coinvolga più livelli. In considerazione della loro posizione formale di proprietari, i *trustee* non possono di principio essere persone all'estero. Il fatto che abbiano soltanto una proprietà fiduciaria del patrimonio posto nel *trust* è irrilevante. Il campo di applicazione della *Lex Koller* include pure i

¹ Cfr. la Convenzione relativa alla legge applicabile ai trust ed al loro riconoscimento (RS 0.221.371).

diritti che procurano al loro titolare una posizione analoga a quella del proprietario di un fondo (art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE) e dunque a maggior ragione la proprietà formale dello stesso. Una posizione analoga può spettare anche ai beneficiari, motivo per cui anche questi ultimi non possono essere persone all'estero. Fanno in linea di principio eccezione i parenti del *settlor* in linea diretta e il suo coniuge. Al fine di migliorare la certezza giuridica, si propone di precisare il quadro legale illustrato in una disposizione speciale applicabile ai *trust*. La procedura di consultazione mostrerà se la codificazione proposta risponde a un fabbisogno reale. Il mantenimento o meno di tale disposizione dipenderà dalle risposte che perverranno;

- *posizione preponderante (art. 6 cpv. 2 lett. b^{bis} e cpv. 2^{bis} lett. b)*: l'articolo 6 LAFE, che concerne la posizione preponderante di una persona all'estero, va completato e reso più chiaro. In particolare, occorre tenere anche conto della composizione dell'amministrazione di una persona giuridica. È proprio questo organo, e non l'assemblea dei soci, che prende la maggior parte delle decisioni operative rilevanti. La composizione del consiglio di amministrazione può essere accertata in modo semplice e affidabile consultando il registro di commercio, mentre è meno agevole individuare la composizione dell'azionariato nonché l'influsso dei singoli gruppi di azionisti, in particolare nel caso di società con azioni quotate in borsa;
- *eccezioni all'obbligo dell'autorizzazione concernenti i parenti (art. 7 lett. b)*: si tratta, ad esempio, di evitare che un padre possa cedere la sua abitazione di vacanza al proprio figlio senza chiedere l'autorizzazione, se quest'ultimo è già proprietario di un'abitazione analoga. In tal modo è possibile evitare i negozi volti a eludere la legge, in particolare se ambedue le abitazioni si trovano una di fianco dell'altra e sono state acquistate simultaneamente;
- *legatario (art. 7 lett. a e art. 8 cpv. 2)*: nei due articoli in questione oltre all'erede viene ora menzionato esplicitamente pure il legatario. Anch'egli deve poter acquistare un fondo senza o con autorizzazione; ciò corrisponde alla costante prassi vigente;
- *motivi generali per la concessione dell'autorizzazione (art. 8 cpv. 1 lett. c e d)*: secondo la giurisprudenza attuale (decisione del Tribunale federale 2C_684/2010 del 24 maggio 2011), una persona all'estero in qualità di direzione del fondo, previa autorizzazione, può acquistare beni immobili in Svizzera mediante fondi previdenziali del personale di imprese e trasferirli in un fondo a scopo di previdenza in favore del personale di tale stabilimento d'impresa (art. 8 cpv. 1 lett. c LAFE). In futuro tali acquisti non saranno più possibili. Soltanto società svizzere potranno amministrare tale denaro.

Inoltre, solamente le banche e gli istituti di assicurazione in mano straniera con sede in Svizzera potranno acquistare un fondo con autorizzazione nel nostro Paese al fine di coprire dei crediti garantiti da pegno;

- *condizioni e oneri (art. 14)*: se una persona all'estero acquista un fondo senza autorizzazione in qualità di erede o di parente dell'alienante (art. 7

lett. a o b LAFE), secondo la prassi costante, all'acquirente passano anche le eventuali condizioni e gli oneri che sono stati imposti al defunto o all'alienante.

Se una persona all'estero permuta una proprietà per piani acquistata con autorizzazione con un altro comproprietario nel medesimo immobile (art. 7 lett. d LAFE), le condizioni e gli oneri devono essere trasferiti al nuovo immobile. Una norma esplicita preciserà tale regola, già oggi applicata, al fine di aumentare la certezza del diritto;

- *designazione facoltativa di un'autorità cantonale legittimata a ricorrere (art. 15 cpv. 1 lett. b)*: ogni Cantone potrà decidere se intende mantenere o abolire la sua autorità legittimata a ricorrere (art. 15 cpv. 1 lett. b). La maggior parte di tali autorità non ha mai esercitato il proprio diritto di ricorso. L'abolizione consentirà in particolare di evitare oneri amministrativi poiché non occorrerà più rinunciare al ricorso. L'autorità di prima istanza notificherà quindi le sue decisioni direttamente all'autorità federale legittimata a ricorrere, ossia all'Ufficio federale di giustizia (si veda art. 17 cpv. 2), riducendo sensibilmente la durata della procedura. Un'autorità cantonale legittimata a ricorrere si giustifica soltanto in quei Cantoni che hanno designato più autorità di prima istanza competenti in materia di autorizzazione. Nei Cantoni che avranno abolito l'autorità legittimata a ricorrere, il diritto di ordinare la rimozione di uno stato illecito viene trasferito all'autorità di prima istanza (art. 15 cpv. 1 lett. a). Nell'articolo 15 non è più indispensabile menzionare la facoltà di chiedere l'apertura di un procedimento penale, poiché secondo l'articolo 24 capoverso 2, le autorità non hanno soltanto il diritto bensì anche il dovere di denunciare infrazioni contro la LAFE alle autorità di perseguimento penale;
- *un'unica autorità di ricorso cantonale (art. 15 cpv. 1 lett. c)*: il numero delle autorità di ricorso cantonali è ridotto a una soltanto. Il diritto vigente prevede che ogni Cantone designi un'autorità di ricorso. Nelle loro leggi di applicazione della LAFE, otto Cantoni hanno affidato tale funzione al loro Consiglio di Stato. Tuttavia, secondo il diritto procedurale federale, le istanze che precedono il Tribunale federale devono essere indipendenti. Di conseguenza, in questi Cantoni, le decisioni del Consiglio di Stato vanno impugnate dinanzi al tribunale amministrativo cantonale prima di rivolgersi al Tribunale federale. La procedura di ricorso è dunque più complessa che negli altri Cantoni. Sotto il profilo dell'economia procedurale è pertanto opportuno rinunciare esplicitamente a una doppia autorità di ricorso cantonale;
- *accertamento successivo dell'obbligo dell'autorizzazione (art. 25 cpv. 1^{bis})*: secondo l'attuale articolo 25 capoverso 1^{bis} LAFE l'obbligo dell'autorizzazione può essere accertato successivamente se l'acquirente ha fornito all'autorità competente – in particolare all'ufficiale del registro fondiario o del registro di commercio – indicazioni inesatte o incomplete su fatti che sono rilevanti per l'obbligo dell'autorizzazione. Tuttavia, secondo la giurisprudenza ciò è possibile solamente se l'acquirente ha fornito tali indicazioni consapevolmente (decisione del Tribunale federale

2C_876/2011 del 20 marzo 2012 consid. 5). In particolare non è più possibile tornare sull'obbligo dell'autorizzazione se l'acquirente ha taciuto fatti importanti, come ad esempio le indicazioni sul domicilio effettivo, perché la domanda non gli è stata posta. Tale situazione giuridica è stata ripetutamente accolta con incomprensione da parte dell'opinione pubblica. Se i presupposti per l'acquisto non erano dati, deve sempre essere possibile effettuare l'accertamento successivo dell'obbligo dell'autorizzazione entro il termine di prescrizione assoluto. La disposizione va dunque modificata in tal senso;

- *decisione invece di azione per ripristinare lo stato legale (art. 27)*: i negozi giuridici sottoposti ad autorizzazione sono inefficaci se manca tale autorizzazione (art. 26 cpv. 1 LAFE). I negozi giuridici in questione diventano nulli se l'autorità cantonale di prima istanza nega o revoca definitivamente l'autorizzazione (art. 26 cpv. 2 LAFE). Tale autorità non può tuttavia decidere e ordinare il ripristino dello stato legale. Spetta invece all'autorità cantonale legittimata a ricorrere ripristinare lo stato legale mediante un'azione civile (art. 27 LAFE). Nella pratica è però piuttosto laborioso ricorrere alla procedura ordinaria. Per di più, le autorità amministrative sovente non sono organizzate per condurre processi civili, il che le induce a ricorrere a (costose) consulenze legali esterne. Le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni avranno ora la possibilità di ordinare il ripristino dello stato legale tramite decisione come è già il caso, ad esempio, nel diritto fondiario rurale (art. 72 cpv. 1 della legge federale sul diritto fondiario rurale, LDFR; RS 211.412.11) o nelle norme edilizie cantonali. Tale decisione potrà essere impugnata dinanzi al tribunale amministrativo o, in ultima istanza, al Tribunale federale. Così facendo, la tutela giurisdizionale degli interessati non viene lesa in alcun modo.

Sottoponiamo a discussione, quale ampliamento presumibile (qui di seguito intitolato: eventuale ampliamento), una revisione riguardante i fondi per stabilimenti d'impresa nonché le società operanti nel settore degli immobili abitativi:

- *divieto di locazione o di affitto di fondi per stabilimenti d'impresa (abrogazione dell'art. 2 cpv. 2 lett. a; art. 6a; art. 9 cpv. 1 lett. d)*: la locazione e l'affitto di fondi per stabilimenti d'impresa da parte di persone all'estero saranno assoggettati al regime dell'autorizzazione e pertanto in linea di principio nuovamente vietati. I Cantoni potranno tuttavia allentare tale divieto. L'eccezione si giustifica poiché l'esperienza mostra che, soprattutto per gli alberghi o le altre infrastrutture nelle regioni turistiche, è difficile trovare investitori indigeni. Come sinora, l'acquisto di un fondo per stabilimento d'impresa per uso proprio non richiederà alcuna autorizzazione;
- *acquisto di partecipazioni quotate in borsa di società operanti nel settore degli immobili abitativi (art. 4 cpv. 1 lett. e, adeguamento dell'art. 4 cpv. 1 lett. c nonché abrogazione dell'art. 4 cpv. 1 lett. c^{bis})*: in linea di principio e fatti salvi i trattati internazionali (art. 1 cpv. 2), sarà vietato l'acquisto da parte di persone all'estero di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi e pertanto anche l'acquisto di tali partecipazioni quotate in borsa. Dal divieto sono escluse soltanto le azioni di investitore di una società di investimento a capitale variabile quotata in una borsa svizzera (SICAV; art. 36 segg. della legge del 23 giugno 2006 sugli investimenti

collettivi [LICol; RS 951.31]). Il riconoscimento di tale privilegio rispetto alle quote di società immobiliari ordinarie è giustificato poiché una SICAV, per poter esercitare la sua attività, necessita di un'autorizzazione della FINMA che viene rilasciata soltanto a condizioni molto severe (art. 14 e 20 LICol).

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'avamprogetto destinato alla consultazione riunisce diversi punti la cui revisione è stata auspicata. Da un canto si tratta di attuare il postulato Hodgers 11.3200 (n. 1.3.1), dall'altro s'intende introdurre l'obbligo di autorizzazione per l'acquisto di abitazioni principali da parte di cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS e risolvere le diverse incertezze giuridiche emerse nella prassi. Alcuni di questi problemi sono risolvibili mediante disposizioni esplicite. La *Lex Koller* richiede dei miglioramenti anche nell'ambito dell'esecuzione. Le modifiche proposte (n. 1.3.2) migliorano e agevolano l'applicazione della legge negli ambiti parziali interessati. Infine, sotto il profilo del diritto procedurale, la *Lex Koller* evidenzia degli aspetti piuttosto macchinosi, che la presente revisione parziale contribuisce a eliminare.

2 Commento delle singole disposizioni

Eventuale ampliamento:

Art. 1

In linea di principio l'acquisto da parte di persone all'estero di partecipazioni a società operanti nel settore degli immobili abitativi quotate in borsa sarà vietato a eccezione delle azioni di investitore di una società di investimento a capitale variabile quotata in una borsa in Svizzera (*art. 4 cpv. 1 lett. e*). In alcuni accordi di libero scambio, la Svizzera consente ai cittadini dei Paesi interessati un acquisto esente da autorizzazione di partecipazioni a società operanti nel settore immobiliare quotate in borsa. Tali diritti sono mantenuti. Al fine di garantire la compatibilità del progetto di legge con gli obblighi di diritto internazionale della Svizzera, occorre formulare una riserva ai trattati internazionali (*art. 1 cpv. 2*). Una riserva formulata in modo generico ai trattati internazionali consente alla Svizzera di concedere ai cittadini di altri Stati, mediante nuovi accordi di libero scambio, l'acquisto senza autorizzazione di partecipazioni a società operanti nel settore immobiliare quotate in borsa. Un elenco esaustivo degli accordi di libero scambio vigenti richiederebbe invece un continuo aggiornamento e di conseguenza una modifica della legge.

La locazione e l'affitto di fondi per stabilimenti d'impresa da parte di persone all'estero saranno assoggettati al regime dell'autorizzazione e pertanto in linea di principio nuovamente vietati (*art. 6a cpv. 1*); i Cantoni potranno tuttavia allentare tale divieto (*art. 9 cpv. 1 lett. d*). Va da sé che la riserva ai trattati internazionali ai sensi dell'*articolo 1 capoverso 2* non si applica in tale contesto:

- secondo l'articolo 25 paragrafi 2 e 3 dell'allegato I all'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) nonché l'articolo 24 paragrafi 2 e 3 dell'appendice K dell'allegato 1 alla Convenzione del 4 gennaio 1960 istituita dall'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS; RS 0.632.31), un cittadino di uno Stato membro o di una parte contraente che gode di un diritto di soggiorno e che non fissa la propria residenza principale nello Stato ospitante come pure un frontaliere ha gli stessi diritti di un cittadino nazionale per quanto riguarda l'acquisto degli immobili necessari allo svolgimento di un'attività economica; tali diritti non implicano alcun obbligo di alienazione quando egli lasci lo Stato ospitante. Per le succitate categorie di persone gli accordi non incidono invece sulle norme vigenti in materia di investimento di capitali e di commercio di terreni non edificati e di abitazioni. Nella misura in cui la modifica di legge prevista rientra nell'ambito di tali norme, è compatibile con l'ALC e l'accordo AELS;
- se un fondo per stabilimenti d'impresa serve esclusivamente all'attività economica dell'acquirente straniero, questa modifica è compatibile anche con gli accordi di libero scambio ratificati o sottoscritti dalla Svizzera

Art. 2

L'articolo 2 capoverso 2 lettera b LAFE va abrogato. L'acquisto di un'abitazione principale viene di nuovo sottoposto all'obbligo dell'autorizzazione. Tale autorizzazione può essere rilasciata anche ai sensi dell'*articolo 8 capoverso 1 lettera e*.

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 LAFE, si possono acquistare abitazioni senza autorizzazione insieme ai fondi per stabilimenti d'impresa se le norme comunali prevedono una quota abitativa su tali fondi. Attualmente non vi è alcun limite esplicito. Un limite fisso consente di garantire la certezza del diritto, motivo per cui il limite a un terzo della superficie lorda per piano è giustificata (*cpv. 3*).

Eventuale ampliamento:

L'articolo 2 capoverso 2 LAFE va abrogato. Da un canto, l'acquisto di fondi destinati all'esercizio di un'attività economica (i cosiddetti stabilimenti d'impresa) da parte di una persona all'estero viene di principio nuovamente assoggettato al regime dell'autorizzazione previsto dalla LAFE. Come sinora non necessiterà però di autorizzazione l'acquisto di fondi che servono all'acquirente o alla sua impresa per esercitare un'attività economica (nuovo *art. 6a*). Dall'altro, anche l'acquisto di un'abitazione principale viene di nuovo sottoposto all'obbligo dell'autorizzazione. Un'autorizzazione può essere rilasciata ai sensi dell'*articolo 8 capoverso 1 lettera e*.

Similmente occorre abrogare l'articolo 2 capoverso 3 LAFE concernente l'acquisto di abitazioni insieme ai fondi per stabilimenti d'impresa, poiché il nuovo *articolo 6a* prevede un pertinente disciplinamento.

Art. 4

Per motivi di chiarezza, viene esplicitamente precisato che l'utilizzazione di un fondo per uno scopo diverso da quello all'origine dell'acquisto equivale a un nuovo

acquisto e sottostà dunque all'obbligo dell'autorizzazione (*cpv. 2 lett. a*). Per il cambiamento di destinazione valgono gli stessi motivi di autorizzazione e di diniego che in caso di acquisto. Vi è cambiamento di destinazione in particolare quando l'abitazione principale viene data in locazione o utilizzata come abitazione di vacanza o se su un fondo destinato a uno stabilimento d'impresa vengono edificate abitazioni.

La modifica proposta al capoverso 2 lettera b è di carattere prettamente redazionale (*cpv. 2 vigente*)

Eventuale ampliamento

L'acquisto di una partecipazione in un fondo immobiliare da parte di una persona all'estero non sottostà all'obbligo dell'autorizzazione soltanto se tali partecipazioni sono «quotate in una borsa in Svizzera» (*cpv. 1 lett. c*). Secondo il diritto vigente, basta che i certificati di partecipazione a un fondo siano negoziati regolarmente sul mercato.

Il *capoverso 1 lettera c^{bis} LAFE* concernente la partecipazione di persone all'estero a una SICAV immobiliare è ridondante e va quindi abrogato. Dal momento che queste società sono delle persone giuridiche, l'acquisto di loro partecipazioni ricade sotto il *capoverso 1 lettera e*, ove è però prevista un'eccezione per le azioni di investitori di una SICAV.

Dal 2005, l'acquisto di quote di una società immobiliare da parte di persone all'estero non sottostà all'obbligo di autorizzazione della LAFE se i certificati di partecipazione sono quotati in una borsa in Svizzera. L'avamprogetto propone di porvi rimedio. Tuttavia, le persone all'estero devono poter continuare ad acquistare senza autorizzazione le azioni di investitore di una SICAV immobiliare se sono quotati in una borsa in Svizzera (*cpv. 1 lett. e*). Secondo il diritto vigente, l'acquisto di azioni di investitore come pure di azioni di imprenditore di una SICAV non richiede autorizzazione se tali azioni sono negoziate regolarmente sul mercato (art. 4 *cpv. 1 lett. c^{bis} da abrogare*).

Art. 5

Il nuovo *capoverso 1 lettera e* codifica la prassi attuale in materia di *trust*. L'incorporazione di un fondo in un *trust* sottostà all'obbligo dell'autorizzazione se uno dei *trustee* è una persona all'estero. Il *trustee*, in forza dell'iscrizione nel registro fondiario, diventa a tutti gli effetti il proprietario formale di un fondo incorporato in un *trust*; l'acquisto necessita perciò di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 in combinato disposto con l'articolo 4 LAFE. Tuttavia, l'apporto di un fondo in un *trust* sottostà all'obbligo dell'autorizzazione non soltanto se i *trustee* sono delle persone all'estero, bensì anche se uno dei beneficiari è una persona all'estero a cui è conferita una posizione analoga a quella del proprietario del fondo (art. 4 *cpv. 1 lett. g LAFE* in combinato disposto con l'art. 1 OAFE).

Art. 6

I capoversi 2-5 elencano, in modo non esaustivo, i casi in cui vi è da presumere che persone all'estero esercitino un influsso preponderante su una persona giuridica. L'acquirente ha comunque la possibilità di confutare tale presunzione. L'influsso

preponderante di persone all'estero va nondimeno sempre esaminato tenendo conto di tutti gli elementi di cui al capoverso 1.

Occorre prendere in considerazione anche la composizione personale dell'organo di gestione di una persona giuridica, in particolare del consiglio di amministrazione di una società anonima (*cpv. 2 lett. b^{bis}*).

Inoltre, se una società anonima, in qualità di direzione del fondo, acquista un bene per un fondo immobiliare, occorre verificare che essa non abbia conferito la gestione patrimoniale del fondo a una persona all'estero (*cpv. 2 lett. b^{ter}*). Secondo l'articolo 6 capoverso 4 LAFE, che va abrogato, è necessaria una gestione patrimoniale estera affinché un fondo d'investimento immobiliare o la sua direzione sia considerata prevalentemente in mano straniera. In altre parole, secondo il diritto vigente, il fondo o la direzione del fondo è ritenuta svizzera se la sua gestione patrimoniale è in mano svizzera, anche se altri elementi fanno presumere il contrario. La disposizione proposta concernente la gestione del fondo costituirà invece soltanto una presunzione tra molte altre per un dominio estero.

Il *capoverso 2 lettera d* è riformulato in modo più chiaro senza dover procedere a modifiche materiali. Determinante per la presunzione di un dominio straniero è che i mezzi finanziari esteri rimborsabili superino il capitale proprio della persona giuridica (capitale sociale, riserve, prestito dei soci). Sono da tenere in considerazione soltanto quei prestiti stranieri, che il debitore non potrebbe ottenere senza problemi da una persona non soggetta all'obbligo dell'autorizzazione, ossia crediti commerciali preesistenti non garantiti. I prestiti ipotecari di banche estere per un ammontare simile a quello che concederebbero anche le banche svizzere e che dunque possono essere rimborsati in ogni momento non vanno presi in considerazione, dal momento che non sottostanno al regime dell'autorizzazione della LAFE (art. 4 cpv. 1 lett. g LAFE in combinato disposto con l'art. 1 cpv. 2 lett. b OAFE).

La SICAV è una persona giuridica. Di conseguenza la normativa concernente la presunta posizione preponderante di persone all'estero in una SICAV viene inserita *mutatis mutandis* dopo la disposizione sulle persone giuridiche (*cpv. 2*) in un nuovo *capoverso 2^{bis}*, mentre il *capoverso 5* è abrogato. Secondo il diritto vigente, si presume la preponderanza di persone all'estero in una SICAV soltanto se la sua gestione patrimoniale è assunta da una persona all'estero ed esiste almeno un secondo elemento che fa presumere il dominio straniero. Come nel caso del fondo immobiliare o della direzione del fondo (*cpv. 2 lett. b^{ter}*), la gestione estera costituirà soltanto un elemento tra molti altri (*cpv. 2^{bis} lett. c*). Ciò significa che sarà possibile presumere il dominio estero di una SICAV anche se la gestione patrimoniale non viene assunta da una persona all'estero.

Per quanto concerne il *capoverso 2^{bis} lettera d* e il *capoverso 3 lettera c* si vedano le spiegazioni in relazione al *capoverso 2 lettera d*.

Il *capoverso 4* va abrogato poiché il disciplinamento sulla posizione preponderante di persone all'estero in un fondo immobiliare o nella direzione del fondo è stato inserito nell'ambito delle persone giuridiche (*cpv. 2 lett. b^{ter}*).

In futuro la posizione preponderante di persone all'estero in una SICAV immobiliare sarà disciplinata dal *capoverso 2^{bis}*. Il pertinente *capoverso 5* va perciò abrogato.

Eventuale ampliamento

Art. 6a

In linea di principio, l'acquisto da parte di persone all'estero di fondi che servono all'esercizio di un'attività economica va nuovamente assoggettato all'obbligo dell'autorizzazione. Ciò si applicherà all'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa che si possono dare in affitto o in locazione a terzi al solo fine di operare un investimento e che sinora non sottostava all'obbligo dell'autorizzazione. Per tale motivo l'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE viene abrogato. Continuerà invece a non necessitare di autorizzazione l'acquisto di un fondo che serve esclusivamente all'acquirente o all'attività della sua impresa, vale a dire se l'acquirente stesso si assume il rischio imprenditoriale (*cpv. 1*). Oltre alle persone fisiche straniere, soltanto le società controllate da persone all'estero con sede statutaria ed effettiva in Svizzera potranno acquistare un simile fondo senza autorizzazione. Di conseguenza, le società con sede all'estero, per poter acquistare fondi per stabilimenti d'impresa senza autorizzazione, dovranno dapprima costituire una società affiliata con sede in Svizzera. Conformemente all'articolo 2 capoverso 3 LAFE, che occorre abrogare, si potranno continuare ad acquistare abitazioni senza autorizzazione insieme ai fondi per stabilimenti d'impresa se le norme comunali prevedono una quota abitativa su tali fondi. Attualmente non vi è alcun limite esplicito. Per garantire la certezza del diritto, la nuova norma fisserà il limite a un terzo della superficie lorda per piano (*cpv. 2*).

L'esonero dall'obbligo dell'autorizzazione ai sensi del capoverso 1 si applica soltanto finché l'acquirente esercita un'attività economica sul fondo. Se tale attività cessa, il fondo va alienato entro due anni (*cpv. 3*); durante tale periodo è consentita una locazione o un affitto a terzi per uso commerciale.

Se dopo dieci anni di uso personale permanente l'attività aziendale dell'acquirente cessa del tutto o in parte, egli può locare o affittare il fondo a tempo indeterminato a terzi per uso commerciale (*cpv. 4*). Neppure dopo dieci anni di uso personale permanente sarà però possibile inserire o edificare abitazioni.

Art. 7

Anche il legatario va esplicitamente liberato dall'obbligo dell'autorizzazione, sempreché sia un erede legittimo potenziale (*lett. a*). Ciò corrisponde alla prassi vigente.

Se una persona all'estero è già proprietaria di un'altra un'abitazione secondaria o di vacanza oppure di un'unità d'abitazione in un apparthotel in Svizzera, non potrà più acquistare senza autorizzazione un'abitazione da un parente in linea discendente o ascendente come il padre, la madre o il figlio o dal coniuge o dal partner registrato (*lett. b*).

Art. 8

In futuro si vuole evitare che una direzione di fondi all'estero possa acquistare immobili in Svizzera con gli averi della previdenza professionale di imprese con sede in Svizzera e trasferirli nel fondo che serve alla previdenza professionale del personale di tali stabilimenti d'impresa (*cpv. 1 lett. c*).

Per motivi di chiarezza, l'acquisto per scopi esclusivamente d'utilità pubblica è ora disciplinato al *capoverso 1 lettera c^{bis}* e non più insieme alla previdenza in favore del personale (cpv. 1 lett. c LAFE). Dal punto di vista materiale non vi è alcun cambiamento.

Soltanto gli istituti bancari o di assicurazione controllati da persone all'estero ma con sede in Svizzera saranno autorizzati ad acquistare un fondo gravato da un diritto di pegno per coprire un credito garantito da pegno (*cpv. 1 lett. d*) e non più gli istituti con sede all'estero. Non basterà più che la banca o l'istituto di assicurazione dispongano dell'autorizzazione di esercitare la loro attività in Svizzera o che possano addirittura esercitare la loro attività senza autorizzazione dall'estero.

Si propone di ripristinare il regime dell'autorizzazione per l'acquisto di un'abitazione principale come era già il caso prima della revisione del 1997. L'articolo 2 capoverso 2 lettera b LAFE va dunque abrogato. Visto che i cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS che hanno il domicilio legale ed effettivo in Svizzera non sono considerati persone all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. a LAFE *e contrario*), tale obbligo dell'autorizzazione si applica solo ai cittadini di Stati terzi, che hanno il loro domicilio legale ed effettivo in Svizzera. Essi sono tenuti ad alienare il loro fondo entro due anni da quando cessa di essere la loro residenza principale (*cpv. 1 lett. e e cpv. 1^{ter}*). Le autorizzazioni vanno vincolate per legge a una pertinente condizione. Qualora non fosse possibile rispettare il termine di due anni, per motivi importanti e prima della scadenza del termine, il proprietario può chiedere all'autorità di prima istanza di prolungare tale termine (cfr. l'analogia con l'art. 12 cpv. 2 OAFE). In tal modo l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni può tenere debitamente conto di effetti sproporzionati dovuti, ad esempio, a una crisi del mercato immobiliare.

Per principio, le autorizzazioni per l'acquisto di un'abitazione principale possono venir rilasciate a cittadini di Stati terzi soltanto in proprio nome (*cpv. 1 lett. e*). Eccezionalmente essi potranno tuttavia acquistare quote di una società cooperativa di costruzione di alloggi o di una società di azionisti-inquilini, se ciò fosse la premessa per poter affittare un appartamento. L'autorizzazione va limitata alle quote necessarie per la locazione dell'abitazione (*cpv. 1^{bis}*). La partecipazione a una società cooperativa di costruzione di alloggi suscettibile di autorizzazione è nuova; la partecipazione a una società di azionisti-inquilini invece è già disciplinata dall'articolo 8 OAFE. Per motivi di chiarezza, ambedue sono state riunite nella medesima disposizione. Tuttavia, nel caso di una società di azionisti-inquilini, una siffatta partecipazione è suscettibile di autorizzazione soltanto se la società è stata costituita prima del 1 febbraio 1974, data dell'entrata in vigore di una modifica rilevante del diritto previgente. Questa limitazione è già prevista dall'articolo 8 OAFE. Tali quote vanno alienate entro due anni nel caso in cui l'acquirente non utilizzi più l'alloggio locato nella cooperativa o nella società di azionisti come abitazione principale (*cpv. 1^{ter}*).

Il legatario, che già secondo la prassi vigente è considerato come un erede, è menzionato esplicitamente (*cpv. 2*).

Eventuale ampliamento

Art. 9

Con l'abrogazione dell'articolo 2 capoverso 2 lettera a LAFE, l'acquisto di fondi destinati all'esercizio di un'attività economica sarà in linea di principio di nuovo sottoposto all'obbligo dell'autorizzazione. Continuerà invece a non sottostare all'obbligo dell'autorizzazione l'acquisto da parte di persone all'estero di fondi che intendono utilizzare loro stessi come stabilimenti d'impresa (*art. 6a*). In futuro non sarà dunque più possibile acquistare fondi per stabilimenti d'impresa al solo fine di operare un investimento, ossia per darli in locazione o in affitto. Viene tuttavia proposta un'eccezione che consente ai Cantoni di stabilire per legge la possibilità di rilasciare un'autorizzazione a persone all'estero per l'acquisto di un fondo che serve come stabilimento d'impresa al fine di operare un puro investimento se serve al settore turistico e paraturistico e l'acquisto è di considerevole importanza per il Comune in cui il fondo è situato (*cpv. 1 lett. d*). Sarà pertanto possibile autorizzare l'acquisto (anche sotto forma di partecipazioni) di alberghi, impianti di risalita, sciovie, impianti sportivi, sale da concerto, cliniche, musei e centri commerciali nelle regioni turistiche.

Art. 14

Secondo la prassi costante, se una persona all'estero acquista un fondo senza autorizzazione ai sensi dell'articolo 7 lettera a o b LAFE, le eventuali condizioni e gli oneri imposti all'erede o all'alienante all'estero passano all'acquirente. Ciò viene precisato esplicitamente nel nuovo *capoverso 4^{bis}*. I successori hanno perciò i medesimi diritti e doveri.

Se una persona all'estero permuta la sua proprietà per piani, acquistata con autorizzazione, con un'altra proprietà per piani nel medesimo immobile, tale negozio giuridico non sottostà all'obbligo dell'autorizzazione di cui all'articolo 7 lettera d LAFE. Le condizioni e gli oneri che le sono state imposte al momento del primo acquisto valgono logicamente anche per la proprietà per piani acquistata tramite permuta (*cpv. 4^{ter}*). L'ufficio del registro fondiario è di conseguenza tenuto a trasferire condizioni e oneri da un fondo all'altro.

Art. 15

Per motivi di chiarezza, nel *capoverso 1 lettera a* si precisa che l'autorità cantonale di prima istanza, incaricata di decidere sull'obbligo d'autorizzazione, è pure competente per l'accertamento successivo dell'obbligo dell'autorizzazione ai sensi dell'*articolo 25 capoverso 1^{bis}*. Inoltre tale autorità dovrà ordinare la rimozione di uno stato illecito visto che il procedimento su azione secondo il vigente articolo 27 è abrogato.

Ogni Cantone deciderà se mantenere o abolire la sua autorità legittimata a ricorrere (*cpv. 1 lett. b*). In caso di abolizione, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione notifica le sue decisioni direttamente all'Ufficio federale di giustizia quale autorità legittimata a ricorrere (cfr. *art. 17 cpv. 2 lett. c*). Il diritto di ordinare la rimozione di uno stato illecito è trasferito all'autorità di prima istanza (*cpv. 1 lett. a*).

Dal momento che le controversie in materia di LAFE saranno impugnabili, in ultima istanza, con un ricorso in materia di diritto pubblico dinnanzi al Tribunale federale, i Cantoni sono tenuti a rivolgersi a tribunali superiori che giudicano in qualità di autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale (art. 86 cpv. 2 LTF). In genere, se prima dei tribunali superiori sono previste altre autorità di ricorso, la durata complessiva della procedura si allunga. Per motivi di economia procedurale il *capoverso 1 lettera c* prevede ora che i Cantoni designino un'unica autorità giudiziaria di ricorso per le controversie in materia di LAFE.

Art 17

Se un Cantone rinuncia a designare un'autorità cantonale legittimata a ricorrere, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione notifica la decisione direttamente all'Ufficio federale di giustizia (*cpv. 2 lett. c*).

Art. 19a

Già attualmente la collocazione di abitazioni in un immobile destinato a stabilimento d'impresa soggiace all'obbligo di autorizzazione o è vietato. L'*articolo 4 capoverso 2 lettera a* lo precisa esplicitamente. Se le disposizioni proposte nell'ambito dell'eventuale ampliamento del progetto saranno accettate, il divieto *e contrario* si evincerà anche dal nuovo *articolo 6a capoverso 4*. Nel diritto vigente manca un'autorità di controllo, pertanto si propone di attribuire tale funzione all'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia. Quest'ultima procederà come il registro fondiario e il registro di commercio (art. 18 cpv. 1 e 2 LAFE) e, se non può escludere che si tratti di una persona all'estero (*cpv. 1*), rinvierà il richiedente, che fa domanda di un cambiamento di destinazione a scopo abitativo, all'autorità LAFE preposta al rilascio dell'autorizzazione. Se tale autorità accerta che il proprietario del fondo è una persona all'estero e che un siffatto cambiamento di destinazione non può essere autorizzato ai sensi della LAFE, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia negherà l'autorizzazione volta a consentire la ristrutturazione (*cpv. 2*).

Art. 20

Il *capoverso 2 lettera b* è un mero adeguamento redazionale alla modifica dell'*articolo 15 capoverso 1 lettera b*.

Art. 22

Il *capoverso 2* è un mero adeguamento redazionale alla modifica dell'*articolo 15 capoverso 1 lettera b*

Art. 24

In avvenire le infrazioni contro la *Lex Koller* non andranno più denunciate all'autorità cantonale legittimata a ricorrere, che non esisterà più in tutti i Cantoni (cfr. *art. 15 cpv. 1 lett. b*), bensì principalmente all'autorità di prima istanza e all'autorità di perseguimento penale. Ciò si giustifica poiché in linea di massima è

l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione che accerta se effettivamente vi sia stata una violazione della LAFE prima che l'autorità di perseguimento penale possa avviare un procedimento. Il termine «funzionari» è sostituito con «membri» e «impiegati» (*cpv.* 2).

Art. 25

Secondo la giurisprudenza, il diritto vigente non consente un accertamento successivo dell'obbligo dell'autorizzazione se l'acquirente non ha fornito indicazioni fuorvianti o inesatte a un'autorità e se quest'ultima non ha ulteriormente accertato i fatti. Con la nuova versione proposta del *capoverso 1^{bis}* s'intende consentire in ogni momento un accertamento successivo dei fatti, anche indipendentemente dalle negligenze dell'acquirente, se le condizioni necessarie all'acquisto senza autorizzazione non erano manifestamente soddisfatte e ciò era o doveva essere noto all'acquirente.

Titolo prima dell'articolo 26

Questo riferimento del titolo al diritto civile va abrogato, poiché secondo il nuovo *articolo 27 capoverso 1* uno stato illecito è rimosso con una decisione amministrativa e non più mediante un'azione civile.

Art. 26

Si tratta di una modifica esclusivamente redazionale del *capoverso 4 lettera c* dovuta al nuovo *articolo 27 capoverso 1*.

Art. 27

Se un fondo è stato acquistato in modo illecito e tale circostanza è stata accertata in una decisione passata in giudicato, conformemente al diritto vigente l'autorità cantonale legittimata a ricorrere o sussidiariamente l'Ufficio federale di giustizia deve chiedere al giudice civile il ripristino dello stato legale mediante un'azione. In futuro spetterà invece all'autorità di prima istanza che ha accertato l'illiceità, ossia l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, ordinare tramite decisione la rimozione dello stato illecito (*cpv.* 1). La decisione che ordina la rimozione dello stato illecito può essere impugnata davanti all'autorità cantonale di ricorso prevista dalla LAFE e al Tribunale federale con un ricorso di diritto pubblico. I *capoversi 2-4* subiscono adeguamenti redazionali per tenere conto della modifica al *capoverso 1*.

Titolo prima dell'articolo 28

Considerato che il titolo prima dell'articolo 26 viene stralciato, a quello prima dell'articolo 28 viene attribuito il numero «2.» invece di «3.».

Art. 28

Il *capoverso 2* viene adeguato a ragione della modifica del diritto sanzionatorio (RU 2016 1249), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2018. Per chi agisce per mestiere è ora prevista una pena massima di cinque anni. Nel diritto penale, la pena massima prevista è generalmente più severa e sovente correlata con una pena minima (più elevata) quando il reato è commesso per mestiere che nel caso della fattispecie di base. In tal modo si tiene conto della maggiore gravità del reato commesso per mestiere rispetto all'infrazione di base (art. 28 cpv. 1).

Art. 31

Nel testo tedesco la *nota a piè di pagina 2* è oggetto di una modifica redazionale.

Art. 32

Al momento dell'approvazione della LAFE era ancora possibile interrompere il termine relativo di prescrizione dell'azione penale di due anni. Il termine assoluto di prescrizione dell'azione penale era fissata a quattro anni. Con la revisione del diritto della prescrizione nel Codice penale (CP) è stata abrogata l'interruzione della prescrizione dell'azione penale. In compenso nell'articolo 333 capoverso 6 lettera b CP è stata creata una regola transitoria secondo cui i termini relativi di prescrizione dell'azione penale vengono prolungati della durata ordinaria. Di conseguenza il termine di prescrizione previsto dalla legge vigente continua a essere di quattro anni. Questo termine va ripreso nel *capoverso 1 lettera a*. In tal modo il termine di prescrizione dell'azione penale è più lungo rispetto ai termini ordinari di prescrizione dell'azione penale per le contravvenzioni (art. 109 CP), come era già il caso al momento di adottare la LAFE. Per quanto concerne il termine di prescrizione dell'azione penale di cinque anni per altre contravvenzioni (*capoverso 1 lettera b*), in considerazione di quanto detto sopra non vi è invece alcuna necessità di intervenire sul piano legislativo. Dal 1° gennaio 2014, per tutti i delitti l'azione penale si prescrive in 10 anni se la pena massima comminata è una pena detentiva di tre anni (art. 97 cpv. 1 lett. c CP). La disciplina speciale del *capoverso 1 lettera c* non ha dunque più ragione di essere e può essere abrogata.

Art. 33

Le norme sulla confisca, applicabili anche nell'ambito della LAFE in virtù dell'articolo 333 capoverso 1 CP, sono ora disciplinate esaurientemente nel diritto penale ordinario (art. 69 segg. CP). L'articolo 33 è abrogato poiché diventato ormai soltanto una disposizione di carattere dichiaratorio.

Disposizioni finali

Conformemente al *capoverso 1*, la modifica di legge è applicabile anche ai negozi giuridici conclusi prima della sua entrata in vigore, ma che a quel momento non sono ancora stati eseguiti o non sono ancora stati oggetto di una decisione passata in giudicato. Le abitazioni principali acquistate prima dell'entrata in vigore non devono quindi essere alienate se non vengono più utilizzate come tali.

Se un'azione ai sensi dell'articolo 27 LAFE è stata promossa dinanzi al giudice civile prima dell'entrata in vigore della modifica di legge, il procedimento va portato avanti sul piano civile anche dopo l'entrata in vigore della modifica (*cpv.* 2).

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La modifica della LAFE non ha ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

3.1.2 Per l'effettivo del personale

La modifica della LAFE non ha alcuna ripercussione sull'effettivo del personale della Confederazione. Dal momento che l'Ufficio federale di giustizia sarà l'autorità legittimata a ricorrere, l'aumento previsto del numero di decisioni cantonali comporterà presumibilmente un incremento di ricorsi della Confederazione. L'onere supplementivo presumibile legato a tali eventuali ricorsi aggiuntivi sarà gestito dall'Ufficio federale di giustizia.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

Una parte rilevante dell'esecuzione, ossia rilasciare le autorizzazioni necessarie, disporre gli accertamenti nonché sanzionare le violazioni, spetta ai Cantoni.

Eventuale ampliamento:

Con l'istituzione di nuovi tipi di acquisizione da sottoporre al regime dell'autorizzazione, in parte proposti a discussione anche come eventuale ampliamento del progetto, v'è da attendersi un aumento del numero delle decisioni. Tuttavia non è possibile quantificare con precisione l'aumento dell'onere. Per Cantone si stima un aumento pari a 0.5–1 posto di lavoro a tempo pieno.

Per contro, essendo l'istituzione di un'autorità cantonale legittimata a ricorrere facoltativa (n. 1.3.2), gli oneri organizzativi, finanziari e di personale dovrebbero diminuire sia per i Cantoni che per i Comuni.

3.3 Per l'economia

Il Consiglio federale ha sottoposto a un'analisi legislativa esterna soltanto i punti della revisione proposti a discussione.

Eventuale ampliamento:

Un'analisi dell'impatto della regolamentazione del 28 agosto 2015, effettuata da Stefan Fahrländer, in merito alla revisione posta in consultazione sui fondi per stabilimenti d'impresa e sulle società operanti nel settore degli immobili abitativi giunge alla conclusione che sotto il profilo economico potrebbe essere più vantag-

gioso rinunciare a tale revisione. In sintesi le argomentazioni a favore di questa tesi sono le seguenti:

- le persone all'estero si interessano a immobili commerciali trascurati dagli investitori svizzeri, come ad esempio gli alberghi, gli stabili industriali, ecc. In tempo di crisi il capitale di rischio straniero rappresenta un'importante sostegno congiunturale;
- non vi sono prove empiriche che gli investimenti stranieri esercitino un notevole influsso sui prezzi. È possibile che a breve termine un forte afflusso di capitali stranieri faccia lievitare sia la domanda sia i prezzi, a lungo termine tuttavia determina anche l'aumento dell'offerta, il che a sua volta calma la tendenzialmente la spinta verso l'alto dei prezzi;
- l'ascesa dei prezzi è dovuta segnatamente ai fattori seguenti: tassi d'interesse bassi; domanda indigena dovuta a una penuria di investimenti per privati, casse pensioni e assicurazioni; immigrazione; iniziativa sulle abitazioni secondarie; pianificazione del territorio;
- se calano le aspettative generali in materia di rendimento, aumenta il valore di mercato degli immobili; se alcuni immobili vengono negoziati a prezzi più elevati, tende a salire anche il valore di numerosi altri immobili di reddito sebbene non siano messi sul mercato. Questo spiega il raddoppio della capitalizzazione in borsa delle società immobiliari dal 2009 al 2014.

Se, a prescindere dalla perizia in questione, il Consiglio federale non propone bensì sottopone a discussione una revisione concernente i fondi per stabilimenti d'impresa e le società operanti nel settore degli immobili abitativi, ciò è da ricondurre a precisi motivi.

Nel presente contesto occorre tenere anche conto di considerazioni di carattere politico-giuridico. La legge ha il chiaro scopo di limitare l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero «per evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno» (art. 1 LAFE). Il territorio deve avantutto restare in mano svizzera (FF 198/ III 558). In tal modo si tiene conto che il suolo è una risorsa limitata. L'acquisto di fondi non è però riservato soltanto ai cittadini svizzeri. I cittadini degli Stati membri dell'UE e dell'AELS, che hanno il loro domicilio legale ed effettivo in Svizzera, come pure i cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di domicilio sono completamente equiparati ai cittadini svizzeri. Essi beneficiano del medesimo accesso, sia quantitativo che qualitativo, al mercato immobiliare svizzero. Il presente progetto non intende modificare tale situazione.

La revisione della *Lex Koller* del 1997, che ha svincolato l'acquisto di fondi per stabilimenti d'impresa dall'obbligo dell'autorizzazione, era parte integrante di un programma congiunturale (FF 1997 II 1022). Secondo il diritto vigente, per poter acquistare un fondo per stabilimenti d'impresa una persona all'estero deve soltanto specificare che intende darli in locazione o in affitto per un'attività aziendale; l'acquirente non deve avere un legame particolare con la Svizzera. Nel caso dei fondi per stabilimenti d'impresa, la LAFE consente dunque i meri collocamenti di capitale altrimenti vietati (cfr. art. 12 lett. a LAFE). Se si tiene conto dello scopo principale della legge (art. 1 LAFE), occorre constatare che difficilmente gli stabilimenti d'impresa vengono considerati facenti parte del suolo indigeno. La situazione giuridica attuale difficilmente si concilia con l'intento di fondo della LAFE. Il disciplinamento proposto a discussione va di conseguenza visto come un ritorno allo

scopo originale della legge: l'acquirente deve avere un – seppur minimo – legame con la Svizzera.

L'acquisto di partecipazioni quotate in borsa a società immobiliari è stato esonerato dall'obbligo dell'autorizzazione ai sensi della LAFE soltanto nel 2005. L'acquisto di partecipazioni in fondi immobiliari invece non vi è mai stato soggetto. Nel primo caso, diversamente dal secondo, gli acquirenti di quote di società immobiliari hanno possibilità e diritti di partecipazione in seno alla società. Non corrisponde dunque all'obiettivo di fondo della LAFE esonerare tali partecipazioni dall'obbligo dell'autorizzazione. Inoltre, nel presente contesto, sorge un problema d'attuazione: è ben vero che secondo il diritto vigente l'acquisto di partecipazioni a società operanti nel settore immobiliare quotate in borsa è stato esonerato dall'obbligo dell'autorizzazione, ma se una tale società intende acquistare dei fondi, può sorgere un obbligo di autorizzazione, ad esempio per una posizione preponderante di persone all'estero (art. 5 cpv. 1 lett. c in combinato disposto con art. 6 cpv. 1 LAFE). Tuttavia, una siffatta verifica è possibile soltanto con oneri sproporzionati (cfr. FF 2003 4756), anche perché la composizione dell'azionariato può cambiare di continuo. In determinati casi, le autorità competenti ad accordare le autorizzazioni devono accontentarsi di un'istantanea della situazione, ciò che, tenuto conto del principio inquisitorio (art. 22 cpv. 1 LAFE), potrebbe rivelarsi problematico.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità e legalità

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

4.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La compatibilità del progetto con gli impegni internazionali della Svizzera è garantita.

Eventuale ampliamento:

Lo stesso dicasi per il eventuale ampliamento del progetto: in particolare grazie alla riserva ai trattati internazionali prevista all'articolo 1 capoverso 2 è garantita la compatibilità dell'ampliamento con gli impegni internazionali della Svizzera. La modifica di legge proposta a discussione come eventuale ampliamento – segnatamente il divieto di acquistare fondi per stabilimenti d'impresa al solo fine di operare un investimento e partecipazioni in società immobiliari – è compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) nonché con la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS; RS 0.632.31).

4.3

Forma dell'atto

Dato che il presente avamprogetto modifica una legge vigente, la modifica dev'essere emanata sotto forma di legge federale, come statuito dall'articolo 164 Cost.