

ad 07.052

**Messaggio aggiuntivo
relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di
fondi da parte di persone all'estero
(Rinuncia al progetto di abrogazione)**

del 13 novembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

a complemento del messaggio del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero vi sottoponiamo, per approvazione, il presente messaggio aggiuntivo.

Vi proponiamo di togliere dal ruolo il progetto di abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero che vi abbiamo sottoposto con il messaggio del 4 luglio 2007.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2013 M 12.3984 Stralcio del progetto teso ad abrogare la *Lex Koller*
(N 6.11.12, Commissione CAPTE; N 3.12.12, S 14.3.13)

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

13 novembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente progetto è teso a rinunciare all'abrogazione, proposta nel 2007, della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

Situazione iniziale

Con il messaggio del 4 luglio 2007 il Consiglio federale aveva chiesto alle Camere federali di abrogare la legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. A suo parere, questa legge non era più indispensabile e il rischio di un eccessivo dominio straniero del suolo nazionale riguardava tutt'al più un numero ristretto di località. Una forte domanda estera sussisteva unicamente per le abitazioni di vacanza o secondarie. L'abrogazione di questa legge avrebbe promosso gli investimenti diretti stranieri nella costruzione di abitazioni e creato posti di lavoro. Nel 2008, tuttavia, il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno rinviato al Consiglio federale il disegno di abrogazione con il mandato di riesaminare determinate questioni.

Da allora la situazione è notevolmente cambiata. Oggi, al centro delle preoccupazioni non vi è più soltanto la problematica delle abitazioni secondarie. Dalla crisi finanziaria del 2008 l'interesse negli investimenti nel settore immobiliare è aumentato considerevolmente. Vi è motivo di ritenere che abrogando la legge in questione si aprirebbero le porte a un ingente afflusso di capitali esteri nel settore immobiliare svizzero. Negli ultimi anni, inoltre, l'immigrazione di stranieri in Svizzera ha rafforzato notevolmente la domanda di fondi immobiliari.

Nel novembre 2012 la Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale ha quindi sottoposto al Consiglio federale una mozione che chiede lo stralcio del progetto di abrogazione della legge. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno trasmesso la mozione al Consiglio federale rispettivamente nel dicembre 2012 e nel marzo 2013.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale condivide l'opinione delle Camere federali e propone, come chiesto dalla mozione, di stralciare il progetto del 4 luglio 2007 concernente l'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Con il messaggio del 4 luglio 2007 (FF 2007 5271 e 5293) il nostro Consiglio aveva incaricato le Camere federali di abrogare la legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE; la cosiddetta *Lex Koller*; RS 211.412.41) e di adottare misure accompagnatorie legate all'abrogazione di detta legge (modifica della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, LPT; RS 700). A nostro parere, la *Lex Koller* non era più indispensabile. Il rischio dell'eccessivo dominio straniero del suolo nazionale, per ovviare al quale era stata introdotta la legge, riguardava tutt'al più un numero ristretto di località. Una forte domanda estera sussisteva unicamente per le abitazioni di vacanza o secondarie in alcune località turistiche. Pur ammettendo che la costruzione di abitazioni secondarie aveva assunto proporzioni considerevoli in alcune località, il nostro Consiglio riteneva che per risolvere questo problema le misure di pianificazione del territorio rappresentassero una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un trattamento speciale delle persone all'estero. Il messaggio ricordava anche che la ridotta attività lamentata all'epoca nei settori edilizio, immobiliare e dei rami accessori dell'edilizia era dovuta, in una misura da non sottovalutare, alle restrizioni imposte dalla *Lex Koller* alle persone all'estero. Per questo motivo, l'abrogazione poteva imprimere importanti impulsi all'economia svizzera nel suo complesso. Gli investimenti diretti esteri nella costruzione di abitazioni potevano creare o mantenere posti di lavoro e ampliare l'offerta di abitazioni locabili, insufficiente in molte località. Per la piazza economica svizzera era inoltre di vitale importanza risultare maggiormente attrattiva per le imprese attive su scala internazionale. L'abrogazione della legge poteva quindi fornire un ulteriore contributo alla liberalizzazione dell'ordinamento economico svizzero.

Il 12 marzo 2008 il Consiglio nazionale è entrato nel merito del progetto di abrogazione della *Lex Koller*, rinviandolo tuttavia al nostro Consiglio con il mandato di riesaminare determinate questioni (Boll. Uff. 2008 N 249, 259). A suo avviso, considerata la problematica delle abitazioni secondarie e dell'incessante pressione degli investitori esteri, era errato abrogare la *Lex Koller*. Non era ancora possibile prevedere gli effetti concreti, motivo per cui era necessario procedere ad ulteriori accertamenti. Il rinvio è stato corredato del seguente mandato:

«Nella revisione del progetto occorre adottare misure tese a impedire che il suolo svizzero diventi oggetto di speculazione. Nell'elaborazione di un progetto nuovo vanno esaminati in particolare i seguenti punti:

1. esame dell'introduzione di una durata di residenza minima in Svizzera quale condizione per l'acquisto di fondi;
2. esame di misure tese a risolvere il problema delle abitazioni secondarie («letti freddi»), soprattutto nelle località turistiche e presentazione delle varianti corrispondenti;
3. esame del disegno congiuntamente alle due iniziative tandem «Salvate il suolo svizzero».

L'11 giugno 2008 anche il Consiglio degli Stati è entrato nel merito del progetto, associandosi all'opinione del Consiglio nazionale (Boll. Uff. 2008 S 507, 511).

Il 10 febbraio 2009, d'intesa con il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha comunicato alla Commissione dell'ambiente, della pianificazione del territorio e dell'energia del Consiglio nazionale (CAPTE-N) di ritenere inopportuna l'immediata elaborazione di un nuovo progetto volto ad abrogare la *Lex Koller*. A suo avviso, conveniva attendere la decisione del Parlamento sul progetto concernente le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio legate all'abrogazione della *Lex Koller* e che vi fosse chiarezza in merito al carattere di tali misure.

Il 17 dicembre 2010, il Parlamento ha adottato le misure accompagnatorie proposte dal nostro Consiglio, integrando l'articolo 8 LPT relativo al contenuto minimo dei piani direttori (nuovi capoversi 2 e 3). La modifica è entrata in vigore il 1° luglio 2011 (RU 2011 2913). In quel momento il nostro Consiglio riteneva che fossero dunque adempiute le condizioni per un'abrogazione della *Lex Koller*.

Nel rapporto del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, il nostro Consiglio ha specificato che avrebbe soddisfatto i mandati di esame in relazione alla *Lex Koller* richiesti dal Parlamento e sottoposto a quest'ultimo un messaggio aggiuntivo al messaggio di abrogazione della *Lex Koller* del 2007. Prima intendeva tuttavia esaminare nuovamente in modo approfondito i possibili effetti di un'abrogazione della *Lex Koller* alla luce delle conseguenze della modifica della legge sulla pianificazione del territorio entrata in vigore il 1° luglio 2011 e dell'attuazione, allora imminente, dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie accettata dal Popolo¹.

Nel mese di ottobre 2012 la CAPTE-N ha espresso il desiderio di essere informata sullo stato dei lavori di abrogazione della *Lex Koller*. L'informazione è stata data in occasione della seduta del 6 novembre 2012; dopodiché la Commissione ha depositato la mozione «12.3984 Stralcio del progetto teso ad abrogare la *Lex Koller*» dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di proporre al Parlamento di stralciare il progetto di abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (*Lex Koller*; 07.052)».

Secondo la mozione della Commissione, la *Lex Koller* è uno strumento utilizzato sull'insieme del mercato immobiliare svizzero al fine di frenare la domanda. L'acquisto di immobili abitativi è legato al domicilio principale e quindi alla sede fiscale. L'abrogazione della *Lex Koller* avrebbe gravi ripercussioni per l'economia nazionale: aumenterebbe la pressione esercitata non soltanto sugli affitti e i prezzi degli immobili, già assai elevata, ma anche sul franco svizzero e priverebbe la Confederazione di determinate entrate fiscali. Per questi motivi, conveniva mantenere la *Lex Koller*.

Nel parere del 21 novembre 2012, il nostro Consiglio ha proposto di approvare la mozione, adducendo che dal rinvio del progetto di abrogazione la situazione era cambiata notevolmente sotto vari aspetti. A differenza di allora, al centro delle preoccupazioni non vi era più la problematica delle abitazioni secondarie. In seguito

¹ www.bfm.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2012 > 04.07.2012

alla crisi finanziaria, l'interesse negli investimenti nel settore immobiliare era aumentato considerevolmente. La forte immigrazione dall'estero aveva rafforzato notevolmente la domanda di abitazioni a prezzi contenuti soprattutto nelle città e negli agglomerati. Per questo motivo, gli affitti erano aumentati sensibilmente in tali luoghi, nonostante tassi ipotecari bassi e una grande attività nel settore edilizio. La *Lex Koller* rappresentava uno strumento importante per frenare la domanda sul mercato immobiliare.

Il 3 dicembre 2012 il Consiglio nazionale ha approvato la mozione a maggioranza (Boll. Uff. 2012 N 1981). Il 14 marzo 2013 il Consiglio degli Stati l'ha trasmessa al nostro Consiglio senza voti contrari (Boll. Uff. 2013 S 196).

1.2 La nuova normativa proposta

Con il presente messaggio aggiuntivo proponiamo al Parlamento, in adempimento della mozione 12.3984 «Stralcio del progetto teso ad abrogare la *Lex Koller*», di togliere dal ruolo il progetto del 4 luglio 2007 relativo all'abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero e quindi di mantenere la legge.

1.3 Argomenti contrari all'abrogazione della *Lex Koller* dal punto di vista attuale

Nel progetto del 4 luglio 2007 il nostro Consiglio giustificava la proposta di abrogare la *Lex Koller* con il fatto che il rischio dell'eccessivo dominio straniero del suolo nazionale riguardava tutt'al più un numero ristretto di località. Per risolvere il problema delle abitazioni secondarie, le misure di pianificazione del territorio rappresentavano una soluzione di gran lunga più adeguata rispetto a un trattamento speciale delle persone all'estero. L'abrogazione della *Lex Koller* poteva invece imprimere importanti impulsi all'economia svizzera soprattutto nel settore della costruzione di abitazioni e creare posti di lavoro.

All'epoca, la discussione sull'abrogazione della *Lex Koller* era imperniata sull'acquisto di abitazioni di vacanza nelle regioni turistiche. In questo contesto va osservato che l'abrogazione della legge ammetterebbe l'acquisto di abitazioni da parte di persone all'estero in maniera generale, vale a dire anche di abitazioni di vacanza e secondarie nelle città nonché di immobili abitativi localibili. Da quando il Parlamento, nel 2008, ha rinviato il progetto di abrogazione della *Lex Koller* al nostro Consiglio, la situazione è tuttavia mutata considerevolmente sotto vari aspetti. Le misure accompagnatorie di pianificazione del territorio, che il nostro Consiglio riteneva imprescindibili per l'abrogazione delle *Lex Koller*, sono sì entrate in vigore verso la metà del 2011, ma a differenza di allora, al centro delle preoccupazioni non vi è più soltanto la problematica delle abitazioni secondarie nelle regioni turistiche. Attualmente non è possibile definire in quale misura l'abrogazione della *Lex Koller* potrebbe comportare anche un aumento della domanda estera di immobili abitativi a titolo d'investimento di capitale; questo aumento potrebbe tuttavia essere considerevole. Dalla crisi finanziaria del 2008, l'interesse negli investimenti nel settore immobiliare svizzero è fortemente aumentato. Attualmente circola molto capitale istituzionale, il rincaro e i tassi ipotecari sono bassi e la Svizzera continua a essere

considerata un «porto sicuro» per il capitale. Anche la forte immigrazione dall'estero rafforza la domanda di abitazioni. Gli affitti sono aumentati sensibilmente soprattutto nelle città nonostante tassi ipotecari bassi e una grande attività nel settore edilizio.

In seguito all'abrogazione della *Lex Koller* l'aumento della domanda di abitazioni secondarie in zone metropolitane particolarmente attrattive quali Zurigo e Ginevra-Losanna, provocherebbe verosimilmente un aumento dei prezzi ancora più marcato per l'acquisto della proprietà di un'abitazione ad uso proprio. Così i cittadini svizzeri avrebbero più difficoltà ad acquistare un'abitazione. Gli investitori istituzionali esteri quali i fondi speculativi, i fondi di gruppi d'impres e di trust investirebbero nel mercato immobiliare svizzero, il che comporterebbe un nuovo aumento dei prezzi degli immobili da reddito e, di conseguenza, affitti più alti. Un ulteriore rialzo dei prezzi potrebbe far crescere il rischio di una bolla immobiliare, la quale, combinata a un rialzo dei tassi ipotecari, potrebbe provocare un drastico calo dei prezzi. L'aumento del prezzo dei terreni edificabili renderebbe ancora più difficile per gli investitori costruire abitazioni a pigione moderata nell'interesse pubblico.

L'afflusso di capitali in Svizzera comporterebbe verosimilmente un aumento della pressione sul franco svizzero. Gli immobili svizzeri potrebbero anche servire per riciclare il denaro proveniente dall'estero, visto che la legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro (RS 955.0) si limita agli intermediari finanziari e non copre ancora gli investimenti diretti in immobili.

Va inoltre notato che, attualmente, la Svizzera non ha bisogno di capitale estero per la costruzione di abitazioni locabili. Oggi, nonostante la *Lex Koller*, vi è una grande attività nel settore edilizio quasi ovunque. L'abrogazione della *Lex Koller* è quindi sconsigliata già soltanto sotto il profilo della politica delle abitazioni. A questa conclusione era già giunta un'analisi del 31 marzo 2008 commissionata dall'Ufficio federale delle abitazioni e imperniata sugli effetti economici di un'eventuale abrogazione della *Lex Koller*². Secondo detta analisi, per un'eventuale abrogazione della *Lex Koller* conveniva scegliere un periodo di calo della domanda. Da allora, però, la domanda immobiliare in Svizzera non ha smesso di crescere.

Nei Comuni, in cui, in seguito all'approvazione, l'11 marzo 2012, della disposizione costituzionale sulle abitazioni secondarie da parte del Popolo e dei Cantoni (art. 75b Cost.; RS 101) e all'attuazione della sua vigente ordinanza esecutiva del 22 agosto 2012 sulle abitazioni secondarie (RS 702), non possono più essere costruite abitazioni secondarie o di vacanza, la domanda di abitazioni secondarie già esistenti aumenterà considerevolmente, il che comporterà a sua volta un nuovo aumento dei prezzi. Questo aumento sarebbe ancora più consistente in caso di abrogazione della *Lex Koller*, poiché le persone all'estero potrebbero liberamente acquistare abitazioni di questo tipo. A seconda dell'assetto della futura legge sulle abitazioni secondarie potrebbe anche crescere la domanda di abitazioni principali secondo il diritto vecchio, sempre che queste abitazioni possano essere trasformate in abitazioni secondarie. In un simile caso, anche il mercato delle abitazioni principali e la messa a disposizione della popolazione residente indigena di questi beni sarebbero confrontati con i problemi legati all'aumento della domanda e dei prezzi. L'abrogazione della *Lex Koller* comporterebbe inoltre verosimilmente un aumento dell'acquisto, da parte di persone all'estero, di abitazioni di vacanza nell'Altipiano, che sono oggi

2 www.bwo.admin.ch > Documentazione > >Bollettino dell'abitazione > 17.04.2008

assoggettate al blocco delle autorizzazioni della *Lex Koller* e non alle disposizioni summenzionate sulle abitazioni secondarie.

È incontestato che la *Lex Koller* rappresenti uno strumento per scoraggiare la domanda sul mercato immobiliare, poiché esclude le persone all'estero da una parte del mercato immobiliare. Attualmente è l'unico strumento che consente di correggere la domanda in modo da contenere la pressione sul mercato immobiliare.

Per tutti questi motivi, attualmente appare opportuno mantenere la legge. Il nostro Consiglio seguirà tuttavia con attenzione l'evolversi della situazione politica ed economica, riservandosi la possibilità di vagliare e proporre al Parlamento eventuali modifiche di legge, che si tratti di allentamenti o eventualmente anche di restrizioni.

Non è stata condotta una procedura di consultazione, poiché è proposto unicamente lo stralcio di un progetto d'abrogazione.

1.4 Interventi parlamentari

Con la proposta di stralcio del progetto 07.052 «Abrogazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero» è adempita la mozione 12.3984 «Stralcio del progetto teso ad abrogare la *Lex Koller*». Questa mozione può quindi essere tolta dal ruolo.

2 Ripercussioni

2.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

Visto che la *Lex Koller* continuerà ad essere attuata come finora, non vi saranno ripercussioni sull'onere della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Secondo il messaggio del 2007, l'abrogazione della *Lex Koller*, avrebbe consentito alla Confederazione di conseguire un risparmio pari a 2,5 posti di lavoro a tempo pieno. Questo risparmio e quelli presso i Cantoni e i Comuni non potranno quindi essere realizzati.

2.2 Altre ripercussioni

Visto che la legge è mantenuta invariata, non vi è alcun cambiamento nemmeno in altri settori.

3 Aspetti giuridici

3.1 Costituzionalità

La rinuncia al progetto di abrogazione poggia, come la legge da mantenere, sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.) e di diritto civile (art. 122 cpv. 1 Cost.).

3.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La *Lex Koller* resta conforme agli impegni internazionali della Svizzera. Con le modifiche entrate in vigore il 1° giugno 2002 (RU 2002 685 e 701) la legge è stata adeguata 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 (RS 0.142.112.681) e all'Accordo del 21 giugno 2001 di emendamento della Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31).

In ogni accordo GATS³ la Svizzera ha formulato una riserva concernente la *Lex Koller*.

Non è quindi dato un obbligo internazionale di abrogare la *Lex Koller*.

³ GATS (General Agreement on Trade in Services) = Accordo Generale dell'Organizzazione mondiale del commercio sul commercio dei servizi (AGCS).