

# Rapporto

numero

**5682 R**

data

8 marzo 2006

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2005 presentata nella forma  
elaborata da Riccardo Calastri per la modifica dell'art. 2 della legge can-  
tonale di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte  
di persone all'estero (LAFE) del 21 marzo 1988  
(v. messaggio 23 agosto 2005)**

## INTRODUZIONE

- Il 1° gennaio 1985 è entrata in vigore la legge federale del 16 dicembre 1983 sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, conosciuta anche come LAFE o Lex Friedrich. Mediante questa normativa il legislatore ha voluto opporre un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «contro la svendita del territorio» inasprendo i provvedimenti vigenti dal 1° aprile 1961 contro l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Tra le ragioni principali che hanno motivato l'adozione di provvedimenti più restrittivi vi era una considerevole ma temporanea domanda estera di immobili abitativi, segnatamente di abitazioni di vacanza. Lo scopo della LAFE è definito all'art. 1: *"La presente legge limita l'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, per evitare l'eccessivo dominio straniero del suolo indigeno"*.
- Dopo il rifiuto d'adesione della Svizzera allo Spazio economico europeo da parte di popolo e Cantoni, alla fine del 1992 sono stati inoltrati una serie di interventi parlamentari, intesi ad ottenere l'abrogazione o quanto meno la mitigazione della Lex Friedrich. Tali richieste erano motivate in particolare dal momento contingente di recessione economica. Una modifica di legge proposta dal Consiglio federale è stata accolta favorevolmente durante la procedura di consultazione e da parte delle Camere federali, ma è poi stata respinta in occasione della votazione popolare del 25 giugno 1995. Il rifiuto era principalmente dovuto alla mitigazione prevista nel settore delle abitazioni di vacanza, mentre non era contestata l'apertura agli investimenti di stranieri nel settore dei fondi utilizzati a fini economici.
- Nel corso del 1997, in considerazione di un ulteriore peggioramento della situazione economica del Paese, il Parlamento ha proposto, nell'ambito del programma d'investimento concernente particolari misure di politica congiunturale, di consentire agli investitori stranieri, mediante una modifica limitata della Lex Friedrich, la creazione di nuove aziende di produzione e di servizi, nonché l'acquisto dei fondi necessari all'esercizio di tali attività. In seguito a tale modifica le persone all'estero possono quindi acquistare liberamente i fondi necessari all'esercizio di un'attività economica, purché ne facciano uso per la loro azienda, e possono anche affittare o dare in locazione fondi per lo stabilimento d'impresa al solo fine di operare un investimento. L'obbligo di autorizza-

zione è stato abolito anche per l'acquisto di un'abitazione principale, ossia dell'abitazione utilizzata da uno straniero presso il suo domicilio in Svizzera.

- L'8 ottobre 1999 e il 14 dicembre 2001, la Lex Koller - nuova denominazione della LAFE a seguito della modifica del 1997 - è stata adeguata all'accordo del 21 giugno 1999 tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone nonché alla modifica della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Gli adeguamenti sono entrati in vigore il 1° giugno 2002 e comportano l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione per tutti gli acquisti di fondi da parte di cittadini degli Stati membri della CE e dell'AELS domiciliati in Svizzera. I frontalieri della CE e dell'AELS possono inoltre acquistare liberamente un'abitazione secondaria nella regione in cui lavorano.
- Il 22 marzo 2002 il Parlamento ha approvato un allentamento anche nel campo delle abitazioni di vacanza e delle unità d'abitazione in *apparthotel*, senza tuttavia mettere in discussione il sistema di autorizzazione e di contingentamento. Se uno straniero acquista un'abitazione di vacanza da un altro straniero, l'autorizzazione necessaria a tal fine non va più computata nel contingente cantonale. Inoltre, al momento di stabilire i contingenti annui delle autorizzazioni cantonali il Consiglio federale non deve più ridurre gradualmente, ogni due anni, il numero massimo previsto per l'insieme del Paese, ma può determinarlo liberamente al di sotto del tetto massimo di 1500 unità, tenendo conto degli interessi superiori dello Stato e degli interessi economici del Paese. Questa modifica è entrata in vigore il 1° settembre 2002.
- Il 1° aprile 2005 sono entrate in vigore nuove modifiche della LAFE, che hanno ulteriormente aperto il mercato di immobili abitativi. In particolare è stata proposta l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione per l'acquisto di quote di società operanti nel settore degli immobili abitativi da parte di persone all'estero, a condizione che tali partecipazioni siano quotate in una borsa svizzera. Nel nuovo disegno di legge sono inoltre proposte ulteriori mitigazioni e all'art. 9 cpv. 3 è stata introdotta la facoltà per i Cantoni di designare i luoghi in cui l'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità d'abitazione in *apparthotel* da parte di persone all'estero è necessario per promuovere il turismo. Secondo il messaggio del Consiglio federale del 28 maggio 2003, *«il compito di designare le località turistiche in cui gli stranieri possono acquistare abitazioni di vacanza o unità d'abitazione in apparthotel va delegato ai Cantoni, senza che il diritto federale ponga particolari condizioni in merito. La nuova legge federale in materia di aiuto agli investimenti nelle regioni montane, che è entrata in vigore il 1° gennaio 1998 e ha abrogato l'omonima legge del 1974, delega ai Cantoni buona parte dell'esecuzione. La Confederazione non dispone più, quindi, di una base legale che la abiliti a verificare l'adempimento delle direttive federali. I Cantoni potranno pertanto determinare liberamente, secondo criteri da essi stessi stabiliti, ad esempio in base a una pianificazione cantonale o regionale per la promozione del turismo, in quali località sia necessario permettere l'acquisto di abitazioni da parte di stranieri al fine di promuovere il turismo. Tale modifica appare ancor più legittima se si considera che i Cantoni sono gli unici responsabili della ripartizione del contingente cantonale delle autorizzazioni d'acquisto di abitazioni di vacanza e di unità d'abitazione in apparthotel»* (FF 2003 3758).

## I CONTENUTI DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa chiede che, a seguito delle ultime modifiche della LAFE, entrate in vigore il 1° aprile 2005, segnatamente quelle che conferiscono nuove competenze ai Cantoni, venga modificato l'art. 2 della legge cantonale di applicazione, nel senso di considerare quali luo-

ghi turistici tutti i Comuni ticinesi. A mente dell'autore dell'iniziativa, le opportunità offerte dalle modifiche della legge federale devono essere sfruttate dal nostro Cantone per la promozione del turismo, che per il Ticino e il suo sviluppo rappresenta uno dei settori più importanti.

Inoltre, sempre a mente dell'iniziativista, la modifica dell'art. 2 troverebbe giustificazione anche dal fatto che nel decreto del Consiglio di Stato che designa i luoghi turistici non vengono evidenziati con precisione le motivazioni e i criteri alla base della designazione di un determinato Comune piuttosto che di un altro.

## **MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO**

Come abbiamo visto più sopra, con l'entrata in vigore delle ultime modifiche della LAFE, il compito di designare le località turistiche in cui gli stranieri possono acquistare abitazioni di vacanza o unità d'abitazione in apparthotel è stato delegato ai Cantoni, senza che il diritto federale ponga particolari condizioni di merito, come accadeva precedentemente attraverso l'obbligo di elaborare un programma di sviluppo approvato giusta il diritto federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane o di elaborare una pianificazione ufficiale equivalente.

Questa modifica, come ricordato dal Consiglio federale (FF 2003 3758), è stata dettata in particolare dal fatto che la nuova legge federale in materia di aiuto agli investimenti nelle regioni montane, alla quale l'art. 9 cpv. 3 LAFE rinviava esplicitamente per l'elaborazione del programma di sviluppo, ha delegato ai Cantoni buona parte dell'esecuzione, facendo così decadere la base legale che abilitava la Confederazione a verificare l'adempimento delle direttive federali. Di conseguenza i Cantoni possono determinare liberamente in quali località sia necessario permettere l'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità d'abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero al fine di promuovere il turismo, stabilendo dei criteri per raggiungere tale scopo.

*Come rilevato nel messaggio del 23 agosto 2005, «l'attuale art. 2 della legge cantonale di applicazione della LAFE rinvia semplicemente al decreto del Consiglio di Stato per la designazione periodica dei luoghi, senza stabilire particolari criteri di differenziazione, poiché ritenute sufficienti le condizioni stabilite all'art. 9 cpv. 3 LAFE prima della modifica entrata in vigore il 1° aprile 2005. Venendo però a cadere le condizioni federali con tale modifica, si crea in effetti un vuoto normativo (con rischio di arbitrio in fase di esecuzione) nella definizione dei luoghi, non essendoci ulteriori criteri stabiliti dalla normativa cantonale. L'iniziativa elaborata di Riccardo Calastri riempie tale vuoto normativo, definendo tutto il territorio cantonale quale luogo turistico ai sensi della LAFE. Tale definizione ha il pregio di inglobare contemporaneamente tutti i comuni ticinesi nella sfera di applicazione dell'art. 9 cpv. 3 LAFE; si consideri che attualmente ben il 90% ca. dei comuni ticinesi sono inseriti nel decreto esecutivo che designa i luoghi turistici ai sensi della LAFE. Va comunque sempre adempiuta e provata la condizione di necessità dell'acquisto di abitazioni di vacanza o di unità di abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero ai fini della promozione del turismo, condizione presente sia nel vecchio art. 9 cpv. 3 LAFE, sia in quello appena modificato».*

Nelle sue conclusioni, il Consiglio di Stato *«ritiene che la modifica dell'art. 2 della legge cantonale di applicazione della LAFE proposta con l'iniziativa elaborata del 20 giugno 2005 di Riccardo Calastri sia giustificata nell'attuale quadro normativo in materia LAFE e vada perciò accolta, a condizione che, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9 cpv. 3 LAFE, vengano fissati nella legge cantonale i criteri di valutazione determinanti per la*

*promozione del turismo, tra i quali risulta essere prioritario l'esplicito rinvio alla politica cantonale per la promozione del turismo di cui alla legge sul turismo del 30 novembre 1998 (artt. 1-5 LTur)».*

## **POSIZIONE E INTENZIONI DEL CONSIGLIO FEDERALE**

In un comunicato dello scorso 12 gennaio 2005 lo stesso Consiglio federale, nel quadro della sua politica della crescita economica, ha espresso l'intenzione di abrogare entro breve la Lex Koller. Questo significa che le persone residenti all'estero che vogliono acquistare un'abitazione secondaria in Svizzera saranno esentate dall'obbligo di autorizzazione e dal contingentamento.

*Nel suo comunicato il CF osserva che «in seguito a tale misura si prevede un aumento della domanda di abitazioni di vacanza. Per questo motivo, si dovrà esaminare la possibilità di disciplinare in futuro la costruzione di abitazioni secondarie nell'ambito della legislazione sulla pianificazione territoriale. Attualmente, in Svizzera l'11,8 per cento di tutte le abitazioni sono utilizzate per le vacanze, nei Cantoni particolarmente turistici tale quota spesso è oltre un terzo. Molti Comuni turistici vantano addirittura quote superiori al 50 per cento. Il numero crescente di abitazioni secondarie deturpa il paesaggio e il carattere dei luoghi, determinanti per l'attrattiva dell'Arco alpino. Un'eccessiva costruzione di abitazioni secondarie porta ad un aumento dei prezzi dei terreni e a un'esclusione della popolazione indigena dal mercato edilizio. A ciò si aggiungono elevati costi per i Comuni, i quali devono prevedere infrastrutture capaci di far fronte ad un'occupazione massima, raggiunta nella migliore delle ipotesi soltanto durante alcune poche settimane all'anno. L'abrogazione della Lex Koller comporterà in diverse regioni un'ulteriore domanda di abitazioni secondarie. Per questo motivo il Consiglio federale esamina se è possibile abbinare l'abrogazione della Lex Koller ad una revisione puntuale della legislazione sulla pianificazione territoriale, affidando al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) il mandato di elaborare un progetto da mettere in consultazione. In futuro, i Cantoni potrebbero essere obbligati a designare nei loro piani direttori le zone ad alta densità di abitazioni secondarie e a prevedere le misure necessarie per garantire uno sviluppo sostenibile in tali aree».*

La scelta della Confederazione è stata accolta favorevolmente dalla Società svizzera impresari costruttori Sezione Ticino (SSIC-TI), che in un recente comunicato ha affermato, tra le altre cose, che per il Ticino turistico si tratta di un passo molto importante e che l'abolizione della Lex Koller potrà comportare *«importanti impulsi a favore del sistema socio-economico del nostro Cantone, in particolare: probabile aumento degli investimenti immobiliari con conseguenti benefici a livello edificatorio e dunque anche occupazionale e fiscale; ampliamento delle possibilità di rinnovo e sviluppo del tessuto edificato esistente ed eventuale estensione con recupero dei siti pregiati di periferia; disponibilità, per questo Ticino in crescita, nell'offrire condizioni abitative ottimali a persone e personalità in senso lato, così da permetterci un allettante collegamento con il mondo economico ed intellettuale europeo, che può farci solo del bene».*

La SSIC-TI ha inoltre ricordato come del resto *«la stessa Lex Koller non ha evitato in passato il boom delle "residenze secondarie"; più efficace si è dimostrato l'intervento delle autorità cantonali. Per questo motivo è importante che la pianificazione territoriale rimanga di spettanza cantonale senza sottostare a restrizioni generiche imposte dalla Confederazione. Queste, che per loro stessa natura sono di difficile applicazione, non porterebbero certo ad una razionale ed economica gestione del territorio locale».*

## DISCUSSIONI E CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

In considerazione di quanto sopra esposto e in particolare delle ultime modifiche della LAFE - entrate in vigore il 1° aprile 2005 - e della recente posizione del Consiglio federale, che ritiene sostanzialmente superate le norme di legge in materia di acquisto di fondi da parte di persone all'estero, la Commissione della legislazione condivide le proposte dell'iniziativa e ritiene di approvare la modifica dell'art. 2 della legge cantonale di applicazione LAFE, così come proposto dall'autore dell'iniziativa, che è stato ascoltato nella seduta del 26 ottobre 2005.

Nel corso della discussione, i membri della Commissione della legislazione hanno condiviso le proposte dell'iniziativa, ritenendo in particolare corretto e attuale estendere a tutti i Comuni la definizione di territorio o luogo turistico nell'ambito dell'applicazione della LAFE.

Il decreto esecutivo che designa i luoghi turistici ai sensi della LAFE del 30 maggio 1989 è stato modificato a più riprese, nel senso che la caratteristica di *"luogo in cui l'acquisto di abitazioni di vacanza o unità d'abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero è necessario per promuovere il turismo"* è stata estesa a ca. il 90% dei Comuni ticinesi.

Ai sensi dell'attuale art. 1 del decreto esecutivo, i luoghi in cui l'acquisto di abitazioni di vacanza o unità d'abitazione in apparthotel da parte di persone all'estero è necessario per promuovere il turismo sono i seguenti:

Acquarossa	Bissone	Canobbio
Agno	Bodio	Capolago
Airolo	Bogno	Capriasca
Anzonico	Borgnone	(esclusa la sezione di Cagiallo)
Aquila	Bosco Gurin	Carabbia
Aranno	Breno	Carabietta
Arogno	Brione Verzasca	Carona
Arosio	Brione sopra Minusio	Caslano
Arzo	Brissago	Castel San Pietro
Ascona	Brusino Arsizio	Cavagnago
Astano	Bruzella	Cavergho
Avegno	Cabbio	Caviano
Balerna	Cademario	Cavigliano
Barbengo	Cadempino	Cerentino
Bedano	Cadenazzo	Certara
Bedigliora	Cadro	Cevio
Bedretto	Calonico	Chiasso
Bellinzona	Calpiogna	Chiggiogna
Besazio	Camignolo	Chironico
Bidogno	Campello	Cimadera
Bignasco	Campo Blenio	Coldrerio
Bioggio	Campo Vallemaggia	Collina d'Oro
Bironico	Caneggio	Prato Leventina
Comano	Maggia	Pura
Contone	Magliaso	Quinto
Corippo	Mairengo	Rancate
Corticiasca	Malvaglia	Riva San Vitale
Croglio	Manno	Rivera
Cugnasco	Maroggia	Ronco sopra Ascona
Cureglia	Massagno	Rossura
Curio	Melano	Rovio
Dalpe	Melide	Sagno
Faido	Mendrisio	San Nazzaro
Fescoggia	Mergoscia	Sant'Abbondio
Frasco	Meride	Sant'Antonio
Genestrerio	Mezzovico-Vira	Savosa
Gerra Gambarogno	Migliaglia	Semione
Gerra Verzasca	Minusio	Sessa
Ghirone	Monteggio	Sigirino
Giornico	Morbio Inferiore	Sobrio
Giubiasco	Morbio Superiore	Sonogno
Gnosca	Morcote	Sonvico
Gordevio	Mosogno	Sorengo
Gordola	Mugena	Stabio
Gorduno	Muggio	Tegna
Grancia	Muralto	Tenero-Contra
Gravesano	Muzzano	Torre
Gresso	Neggio	Torricella-Taverne
Indemini	Novazzano	Tremona
Intragna	Olivone	Vacallo
Iseo	Onsernone	Valcolla
Isorno	Origlio	Vergeletto
Lamone	Orselina	Vernate
Lavertezzo	Oscio	Verscio
Lavizzara	Palagnedra	Vezia
Ligornetto	Paradiso	Vezio
Linescio	Personico	Vico Morcote
Locarno	Pianezzo	Villa Luganese
Losone	Piazzogna	Vira Gambarogno
Ludiano	Pollegio	Vogorno
Lugaggia	Ponte Capriasca	
Lugano	Ponte Tresa	
Magadino	Porza	

A mente della Commissione della legislazione non si giustifica più la differenziazione dei Comuni, così come risulta dal decreto esecutivo, segnatamente l'esclusione di Comuni nell'ambito della promozione turistica, che di fatto, per le loro caratteristiche territoriali, non si distinguono affatto dagli altri Comuni confinanti.

Estendere la definizione di luogo turistico a tutti i Comuni non significa tuttavia liberalizzare completamente l'acquisto di beni immobili da parte di persone all'estero. Rimangono infatti sempre in vigore le condizioni e i limiti posti della Legge federale, come pure quelli stabiliti dalla Legge cantonale di applicazione del 21 marzo 1988.

Ai sensi dell'art. 2 LAFE, per acquistare un fondo le persone all'estero devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente.

Inoltre, ex art. 11 LAFE il Consiglio federale stabilisce i contingenti cantonali annui delle autorizzazioni per l'acquisto di appartamenti di vacanza e di unità d'abitazione in appartamento nei limiti di un numero massimo previsto per l'insieme del Paese, tenendo conto degli interessi superiori dello Stato e degli interessi economici del Paese (cpv. 1). Il numero massimo secondo il capoverso 1 non deve superare le 1500 unità di contingente (cpv. 2). Il Consiglio federale determina i contingenti in funzione dell'importanza del turismo per i Cantoni, dei piani di sviluppo turistico e della quota di proprietà fondiaria straniera sul loro territorio (cpv. 3). I Cantoni regolano la distribuzione delle autorizzazioni nell'ambito dei loro contingenti (cpv. 4).

Fatte queste premesse, la Commissione della legislazione, prima di allestire il rapporto all'indirizzo del Gran Consiglio, si è posta qualche interrogativo in merito alle conclusioni del Consiglio di Stato, che ritiene di approvare la modifica dell'art. 2 della legge cantonale di applicazione della LAFE proposta con l'iniziativa elaborata del 20 giugno 2005 «*a condizione che, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9 cpv. 3 LAFE, **vengano fissati nella legge cantonale** i criteri di valutazione determinanti per la promozione del turismo, tra i quali risulta essere prioritario l'esplicito rinvio alla politica cantonale per la promozione del turismo di cui alla legge sul turismo del 30 novembre 1998 (artt. 1-5 LTur)*».

Con scritto del 3 novembre 2005 la Commissione della legislazione si è pertanto rivolta al Consiglio di Stato chiedendo di voler indicare ed elencare i «*criteri di valutazione determinanti per la promozione del turismo*» di cui al messaggio no. 5682 del 23 agosto 2005.

Con sorprendente risposta del 15 novembre 2005 il CdS si è limitato a segnalare alla Commissione qualche documento utile, invitando i commissari a voler «*estrapolare i possibili criteri di valutazione*».

Con lettera del 3 dicembre 2005, la Commissione della Legislazione si è nuovamente rivolta al Consiglio di Stato, chiedendo di «*volar indicare, in modo preciso e definito, i criteri che dovranno essere inseriti nella legge cantonale e di cui al messaggio no. 5682 del 23 agosto 2005*».

A distanza di oltre due mesi non è ancora pervenuta una risposta e i termini di un colloquio telefonico informale tra il funzionario incaricato e il sottoscritto relatore ha fatto intendere che non vi è nessuna intenzione e/o competenza per soddisfare le richieste della Commissione della legislazione.

Considerato quanto sopra, la Commissione - che intende evadere in tempi ragionevoli l'iniziativa in oggetto - ritiene di approvare la proposta di modifica dell'art. 2 della Legge

cantonale di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

Nell'evenienza concreta non risulta infatti che vi siano controindicazioni all'accoglimento dell'iniziativa elaborata del 23 agosto 2005.

La Commissione rinnova tuttavia l'invito al Consiglio di Stato, chiedendo formalmente di esprimersi in modo chiaro e preciso in merito alle affermazioni contenute nelle conclusioni del messaggio no. 5682 del 23 agosto 2005. In particolare, il Consiglio di Stato dovrà esprimersi sulla necessità o meno di fissare nella legge cantonale di applicazione i criteri di valutazione determinanti per la promozione del turismo e, in caso affermativo, dovrà presentare proposte concrete, mediante la modifica o la revisione delle normative attualmente in vigore.

Per la Commissione della legislazione:

Giovanni Jelmini, relatore

Allidi-Cavalleri - Bobbià - Carobbio W. -

Fiori - Genazzi - Mellini - Menghetti -

Pantani - Pini - Quadri - Vitta